

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

DOI 10.22394/1818-4049-2021-95-2-60-65
УДК 327:353

Н. В. Медведева

Созидательный аспект регионального развития в Послании Президента Российской Федерации

Статья содержит экспертное мнение по вопросам регионального развития, отраженным в Послании Президента Российской Федерации 2021 года (далее – Послание). Отмечается, что вопросы регионального развития в Послании соответствуют логике принципов согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в систему публичной власти. Показано, что наряду с социальными мерами ключевой идеей Послания является экономическое развитие регионов. Раскрываются предпосылки и постановка целей регионального развития в рамках предложенной в Послании новой схемы поддержки регионов. Представлен региональный блок поручений по реализации Послания, которые обеспечат выполнение роли Послания как документа пространственного развития и равенства возможностей для различных территорий и групп населения.

Ключевые слова: региональное развитие, Послание Президента РФ, меры поддержки регионов.

Введение. Обращения Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации с ежегодными посланиями (далее – Послание Президента РФ; Послание) о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства занимают ключевое место в системе стратегического планирования страны.

Послание Президента РФ относится к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания, и является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Содержание ежегодных посланий Президента РФ оказывает непосредственное влияние на разработку и изменение нор-

мативной правовой базы всех уровней публичного управления, служит ориентиром в деятельности органов публичного управления, характеризуется преемственностью поступательного развития.

Преемственность поступательного развития содержания Послания Президента РФ 2021 г. прослеживается в вопросах созидательного характера регионального развития. Данное обстоятельство обусловлено рядом факторов, один из которых можно рассматривать как фактор запуска функционирования единой системы публичной власти. Послание Президента РФ 2020 г. содержало предпосылки создания единой системы публичной власти, впоследствии формализованные Конституцией РФ и текущим законодательством¹. Содержание регионального блока Послания Президента РФ

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изменениями на 14 марта 2020) // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 04.07.2020, № 0001202007040001; О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.

Надежда Васильевна Медведева – канд. экон. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и служебного права, Дальневосточный институт управления – филиал РАНХиГС (680000, Россия, г. Хабаровск, ул. Муравьева-Амурского, д. 33). E-mail: medvedeva-nv@ranepa.ru

2021 г. укладывается в логику принципов согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.

Констатация созидательного аспекта регионального развития обусловлена следующими составляющими методологического подхода к рассмотрению вопросов регионального развития в Послании Президента РФ 2021 г. и полученными результатами. Методологический подход к рассмотрению целей регионального развития заключался в поиске проблем, послуживших постановке в Послании целей регионального развития, а поиск проблем, в свою очередь, осуществлялся в зависимости от характера цели развития, меры поддержки и поручений.

Представляется следующая последовательность раскрытия предпосылок и постановки целей регионального развития:

1. Цели и задачи государственной политики регионального развития заключаются в поступательном социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации² (далее – регион).

2. Стартовые условия для достижений целей и задач государственной политики регионального развития базируются на наличии потенциала развития у каждого субъекта Российской Федерации.

3. Проблемы реализации потенциала развития регионов заключаются, в том числе в наличии высокого государственного долга и дефиците бюджетов многих субъектов Российской Федерации.

4. Необходимое условие реализации потенциала развития регионов – предложенная в Послании Президента РФ 2021 г. новая схема поддержки субъектов Российской Федерации.

Меры поддержки регионов. Неизбежной становится постановка вопроса об определяющих причинах проблем реализации потенциала развития регионов: внутренние факторы (в частности,

неэффективная политика регионов) или внешние (постковидный период и др.).

Соблюдая обозначенную выше методологию исследования «мера поддержки – проблема», является небезосновательным мнение о наличии системной проблемы, заключающейся в «категоричности» бюджетной и налоговой политики государства на фоне недостаточности финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации.

Подтверждением тому служит, во-первых, ограничение предельной величины дефицита бюджета субъекта Российской Федерации – не более 15% от величины доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений, в отдельных случаях – не более 10%. Во-вторых, исчерпывающий перечень источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации, в числе которых – бюджетные кредиты и кредиты кредитных организаций с ограничениями по целям, срокам, отдельным действиям, на условиях возмездности, применения обеспечительных мер и др.³

Следствием указанных правил в ряде случаев выступают трудности с привлечением заемных средств, отвлечение средств на погашение обязательств, увеличение суммы возврата на величину процентов, уровень инфляции, рост государственного долга, что закономерно влечет недостаточность средств на развитие территории. Немаловажным фактором выступают разные стартовые условия при решении общих задач в достижении национальных целей развития государства.

Так, например, по данным на начало апреля текущего года, государственный долг Хабаровского края составлял более 57,7 млрд рублей. Это порядка 70% от доходной части бюджета региона. При этом больше двух третей суммы долга – это коммерческие кредиты⁴.

² Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/

³ Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/

⁴ «Нас все касается» – Михаил Дегтярев обозначил ключевые моменты Послания Президента. URL: <https://vostokmedia.com/news/society/22-04-2021/nas-vsyo-kasaetsya-mihail-degtyarev-oboznachil-kluchevye-momenty-poslaniya-prezidenta>

Целесообразно вновь задаться вопросом: предложенные меры по поддержке регионов – системная или вынужденная разовая мера? Очевиден ответ – вынужденная действенная мера «здесь» и «сейчас», учитывая неординарные обстоятельства, связанные с последствиями распространения новой коронавирусной инфекции, повлекшие рост непредвиденных расходов. Вместе с тем такая мера не решает системных проблем с финансовым обеспечением субъектов Российской Федерации, заключающихся в политике распределения налогов и сборов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации и политике межбюджетных трансфертов.

Свидетельством сделанного вывода о наличии системных проблем является поручение Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации – до июня 2021 г. разработать предложения по обеспечению устойчивости финансовой самостоятельности регионов⁵.

Меры поддержки регионов (табл. 1),

озвученные в Послании Президента РФ 2021 г., имеют созидательный характер, их реализация «изменит жизнь России на годы»⁵. Созидательный характер обусловлен ожидаемым эффектом от реализации мер поддержки, который заключается в высвобождении бюджетных средств от погашения обязательств (переносе во времени), направлении их на реализацию проектов развития (созидания), изменении условий погашения бюджетных кредитов, получении новых инфраструктурных бюджетных кредитов.

Меры поддержки регионов, направленные на уменьшение долговых обязательств, способны дать импульс социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации, должны быть использованы как механизм повышения самодостаточности экономики регионов, являются адресными и новаторскими.

Так, под инфраструктурными бюджетными кредитами в контексте По-

Таблица 1

Содержание мер поддержки регионов

№ п/п	Меры поддержки	Содержание мер поддержки ⁵
1.	Рефинансирование долга	«Объем коммерческого долга субъекта Российской Федерации, превышающий 25 процентов собственных доходов, будет замещен бюджетными кредитами со сроком погашения до 2029 г.»
2.	Реструктуризация кредитов	«Проведение реструктуризации бюджетных кредитов, которые были предоставлены регионам для реализации мер, связанных с противодействием эпидемии (бюджетные кредиты, у которых истекает срок погашения 1 июля 2021 г., будут пролонгированы также до 2029 г.)»
3.	Инфраструктурные бюджетные кредиты	Условия предоставления кредитов под инфраструктурные проекты: срок – 15 лет; ставка – 3% годовых; условия отбора проектов (приоритет – «наибольшая отдача»); контроль реализации проектов

Источник: составлено на основании Послания Президента РФ 2021 г.

⁵ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21.04.2021. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>

слания Президента РФ понимаются кредиты на строительство и модернизацию инфраструктуры, то есть «кредиты под реализацию проектов развития (проектов созидания)». В свою очередь, под проектами развития (проектами созидания) понимаются инфраструктурные проекты в сферах транспорта, связи, дорожного строительства и других отраслях (сферы здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, экологии, туризма, спорта). «Охват проектов, – отмечено в Послании Президента РФ, – может быть разным»⁶.

Условием предоставления кредитов под инфраструктурные проекты выступает в том числе отбор проектов, что повлечет необходимость определения отраслевой «профориентации» регионов для целей соответствия условиям инфраструктурных проектов, активизацию развития государственно-частного партнерства и концессий. В отличие от кредитов под инфраструктурные проекты отраслевая «профориентация» регионов не является новым явлением, о чем свидетельствует Национальный перечень перспективных (инфраструктурных) проектов 2019 г. [Барцева, Галактионова, Жундриков, Левинская, Яковлевская, Якунина, 2019].

В Хабаровском крае в число новых инфраструктурных проектов может войти грузопассажирский терминал на острове Большой Уссурийский; будут завершены текущие проекты: обход Хабаровска, туристические объекты, включая горнолыжный комплекс «Хехцир», трассы и мосты, которых в регионе более 600. Инфраструктурные бюджетные кредиты станут востребованными в Хабаровском крае в том числе и с точки зрения национальных целей развития (речь идет о жилищном строительстве и, в частности, возведении жилья на основе деревянного домостроения) [Дегтяре-

ва, 2021].

Непременным последующим шагом за оглашением Послания Президента РФ следует утверждение перечня поручений Президента Российской Федерации по реализации Послания. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 г. утвержден Президентом РФ 2 мая 2021 г.⁷

Региональный блок перечня поручений по реализации Послания Президента РФ представлен следующими поручениями (табл. 2).

Правительство Российской Федерации утвердило Поручение от 5 мая 2021 года «О мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 года»⁸.

Руководителям федеральных органов исполнительной власти поручено совместно с заинтересованными органами исполнительной власти и организациями обеспечить выполнение перечня поручений Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента РФ. Реализацию регионального блока перечня поручений поручено обеспечить руководителям таких федеральных органов исполнительной власти, как Минфин России, Минэкономразвития России, Минстрой России, Минтранс России, Казначейство России, ФНС России.

Заключение. Таким образом, ключевой идеей содержания Послания Президента РФ 2021 г., наряду с социальными мерами, является экономическое развитие регионов. Меры поддержки позволят регионам высвободить дополнительные ресурсы от погашения долговых обязательств и направить их на развитие (созидание), введение инфраструктурных бюджетных кредитов обеспечит стимулирование развития регионов.

⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21.04.2021. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>

⁷ Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию: утвержден Президентом РФ 2 мая 2021 г. № Пр-753. URL: www.kremlin.ru по состоянию на 06.05.2021.

⁸ О мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 года: поручение Правительства РФ от 5 мая 2021 г. URL: <http://government.ru/> по состоянию на 06.05.2021.

Таблица 2

**Региональный блок перечня поручений по реализации Послания
Президента Федеральному Собранию**

№ п/п	Содержание поручений <i>(подпункты «а» – «ж» пункта 4; срок исполнения – май 2021 г.)</i>
1.	Представить для рассмотрения на заседании Государственного Совета Российской Федерации предложения по повышению долгосрочной финансовой устойчивости и самостоятельности бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований
2.	Обеспечить предоставление на период до 2029 г. бюджетных кредитов на погашение задолженности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по государственным (муниципальным) ценным бумагам, а также по кредитам, предоставленным кредитными организациями, в объеме, обеспечивающем снижение указанной задолженности до 25% налоговых и неналоговых доходов, поступивших в бюджет субъекта Российской Федерации в 2020 г.
3.	Провести реструктуризацию бюджетных кредитов, предоставленных субъектам Российской Федерации в декабре 2020 г., установив, что такие кредиты должны быть погашены до 2029 г.
4.	Обеспечить утверждение порядка расчета объема предоставляемых субъектам Российской Федерации (на срок не менее 15 лет по ставке не более 3% годовых) инфраструктурных бюджетных кредитов на осуществление расходов инвестиционного характера, включая строительство (реконструкцию) объектов транспортной, инженерной, коммунальной, социальной, туристской инфраструктур, инвестиций в общественный транспорт, с учетом результатов проводимой ими ранее долговой политики
5.	Обеспечить утверждение порядка проведения отбора проектов, финансируемых за счет инфраструктурных бюджетных кредитов, а также порядка осуществления Федеральным казначейством государственного финансового контроля за ходом реализации таких проектов
6.	Обеспечить предоставление до конца 2023 г. инфраструктурных бюджетных кредитов в объеме не менее 500 млрд руб.
7.	Оказать субъектам Российской Федерации поддержку, необходимую для начала реализации проектов, финансируемых за счет инфраструктурных бюджетных кредитов

Источник: составлено на основании Послания Президента РФ 2021 г..

Позитивность предложения Президента Российской Федерации продлить действие решений по итогам предыдущих Посланий Федеральному Собранию, если от них есть реальный позитивный эффект [Латухина, 2021], может быть проецирована на меры поддержки регионов в дальнейшем. Реализация намеченного подтвердит экспертную оценку

Послания Президента РФ 2021 г. как послания пространственного развития и равенства возможностей для различных территорий и разных групп граждан⁹.

Список литературы:

1. Барцева Г., Галактионова А., Жундриков А., Левинская А., Яковлев-

⁹ Помочь с долгами и стимулировать развитие: региональный блок в Послании Президента РФ.
URL: <http://regcomment.ru/regions/rossiya/pomoch-s-dolgami-i-stimulirovat-razvitie-regionalnyj-blok-v-poslanii-prezidenta/>

ская А., Якунина Е. Национальный перечень перспективных проектов: InfraONE ООО «Первая инфраструктурная», М., 2019. URL: https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2019/nacionalnyj_perechen_perspektivnyh_proektov_infraone_research.pdf

2. Дегтярева Л. Новый взгляд на регионы: как повлияет Послание Прези-

дента РФ на Хабаровский. URL: <https://hab.mk.ru/social/2021/04/23/novyy-vzglyad-na-regiony-kak-povliyaet-poslanie-prezidenta-rf-na-khabarovskiy-kray.html>

3. Латухина К. Путин предложил продлить эффективные инициативы Посланий // <https://rg.ru/2021/04/08/putin-predlozhit-prodlit-effektivnye-iniciativy-poslanij.html>

Библиографическое описание статьи

Медведева Н. В. Созидательный аспект регионального развития в Послании Президента Российской Федерации // Власть и управление на Востоке России. 2021. № 2 (95). С. 60–65. DOI 10.22394/1818-4049-2021-95-2-60-65

Nadezhda V. Medvedeva – Candidate of Economics, Associate Professor, the public and municipal administration and the office right chair, the Far-Eastern institute of management – branch of RANEPa (33, Muravyov-Amurskiy Str., Khabarovsk, 680000, Russia). E-mail: medvedeva-nv@ranepa.ru

Creative aspect of regional development in the Message of the President of the Russian Federation

The article contains an expert opinion on regional development issues reflected in the Message of the President of the Russian Federation of 2021 (hereinafter – the Message). It is noted that the issues of regional development in the Message correspond to the logic of the principles of coordinated functioning and interaction of the bodies included in the public power system. It has been shown that along with social measures, the key idea of the Message is the economic development of the regions. The prerequisites and setting of regional development goals within the framework of the new regional support scheme proposed in the Message are revealed. The regional block of instructions for implementation of the Message is presented, the implementation of which will ensure the fulfillment of the role of the Message as a document of spatial development and equality of opportunities for the different territories and population groups.

Keywords: regional development, the Message of the President of the Russian Federation, measures to support the regions.

References:

1. Bartseva G., Galaktionova A., Zhundrikov A., Levinskaya A., Yakovlevskaya A., Yakunina E. National list of promising projects: InfraONE LLC Pervaya Infrastrukturalnaya, Moscow, 2019. URL: https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2019/nacionalnyj_perechen_perspektivnyh_proektov_infraone_research.pdf (In Russian).

2. Degtyareva L. A new look at the regions:

how the Message of the President of the Russian Federation will affect Khabarovsk. URL: <https://hab.mk.ru/social/2021/04/23/novyy-vzglyad-na-regiony-kak-povliyaet-poslanie-prezidenta-rf-na-khabarovskiy-kray.html> (In Russian).

3. Latukhina K. Putin proposed to extend the effective initiatives of the Messages // <https://rg.ru/2021/04/08/putin-predlozhit-prodlit-effektivnye-iniciativy-poslanij.html> (In Russian).

Reference to the article

Medvedeva N. V. Creative aspect of regional development in the Message of the President of the Russian Federation // Power and Administration in the East of Russia. 2021. No. 2 (95). Pp. 60–65. DOI 10.22394/1818-4049-2021-95-2-60-65
