

РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ И ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕГИОНОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

О. П. Овчинникова, Е. В. Никулина

Белгородский государственный национальный исследовательский университет

Поступила в редакцию 3 апреля 2015 г.

Аннотация: *представлены этапы формирования региональных социально-экономических систем в рыночных условиях с позиции финансового обеспечения регионального развития.*

Ключевые слова: *региональная социально-экономическая система, финансовое обеспечение регионального развития, реформирование межбюджетных отношений.*

Abstract: *the article presents the steps of forming a regional socio-economic systems in market conditions from a position of financial security for Regional Development.*

Key words: *regional socio-economic system, financial support for regional development, reform of intergovernmental relations.*

Растущая безработица, падение уровня жизни, снижение ВВП, потребления, инвестиций и постоянная угроза полномасштабного банковского кризиса – такие прогнозы в настоящее время предоставляют экономисты на 2015 г. Естественно, в этих условиях возникает насущная необходимость в корректировке экономического курса страны, вывод экономики в состояние равновесия на уровне более высоком, чем она находится в данный момент.

Фокусировка всех управленческих решений на данной цели позволит создать механизм положительной обратной связи, который будет последовательно вовлекать все имеющиеся ресурсы для решения одной задачи. И немалая ответственность в настоящее время лежит на регионах. Поэтому необходимо, по нашему мнению, рассмотреть этапы развития территориальных социально-экономических систем за последние 25 лет с тем, чтобы выявить их особенности и сформулировать целевую установку на ближайшие годы.

В самом общем виде эволюцию основных направлений развития региональных социально-экономических систем (РСЭС) можно представить следующим образом (табл. 1).

Представляется возможным дать краткое описание каждого этапа.

На первом этапе (1991–1993 гг. – этап децентрализации власти и территориальной дезинтеграции, сопровождающийся началом политики «шоковой терапии») произошло обострение ста-

рых региональных проблем и диспропорций, зародившихся в прошлые десятилетия: отставание малых городских и сельских поселений от крупных городов по уровню экономического и социального развития; деформация возрастной и половой структуры сельского населения; рост региональной дифференциации по качеству окружающей среды.

В начале процесса трансформации наряду с обострением старых проблем развития социально-экономических систем регионов наметились также новые диспропорции в пространственной организации страны: дифференциация в территориальном развитии по оси «центр – периферия», более тяжелое поражение кризисом экономики «монофункциональных» главным образом небольших городских поселений, рост региональной асимметрии по глубине спада производства в основных секторах экономики, по уровню доходов и расходов населения, безработицы, цен на отдельные товары и услуги. Более интенсивное развитие рыночной инфраструктуры первоначально наблюдалось в крупных, а в отдельных случаях средних городах.

В российских публикациях представлен очень широкий спектр оценок деятельности федеральных органов России в области регулирования развития социально-экономических систем регионов.

В первые годы после распада Советского Союза в России был разработан и принят целый ряд нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы территориальных социально-экономических систем: об основах бюджет-

Эволюция тенденций управления социально-экономическими системами регионов в России
в 1991 г. – по настоящее время

Период	Этап политико-административного развития	Этап социально-экономического развития
1991–1993 гг.	Децентрализация власти и территориальная дезинтеграция	«Шоковая терапия» и кризисное социально-экономическое развитие
1993–1999 гг.	Усиление правой асимметрии субъектов Федерации	
1999–2000 гг.	Создание законодательных основ регионализации РФ	Формирование условий для восстановления
2000–2003 гг.		Социально-экономическая стабилизация и неоднородный восстановительный рост
2003–2008 гг.	Рецентрализация: становление отношений по вертикали «Федеральный центр – субъект Федерации – муниципальное образование»	Поиск факторов и инструментов устойчивого регионального развития и социально-экономического роста исходя из ресурсных возможностей и ограничений, а также изменений технологического, социального и политического характера
2008–2014 гг.	Определение оптимального соотношения полномочий и ответственности по оси «Федеральный центр – федеральный округ – регион – муниципальное образование» в связи с усилением роли регионов в решении социально-экономических и политических задач	
2014 г. – по настоящее время		

ного устройства, бюджетного процесса и бюджетных прав органов власти разного уровня; по субвенциям республикам, краям, областям и крупнейшим городам РФ; по закрытым административно-территориальным образованиям и многим другим соответствующим вопросам. По некоторым данным, только в период между 1992 и 1994 гг. Президентом и Правительством России было одобрено 70 указов и законов о регионах [1].

С целью обеспечить снижение бюджетной асимметрии в Российской Федерации в течение многих лет осуществляются преобразования, направленные на совершенствование межбюджетных отношений, на формирование «реального бюджетного федерализма», или «российской модели бюджетного федерализма» [2].

Взаимоотношения регионов Российской Федерации все же удалось укрепить, придав им правовое оформление. Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. была принята новая Конституция Российской Федерации, составной частью которой стал разработанный ранее Федеральный договор. Принятие Конституции, по мнению многих авторов, ознаменовало новый этап в построении в России федерализма как формы реальной демократической власти.

На *втором этапе (1993–1999 гг.)*, характеризовавшемся усилением правовой асимметрии субъектов Федерации в условиях продолжения экономической политики «шоковой терапии» и кризисного социально-экономического развития

РСЭС, отчетливо наметилась тенденция «вымывания» российского суверенитета и отдельных суверенных прав Российской Федерации конституционным (уставным) правом субъектов Федерации, которая, несомненно, способствовала росту правовой асимметрии.

На основе анализа первого опыта положения российской региональной политики были уточнены в другом значимом официальном документе – Рабочей программе Совета министров – Правительства РФ на 1993–1995 гг. «Развитие реформ и стабилизация российской экономики». В этой программе, в частности, была сделана попытка более четко разделить приоритетные задачи региональной политики на социальные, экономические и экологические. Предусматривалось теснее увязать региональную, структурную, миграционную и другие виды государственной политики. В конце 1993 – начале 1994 г. в Российской Федерации была проведена первая реформа межбюджетных отношений, в результате которой были установлены единые (за исключением Татарстана и некоторых других республик) нормы отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации, а также создан Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (или Фонд финансовой поддержки регионов – ФФПР). Средства этого Фонда – трансферты – впервые стали распределяться на основе единой методики и формализованных критериев.

При формировании федерального бюджета на 1994 г. были выделены две группы регионов: 1) нуждающиеся в поддержке; 2) особо нуждающиеся. На основании этого критерия в 1994 г. финансовую поддержку получили от 59 до 66 субъектов РФ, из них 23 вошли в группу «особо нуждающихся». С незначительными изменениями тот же принцип был использован и при формировании федерального бюджета на 1996 г., когда число регионов, получающих помощь, составило 74–75, из которых 46 были выделены в категорию «особо нуждающиеся» [3].

Однако первая реформа осталась незавершенной, и уже с 1996 г. вновь стал усиливаться субъективизм в распределении финансовой помощи регионам, чему способствовали недостатки действовавшей в тот период методики распределения трансфертов Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Сохранение угрозы распада страны вынуждало федеральные органы России постоянно рассматривать в качестве приоритета сохранение и укрепление единства и правового пространства страны. Поэтому в Основных положениях региональной политики в Российской Федерации развитию федеративных отношений было уделено немало места [4].

В последующие годы в России наметилось некоторое разграничение целей и задач региональной и национальной политики. Так, почти одновременно с Основными положениями региональной политики в Российской Федерации в июне 1996 г. указом Президента России была утверждена также Концепция государственной национальной политики Российской Федерации [5]. Тем не менее сравнительный анализ содержания этих документов показывает, что объективная ситуация, сложившаяся в стране, вынуждала федеральные органы власти включать элементы и целые блоки национальной политики в региональную и наоборот.

Августовский (1998 г.) финансово-экономический кризис привел к усилению асимметрии развития социально-экономических систем регионов, причем не только в экономическом, но и в правовом аспекте.

Началом *третьего этапа (1999–2003 гг.)* послужило принятие в июне 1999 г. Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [6]. Со вступлением в силу

этого документа был установлен порядок принятия федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а также основные принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий при заключении договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ. По мнению многих российских специалистов, данный федеральный закон помог существенно снизить правовую региональную асимметрию.

В 1998 г. Правительством Российской Федерации была подготовлена и затем, после доработки и согласования в рамках трехсторонней Рабочей группы с участием представителей Государственной Думы и Совета Федерации, одобрена Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг. [7].

В Концепции были определены основные цели, принципы, задачи и направления дальнейшего реформирования межбюджетных отношений. В ней содержалась также характеристика поэтапного перехода к принципиально новой методике распределения трансфертов ФФПР, основанной на сопоставлении реальной бюджетной обеспеченности регионов с использованием объективных оценок расходных потребностей (индекс бюджетных расходов) и налогового потенциала территорий.

В 1999 г. была внедрена новая формула расчета трансфертов, которая, однако, применялась в упрощенном варианте. Для оценки расходных потребностей использовались средние для определенных групп регионов индексы бюджетных расходов, рассчитанные по отчетным бюджетным расходам, а налоговые доходы оценивались традиционным методом прямого пересчета налоговой базы каждого субъекта Федерации в условиях планового года. В целях смягчения сдвигов в распределении трансфертов использовалось ограничение в 35 % на изменение доли региона в ФФПР по сравнению с 1998 г.

В соответствии с Методикой распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов РФ на 2000 г. был осуществлен переход к расчету по единой формуле индексов бюджетных расходов для каждого субъекта Федерации и внедрены элементы оценки налогового потенциала регионов на основе показателя валового регионального продукта [8]. Кроме того, был реализован двухэтапный вариантный расчет трансфертов с учетом различных приоритетов бюджетного выравнивания. Существенное отличие также состояло в том, что

трансферты ФФПР в 2000 г. были утверждены не в долях, как было раньше, а в абсолютных суммах. Это способствовало повышению качества бюджетного планирования. В составе трансфертов были выделены целевые средства: на «северный завоз», на выплату детских пособий, на дотации к энерго-тарифам.

Эта методика по сравнению с той, что использовалась в 1994–1998 гг., стала более прозрачной и позволила сосредоточить средства ФФПР в наименее обеспеченных российских регионах, тем самым повысив социальную эффективность финансовой помощи. Если в 1997–1999 гг. было 13 регионов, не получающих трансферты из ФФПР, то в 2000 г. их число выросло до 18.

Четвертый этап развития региональной политики (2003–2014 гг.) характеризуется более четким разделением отношений по вертикали «Федеральный центр – субъект Федерации – муниципальное образование», сопровождавшееся до финансово-экономического кризиса 2008 г. неоднородным восстановительным ростом экономики, а после – поиском новых источников и стимулов развития.

Начался новый период в отношениях центра и регионов, имевший своей целью интеграцию российского пространства и перераспределение ресурсов и полномочий в пользу федерального центра. Формирование единого правового, экономического, административного пространства отвечало ожиданиям части общества в целом. В более широком смысле новая политика была направлена на поиск механизмов, которые могли бы сделать региональную ситуацию управляемой из центра. С этой целью в России выстраивалась властная вертикаль; создавались новые институты, призванные контролировать региональную власть (Федеральные округа); система двусторонних договоров отменялась (хотя в законе прописана сложная процедура их заключения); устанавливались принципы бюджетного унитаризма, позволявшие концентрировать финансовые средства.

Муниципальная реформа 2003–2008 гг. предполагала отход от традиционной для России моноцентрической модели организации власти, характеризовавшейся организационным единством, вертикально интегрированными структурами, приоритетом государственных функций над началами самоуправления и внедрение европейских континентальных стандартов (в частности, германского опыта). Концептуальные основы реформы местного самоуправления были определены в Фе-

деральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, который предполагал развитие местного самоуправления по европейской модели.

Тенденции пространственного развития, сложившиеся в условиях экономического роста, оказались устойчивыми к внешним воздействиям, экономический кризис 2008–2009 гг. и посткризисное восстановление экономики не привели к существенному изменению пространственных пропорций производства и потребления, несмотря на то, что темпы кризисного снижения производства и послекризисного восстановления сильно дифференцировались по регионам. При этом сохранялся высокий уровень межрегиональных различий по душевым показателям ВРП, доходам населения, объемам инвестиций в основной капитал, бюджетной обеспеченности.

Субъекты РФ, имевшие в условиях роста преимущества, связанные с получением высоких доходов от экспортных секторов, в наибольшей мере пострадали от кризиса. Это привело к изменению относительных позиций регионов, в числе лидеров роста оказались регионы, на территории которых продолжалась реализация крупных инвестиционных проектов, в том числе с государственной поддержкой.

Следует отметить, что централизация финансовых ресурсов лишает регионы стабильных источников доходов. В централизованной федерации быть бедным становится проще и выгодней, чем быть богатым. В условиях, когда федеральный центр концентрирует в своих руках основные ресурсы, задача региональных властей состоит во встраивании в перераспределительный процесс. В прошлом иждивенческие настроения были типичны для российского населения, сегодня они распространяются на элитные группы, превращаясь в тормоз внутреннего регионального развития. В современных условиях ресурсы государства сокращаются, и оно не сможет поддерживать перераспределение в прежних масштабах.

На очередном этапе развития управления региональными социально-экономическими системами (2014 г. – настоящее время) перед государством стоят две основные задачи:

– в сфере политико-административного устройства – определение оптимального соотношения полномочий и ответственности по оси «Федеральный центр – федеральный округ – регион – муниципальное образование» в связи с усилением роли регионов в решении социально-экономических и политических задач;

– в сфере социально-экономического развития – поиск факторов и инструментов устойчивого регионального развития и социально-экономического роста исходя из ресурсных возможностей и ограничений, а также изменений технологического, социального и политического характера.

Сложившаяся в регионах система межбюджетных отношений не в полной мере соответствует принципам федеративного устройства Российской Федерации и требованиям рыночной экономики. Ее основными недостатками являются: нечеткость и нерациональность разграничения полномочий между региональным и местным уровнями власти; несоответствие доходных источников возложенным на органы местного самоуправления расходам; неэффективный механизм распределения финансовой помощи; отсутствие заинтересованности местных органов власти в увеличении собственных бюджетных доходов и рационализации бюджетных расходов.

Реформирование межбюджетных отношений, а также финансовая слабость российского самоуправления – это две важные, но не исчерпывающие список тем горячих дискуссий российских специалистов в настоящее время.

Среди других актуальных задач, требующих решения в ближайшие годы, чаще всего называются:

– предоставление большей самостоятельности местным властям в вопросах ведения собственной хозяйственной деятельности, что позволит расширить возможности по увеличению доли неналоговых поступлений в доходные части местных бюджетов и одновременно снизит издержки по предоставлению социальных услуг;

– передача местным сообществам в лице местного самоуправления часть неиспользуемой (используемой неэффективно) государственной собственности (гражданского назначения) или прав по управлению ею;

– изменение налоговой политики в части снижения фискальной функции налоговой системы и повышения функции, связанной с созданием мотивации к развитию;

– определение более четких ориентиров в земельной политике, особенно в части формирования муниципальных земель, включая передачу земель сельскохозяйственного назначения (без изменения статуса) в муниципальную собственность;

– оказание государственной поддержки при подготовке кадров для органов местного самоуправления и формирование собственной (муниципальной) экономической базы.

Трансформация РСЭС в современных кризисных условиях должна быть адаптивной, учитывать тренды развития политической, экономической и социальной ситуации. Современный кризис показал, что власть не готова снизить реальную налоговую нагрузку на бизнес и обеспечить экономику денежными ресурсами со стороны банковской системы, а бизнес не готов в сложившихся условиях быстро развернуть импортозамещающие производства, а готов только резко повысить цены на товар.

Учитывая, что именно в регионах в настоящее время формируется новая промышленная политика, выход из сложившейся ситуации видится в следующем:

1. Произвести реальное снижение налоговой нагрузки на бизнес. Если сократить налоговую нагрузку на предприятия на 2,8 трлн рублей в год и предположить, что половина этих денег пойдет на инвестиции, то через год в казну вернется примерно 1,6 трлн рублей [9]. Именно поэтому развитые страны не боятся внутреннего долга в разумных пределах. В данных условиях можно дать существенные гарантии в том, что бизнес начнет инвестировать, а не выводить деньги из страны хотя бы потому, что при таких простейших расчетах и за счет девальвации рентабельность бизнеса может подняться на 3–6 %.

2. Представляется разумным ввести внутренние для банковского рынка самоограничения на процентные ставки по депозитам, что автоматически приведет к снижению стоимости кредитов. Это снижение должно достигнуть 6–8 %, причем на рынок следует активно вводить облигации, например Пенсионного фонда, с доходностью выше на 1–2 %, что позволит привлекать деньги населения в новые финансовые инструменты и возобновить инвестиционный процесс.

3. Необходимо возобновить выпуск региональных облигаций под конкретные инвестиционные проекты. По оценкам экспертов, количество проектов в условиях активного спроса на импортозамещение будет значительным, что позволит произвести эмиссию региональных облигаций под подобные пулы проектов. Причем эмитировать ценные бумаги будет не сам регион, он лишь выступает инициатором проекта, его куратором, залогодателем в части залога земли и т.п. При высоком маржинальном доходе сами компании могут обслуживать подобные займы.

Эмиссию можно поручить специальной финансовой организации, задача которой будет состоять

в обеспечении эмиссии соответствующего облигационного займа, который эмитирует компания – реализатор проекта.

Выкуп таких облигаций можно поручить организации, в распоряжении которой находятся более долгосрочные вложения, например средства частных пенсионных фондов, страховых компаний и т.п. Эта схема в целом выглядит жизнеспособной при условии жесткого выполнения всеми участниками процесса финансовой дисциплины, «слова чести», если можно так выразиться. В задачу регулятора может входить контроль за деятельностью таких структур, кроме того, контроль за их деятельностью может входить также в обязанность финансовых департаментов региональных администраций.

4. Новой экономике нужны новые кадры. В связи с этим федеральному центру и региональным властям необходимо создать новую образовательную среду, но не по принципу «лес рубят – щепки летят», а по принципу разумной достаточности. Сформировать совместно с работодателями и образовательными учреждениями новые направления подготовки кадров, новый набор их компетенций. В настоящее время жизнь подсказывает, какие специалисты нужны для дальнейшего развития страны.

Таким образом, стратегия территориального развития должна соответствовать федеративному устройству государства, отражать не только общенациональные интересы, но и интересы и объективные различия регионов, обеспечивать как регулирование развития регионов «сверху», так и саморегулирование изнутри, быстро находить новые механизмы взаимодействия со всеми экономическими участниками. Только совместными усилиями можно выйти из кризиса с действительно новой экономикой.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет

Овчинникова О. П., доктор экономических наук, профессор кафедры экономики
E-mail: oovchinnikova@yandex.ru
Тел.: 8(4722) 301268

Никulina Е. В., кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой экономики
E-mail: nikulina@bsu.edu.ru
Тел.: 8(4722) 301268

ЛИТЕРАТУРА

1. Артоболевский С. С. Региональная политика России : обзор современного положения / С. С. Артоболевский // Отчет по проекту Тасис EDRUS 9602 «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии». Стадия анализа современного состояния (апрель 1998 – январь 1999 г.). – Режим доступа: <http://tacis.federation.ru/artob.htm>
2. Доклад Министерства финансов Российской Федерации о реформировании межбюджетных отношений : проект. – Режим доступа: <http://minfin.park.ru/fvr/p0190100.htm>
3. Подпорина И. Трансферты и бюджетное выравнивание / И. Подпорина // Российский экономический журнал. – 1995. – № 12. – С. 20.
4. Основные положения региональной политики в Российской Федерации : утверждены Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 23. – Ст. 2756.
5. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации : утверждена Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 г. № 909 // Рос. газета. – 1996. – 10 июля.
6. Бутов В. И. Основы региональной экономики : учеб. пособие / В. И. Бутов, В. Г. Игнатов, Н. П. Кетова. – М. ; Ростов-н/Д. : МарТ, 2000. – С. 323–334.
7. Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах : одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 32. – Ст. 3905.
8. Методика распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2000 г. / Министерство финансов Российской Федерации. – Режим доступа: <http://minfin.park.ru/fvr/metod.htm>
9. Гурова Т. При чем тут санкции / Т. Гурова // Эксперт. – 2015. – № 4. – С. 11–16.

Belgorod National Research University

Ovchinnikova O. P., Doctor of Economic Sciences, Professor of the Economics Department
E-mail: oovchinnikova@yandex.ru
Tel.: 8(4722) 301268

Nikulina E. V., Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Head of the Economics Department

E-mail: nikulina@bsu.edu.ru
Tel.: 8(4722) 301268