
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ВОЗРАСТАНИЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Буянова Марина Эдуардовна, д-р экон. наук, проф.
Васильев Вадим Викторович, соиск.

Волгоградский государственный университет, пр-т Университетский, 100, Волгоград, Россия, 400062; e-mail: htes@volsu.ru

Цель: обоснование направлений совершенствования региональной политики сглаживания дифференциации социально-экономического развития субъектов РФ. *Обсуждение:* существующие механизмы государственной поддержки, применяемые финансовые инструменты региональной политики не создают стимулов для ускорения экономического развития регионов. В этой связи в статье обоснованы недостатки современной государственной системы предоставления субсидий и иных межбюджетных трансфертов регионам. Аргументирована необходимость системного подхода при разработке политики сглаживания финансовой и экономической дифференциации субъектов Российской Федерации. *Результаты:* авторами предложена методика комплексной оценки состояния регионов на основе построения и анализа статей консолидированного финансового баланса, включающего показатели запасов и потенциала территории. Предложенный подход может применяться при оценке эффективности принимаемых на федеральном уровне решений в области совершенствования региональной социально-экономической политики, в частности – системы предоставления межбюджетных трансфертов, и их реализации на местах.

Ключевые слова: региональная политика, экономический рост, экономическое пространство, дифференциация социально-экономического развития, межбюджетные трансферты.

DOI: 10.17308/meps.2016.8/1477

Введение

На современном этапе развитие социально-экономических систем в масштабах отдельно взятого государства невозможно без учета территориальных особенностей, а именно сильных и слабых сторон функционирования региональных подсистем, благоприятных и негативных тенденций развития

регионов [9, с. 128]. Это обусловлено значительной дифференциацией, которая наблюдается в обеспечении регионов необходимыми экономическими и социальными ресурсами [4, 5].

Исторически сложившаяся неоднородность экономического пространства России оказывает значительное влияние на структуру и эффективность экономики, стратегию и тактику институциональных преобразований и социально-экономической политики [7]. Усиление дифференциации регионов с начала 1990-х гг. объясняется включением механизма рыночной конкуренции; различной адаптируемостью регионов с разной структурой экономики и разным менталитетом населения и власти к рынку; сокращением государственных инвестиций в региональное развитие и т.п.

Кроме того, дифференциация и неоднородность социально-экономического развития регионов России, может увеличиваться благодаря возникновению новых точек роста, полюсов развития, эффективных региональных кластеров, вследствие чего могут усиливаться негативные проявления неоднородности – образование депрессивных и неконкурентоспособных регионов, все более отстающих от регионов-лидеров и выпадающих из общего экономического и гуманитарного пространства, что препятствует проведению единой и успешной государственной социально-экономической политики. Хотя отстающие регионы получают существенную государственную поддержку, применяемые финансовые механизмы решают текущие социальные задачи (выравнивание уровней бюджетной обеспеченности), но не создают стимулов для ускорения экономического развития регионов как основы решения социальных задач на региональном уровне [6].

Основной целью проведения региональной политики государства является сглаживание дифференциации в социально-экономическом развитии территорий и обеспечение сбалансированного экономического роста. Вместе с тем для обеспечения ускорения темпов экономического роста, повышения производительности труда, перехода на инновационный путь развития актуальным является совершенствование взаимоотношений между федеральным центром и отдельными территориями.

Обоснование недостатков современной государственной системы предоставления субсидий и иных межбюджетных трансфертов регионам

В настоящее время разрабатывается значительное количество подходов и инструментов, призванных «заставить» систему сдвинуться с места за счет создания предпосылок для проявления инициативности и заинтересованности соответствующих субъектов в результатах своей деятельности. Примерами этого являются непрерывная реформа государственной службы, введение новой системы оплаты труда работников бюджетной сферы, применение финансовых механизмов стимулирования развития бизнеса и многое другое. Всё это обуславливает актуальность проблемы, с одной стороны, обеспечения с участием федерального бюджета опережающего раз-

вития депрессивных территорий, с другой стороны, выстраивания системы взаимоотношений регионов и федерального центра таким образом, чтобы руководители субъектов Российской Федерации были заинтересованы в повышении качества управления.

Из расчетов, приведенных в табл. 1, видно, что значительные объемы выделяемых ресурсов в виде финансовой помощи и многообразие применяемых форм поддержки регионов – сглаживания территориальной дифференциации развития не обеспечили.

В 2012-2014 гг. в результате выравнивания различия бюджетной обеспеченности между 10 наиболее и 10 наименее обеспеченными регионами РФ стали меньше по сравнению с 2009 г., когда до выравнивания они составляли 13 раз, а после снизились до 3. Стабилизировалась и динамика изменения разрыва в отличие от периода 2006-2009 гг., когда отличия бюджетной обеспеченности десяти наиболее и десяти наименее обеспеченных регионов до распределения дотаций, показывающих собственные финансовые возможности территорий, несмотря на использование выравнивающих финансовых механизмов, не только не уменьшались, а росли с 10 до 13 раз. Это приводит к необходимости постоянного увеличения объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (до 1 января 2008 г. – федерального фонда финансовой поддержки регионов). Так, с 2006 по 2014 г. его размер увеличился с 228,2 млрд руб. до 439,8 млрд руб., или на 192,7%.

Таблица 1

Разница в уровне расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации между 10 наиболее и 10 наименее обеспеченными регионами

Показатели	Годы			Темпы роста		
	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013	2014/2012
До выравнивания						
Наименее обеспеченные	0,248	0,233	0,279	0,94	1,2	1,13
Наиболее обеспеченные	1,550	1,564	1,727	1,01	1,1	1,11
Разница, раз	6,2	6,7	6,2	1,08	0,93	1,00
После выравнивания						
Наименее обеспеченные	0,601	0,567	0,624	0,94	1,10	1,04
Наиболее обеспеченные	1,555	1,565	1,727	1,01	1,10	1,11
Разница, раз	2,5	2,8	2,8	1,12	1,00	1,12
Изменение разницы до и после выравнивания	2,480	2,393	2,214	0,96	0,93	0,89

Источник: составлено и рассчитано авторами на основании: исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2014 год. Материалы расширенной коллегии Министерства финансов Российской Федерации. Москва, апрель 2015, с. 80-81; Исполнение федерального бюджета и бюджетов

бюджетной системы Российской Федерации за 2013 год. Материалы расширенной коллегии Министерства финансов Российской Федерации. Москва, август 2014, с. 75; Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2012 год. Материалы расширенной коллегии Министерства финансов Российской Федерации. Москва, апрель 2013, с. 59.

К сожалению, при предоставлении субсидий и иных межбюджетных трансфертов регионам из федерального бюджета никакого сопоставления результатов распределения средств между собой не осуществляется. Так, социальные по своему характеру субсидии распределяются с учетом численности соответствующих групп населения (хотя целесообразность предоставления указанных средств финансово обеспеченным регионам вызывает сомнения). Процессы предоставления инвестиционных и инфраструктурных субсидий вообще не имеют системного характера. Отдельно средства выделяются через Инвестиционный фонд Российской Федерации, отдельно в рамках принимаемых федеральных целевых программ (некоторые федеральные целевые программы общероссийского характера накладываются на федеральные целевые программы развития конкретных территорий). Помимо этого существует перечень объектов, строительство которых финансируется за счет непрограммных субсидий (вложений в строительство объектов государственной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не включенных в федеральные целевые программы). При этом совокупный анализ эффективности всех используемых инструментов не проводится, нет сравнительного анализа «стоимости создания одного рабочего места» при реализации разных инвестиционных проектов.

Складывающаяся ситуация позволяет сделать вывод, что наряду с реализацией политики выравнивания бюджетной обеспеченности регионов требуется разработка отдельных системных подходов сглаживания финансовой и экономической дифференциации субъектов Российской Федерации.

Совершенствование процесса принятия решения по поддержке регионов на федеральном уровне

Представляется целесообразным использование в качестве основы для принятия соответствующих управленческих решений результатов комплексной оценки состояния регионов с использованием консолидированных данных, являющейся основой для распределения межбюджетных трансфертов и реализации инвестиционных проектов на территории субъектов Российской Федерации.

На практике в деятельности органов государственной власти, различных научно-исследовательских институтов применяется огромное количество подходов к оценке темпов социально-экономического развития регионов [1, 8, 10], анализирующих финансовые (бюджетные) и производственные показатели, использующих их интегрированные значения на основе различных методик. При этом зачастую отдельно рассматриваются данные о государственном и частном секторах экономики, что объясняется

различными целями функционирования соответствующих субъектов, источниками получения ими доходов, формами финансовой отчетности и т.д.

По нашему мнению, значимым является проведение анализа совокупных результатов деятельности государства и предпринимателей, установление взаимосвязи полученных данных с финансовыми и производственными показателями территорий, то есть рассмотрение региона как единого субъекта деятельности.

В качестве базы сравнения субъектов Российской Федерации между собой наиболее интересной представляется разработка структуры и оценка статей консолидированного финансового баланса регионов, то есть определение соотношения между имеющимися в регионе ресурсами и принятыми обязательствами, а также выявления результатов деятельности региона за определенный период времени. При этом одними из базовых при анализе финансово-экономических показателей являются понятия потоков и запасов.

При рассмотрении региона как субъекта деятельности запасами являются имеющиеся на его территории природные, человеческие ресурсы и производственная инфраструктура, а потоками – производимый в течение года ВРП. В качестве внеоборотных активов примем национальное богатство регионов, включающее в себя:

- человеческий капитал;
- природные ресурсы, находящиеся в распоряжении субъектов Российской Федерации;
- основные фонды организаций.

Собственные средства региона – это, во-первых, его бюджетная сфера, то есть тот ресурс, за счет которого осуществляется выполнение основных государственных функций, и, во-вторых, объем прибыли (убытка) регионального баланса (по аналогии с бухгалтерским балансом организаций).

Долгосрочные обязательства состоят из задолженности юридических лиц (по кредитам и займам) и обязательств субъекта РФ: привлеченных бюджетных и банковских кредитов, а также средств, полученных в качестве финансовой помощи со стороны федерального бюджета.

Таким образом, региональный баланс в укрупненном виде имеет структуру, представленную в таблице 2. Здесь следует отметить, что традиционно в отечественной финансовой науке и практике под финансовым балансом территории понимается соотношение всех доходов резидентов территории (заработная плата, прибыль, процентные поступления и т.д.) и расходов (платежей) резидентов территории (расходы на потребление, инвестиции, государственные расходы) [2]. Такое понимание финансового баланса приближает его к понятию валового регионального продукта. Однако при данном подходе доходы и расходы территории рассматриваются как потоки за определенный период времени, то есть отражают не финансовый, а кассовый баланс (баланс доходов и расходов) территории.

Структура регионального финансового баланса

АКТИВ БАЛАНСА	ПАССИВ БАЛАНСА
I. Национальное богатство: – человеческий капитал, – природные ресурсы, – основные фонды организаций	II. Собственные средства: – стоимость бюджетной сферы; – прибыль (убыток) баланса
	III. Долгосрочные обязательства: – кредиты и займы; – финансовая помощь из федерального бюджета

Источник: разработано авторами

Предлагаемая в настоящей работе структура регионального финансового баланса отражает показатели запасов и потенциала территории. Они не могут изменяться ежегодно, поэтому анализ должен опираться на долгосрочные факторы развития, учитывать капитализацию параметров регионального состояния. В связи с этим за период расчета целесообразно принимать длительный срок в 25 лет, что соответствует частоте смены поколений людей, сроку службы долгосрочных активов (зданий и сооружений), используемых для оказания государственных и муниципальных услуг, сроку, в течение которого происходят кардинальные технологические изменения.

При этом необходимо отметить, что анализ данных на основе долгосрочного периода времени не означает нецелесообразность текущей переоценки статей баланса. Наоборот, это позволит определить влияние соответствующих управленческих решений на финансово-экономическое положение региона, а также сопоставить динамику финансовых и экономических показателей регионов между собой.

На основе результатов оценки финансовых балансов субъектов РФ в таблице 3 приведена выборка групп регионов лидеров и аутсайдеров¹. При этом, результирующим является показатель – «прибыльность (убыточность) региональных балансов», который был рассчитан, как отношение прибыли (убытка) баланса к активу баланса.

В числе «регионов-лидеров» Республики Коми, Татарстан, Удмуртская Республика, Сахалинская, Оренбургская, Томская области, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа. «Регионы-аутсайдеры» – Республики Алтай, Ингушетия, Тыва, Камчатский край, Чукотский автономный округ.

При этом необходимо отметить, что анализ социально-экономических показателей присоединенных к Читинской и Иркутской областям Агинского Бурятского и Усть-Ордынского Бурятского автономных округов за 2007 год показал, что данные территории характеризовались максимальными показателями убыточности регионального баланса.

Обращает на себя внимание, что города Москва и Санкт-Петербург в рейтинге прибыльности (убыточности) регионального финансового баланса

¹ Методика оценки статей регионального финансового баланса приведена в [3].

занимают соответственно 27-е и 66-е места из 82 рассмотренных субъектов Российской Федерации, хотя имеют максимальные значения бюджетной обеспеченности. Данное несоответствие места в рейтинге и положения среди других регионов по показателю бюджетной обеспеченности объясняется особым статусом субъектов Российской Федерации, прежде всего – особенностями налоговой базы, связанными с распределением центров прибыли вертикально-интегрированных компаний и регистрацией их головных подразделений.

Таблица 3

Рейтинг регионов по показателю прибыльности регионального
финансового баланса

№ п/п	Наименование субъекта РФ	Отношение прибыли (убытка) баланса к активу баланса
1	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	92,77%
2	Ямало-Ненецкий автономный округ	89,35%
3	Сахалинская область	82,42%
4	Оренбургская область	78,06%
5	Республика Коми	74,95%
6	Республика Татарстан	73,82%
7	Удмуртская Республика	70,01%
8	Томская область	69,49%
9	Пермский край	64,35%
10	Республика Башкортостан	63,64%
.....		
73	Магаданская область	-14,76%
74	Республика Калмыкия	-17,89%
75	Кабардино-Балкарская Республика	-18,12%
76	Еврейская автономная область	-25,36%
77	Чукотский автономный округ	-55,54%
78	Камчатский край	-117,40%
79	Чеченская Республика	-122,71%
80	Республика Ингушетия	-125,70%
81	Республика Алтай	-131,72%
82	Республика Тыва	-179,17%

Источник: составлено автором на основании таблицы 15.

Источник: составлено на основании расчетов авторов

Обсуждение результатов и заключение

Проведенный корреляционный анализ между состоянием регионального финансового баланса и финансовой помощью из федерального бюджета показал следующий результат (в данном случае под зависимостью от финансовой помощи понимается доля доходов консолидированных бюджетов регионов России, формируемых за счет дотаций, субсидий и прочих межбюджетных трансфертов с федерального уровня). Уровень корреляции прибыльности (убыточности) балансов регионов и доли межбюджетных

трансфертов (за исключением субвенций) в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ составил – 0,74 при значении коэффициента детерминации 0,55. То есть вариация показателя зависимости регионов от финансовой помощи на 55% объясняется вариацией прибыльности/убыточности регионального финансового баланса. Это значит, что фактическое «положение дел» в субъектах Российской Федерации в значительной степени определяется сложившимися долгосрочными факторами, экономическими и институциональными особенностями территорий: имеющимися природными ресурсами, человеческим капиталом, производственной инфраструктурой. Обозначенные факторы изначально присущи соответствующим территориям или формируются по итогам развития в течение значительных периодов времени, а они, в свою очередь, влияют на производственные возможности региона и, как следствие, финансовую состоятельность их бюджетов. Вместе с тем ряд регионов, несмотря на убыточность регионального финансового баланса, показывает опережающие темпы экономического роста, что, по нашему мнению, объясняется качеством управления регионом.

Таким образом, предложенный подход к оценке регионального финансового баланса может стать значимым инструментом анализа эффективности принимаемых на федеральном уровне решений в области совершенствования региональной социально-экономической политики, в частности – системы предоставления межбюджетных трансфертов, и их реализации на местах.

Список источников

1. Абрамова Е.А., Иванова Н.А. Методика оценки уровня социально-экономического развития регионов // *Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований*, 2012, no. 7, с. 121-124.
2. Бирюкова М.В., Ефремов А.В. Критерии оценки региональной дифференциации развития // *Поиск (Волгоград)*, 2016, no. 1 (3), с. 216-218.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ с изменениями и дополнениями. Доступно: <http://base.garant.ru>. (дата обращения: 23.06.2016)
4. Васильев В.В. *Влияние межбюджетной политики на региональный экономический рост*. Волгоград, ООО «Ригель», 2015.
5. Гавкалова Н.Л. Социально-экономическое развитие регионов: проблемы, перспективы, трансграничное сотрудничество // *Национальные и региональные аспекты инновационной деятельности*, 2013, no. 4(46), с. 5-12.
6. Каргинова В.В. Особенности экономической политики по согласованию интересов региональных акторов // *Современная экономика: проблемы и решения*, 2016, no. 3, с. 96-111.
7. Липатова Л.Н., Градусова В.Н., Модин Е.В. Региональная дифференциация социально-экономического развития как угроза экономической безопасности // *Управленческое консультирование*, 2016, no. 5 (89), с. 102-111.
8. Махмудова М.М. Региональная дифференциация развития промышленного производства в условиях макроэкономической нестабильности // *Общество: политика, экономика, право*, 2016, no. 5, с. 82-85.
9. Мельничук М.В. Социально-экономическое развитие российских регионов: основные направления и проблемы // *Региональные проблемы преобразования экономики*, 2011, no. 1, с.17-33.
10. Орехова Е.А. Усиление неоднородности экономического пространства России // *Региональная экономика: те-*

ория и практика, 2008, no. 9, с. 11-16.

11. Сидоров М.К. *Социально-экономическая география и регионалистика России*. Москва, ЮНИТИ-ДАНА, 2010.

12. Скотаренко О.В. Российский опыт оценки социально-экономического развития региона // *Фундаментальные исследования*, 2013, no. 1-3, с. 823-828.

IMPROVEMENT OF REGIONAL POLICY IN THE CONDITIONS OF INCREASE OF DIFFERENTIATION OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT

Buyanova Marina Eduardovna, Dr. Sc. (Econ.), Prof.
Vasilyev Vadim Viktorovich, applicant

Volgograd State University, University ave., 100, Volgograd, Russia, 400062;
e-mail: htes@volsu.ru

Purpose: justification ways to improve regional policy smoothing differentiation of socio-economic development of the Russian Federation subjects. *Discussion:* the existing mechanisms of the state support, the applied financial instruments of regional policy do not create incentives for acceleration of economic development of regions. In this regard in article shortcomings of modern state system of granting subsidies and other interbudgetary transfers to regions are proved The necessity of the system approach in policy-smoothing financial and economic differentiation of the Russian Federation subjects. *Results:* the authors proposed a method of complex evaluation of regions based on the design and analysis of items in the consolidated financial balance. This method are included unformation about reserves and potential of the territory. The offered approach can be applied at assessment of efficiency of the decisions made at the federal level in the field of improvement of regional social and economic policy, in particular – systems of granting the interbudgetary transfers, and their realization on places.

Keywords: regional policy, economic growth, economic space, differentiation of social and economic development, interbudgetary transfers.

Reference

1. Abramova E.A., Ivanova N.A. Metodika ocenki urovnja social'no-jekonomicheskogo razvitiya regionov [Technique of assessment of level of social and economic development of regions]. *Mezhdunarodnyj zhurnal prikladnyh i fundamental'nyh issledovanij*, 2012, no. 7, pp. 121-124. (In Russ.)
2. Biriukova M.V., Efremov A.V. *Kriterii otsenki regional'noi differentsiatsii razvitiia*. Poisk (Volgograd), 2016, no. 1 (3), pp. 216-218. (In Russ.)
3. Budgetary Code of the Russian Federation. (In Russ.)
4. Vasil'ev V.V. *Vlijanie mezhdjudzhetnoj politiki na regional'nyj jekonomicheskij rost* [Influence of the interbudgetary policy on regional economic growth]. Volgograd, OOO «Rigel'» Publ., 2015. (In Russ.)
5. Gavkalova N.L. Social'no-jekonomicheskoe razvitie regionov: problemy, perspektivy, transgranichnoe sotrudnichestvo [Social and economic development of regions: problems, prospects, cross-border cooperation]. *Nacional'nye i regional'nye aspekty innovacionnoj dejatel'nosti*, 2013, no. 4(46), pp. 5-12. (In Russ.)

6. Karginova V.V. Osobennosti jekonomicheskoj politiki po soglasovaniju interesov regional'nyh aktorov [Features of economic policy in coordination of interests of regional actors]. *Sovremennaja jekonomika: problemy i reshenija*, 2016, no. 3, pp. 96-111. (In Russ.)
7. Lipatova L.N., Gradusova V.N., Modin E.V. Regional'naia differentsiatsiia sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia kak ugroza ekonomicheskoi bezopasnosti. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*, 2016, no. 5 (89), pp. 102-111. (In Russ.)
8. Makhmudova M.M. Regional'naia differentsiatsiia razvitiia promyshlennogo proizvodstva v usloviiakh makroekonomicheskoi nestabil'nosti. *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo*, 2016, no. 5, pp. 82-85. (In Russ.)
9. Mel'nichuk M.V. Social'no-jekonomicheskoe razvitija rossijskih regionov: osnovnye napravlenija i problem [Social and economic development of the Russian regions: main directions and problems]. *Regional'nye problemy preobrazovanija jekonomiki*, 2011, no. 1, pp. 17-33. (In Russ.)
10. Orehova E.A. Usilenie neodnorodnosti jekonomicheskogo prostranstva Rossii [Strengthening of heterogeneity of economic space of Russia]. *Regional'naja jekonomika: teorija i praktika*, 2008, no. 9, pp. 11-16. (In Russ.)
11. Sidorov M.K. *Social'no-jekonomicheskaja geografija i regionalistika Rossii* [Social and economic geography and regionalistika of Russia]. Moscow, JuNITI-DANA Publ., 2010. (In Russ.)
12. Skotarenko O.V. Rossijskij opyt ocenki social'no-jekonomicheskogo razvitiia regiona [Russian experience of assessment of social and economic development of the region]. *Fundamental'nye issledovanija*, 2013, no. 1-3, pp. 823-828. (In Russ.)