

УДК 332:338

*Коварда В.В., Тимофеева О.Г.*ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет», Курск,
e-mail: kovarda@yandex.ru, e-mail: liolija@bk.ru

ОСОБЕННОСТИ ИНСТРУМЕНТОВ СТИМУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В РОССИИ

Ключевые слова: регион, региональное развитие, инструменты регионального развития, межбюджетные трансферты, государственная политика.

Для регионов Российской Федерации характерной особенностью является их неравномерность развития. Протяженность страны, особенности географического расположения, исторически сложившаяся система хозяйствования оказывают особое влияние на развитие того или иного региона. Для России, как для многих других стран, требуется развитие инструментов регионального развития, в частности, переход с экзогенного на эндогенное воздействие. Стимулирование наращивания собственного экономического потенциала региона позволит более эффективно распределять финансовые потоки для ликвидации диспропорций в развитии регионов. Одним из первых нормативно-правовых документов, направленных на развитие инструментария регионального развития является Указ Президента РФ от 16.01.2017 №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

Введение

Развитие любого государства представляет собой сложный и многоаспектный процесс, при этом особое значение приобретает развитие в рамках регионов страны как отдельных элементов единой системы, т.к. неравномерность может приводить к значительному и долговременному дисбалансу производительных сил в рамках одной страны, в результате чего происходит перераспределение финансовых потоков, усиливается интенсивность миграционных потоков и т.п. Для России этот факт имеет исключительное значение в связи со значительными масштабами территории и исторически сложившимися особенностями регионального развития, заключающаяся в наличии небольшой части самодостаточных регионов и тех, которые на протяжении длительного времени получают дотации из федерального бюджета Российской Федерации.

Цель исследования. В настоящее время обсуждается вопрос пересмотра региональной политики государства и уже в Указе Президента РФ от 16.01.2017 №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» отмечена необходимость стимулирования наращивания собственного экономического потенциала региона в т.ч. за счет предо-

ставления большей самостоятельности, т.е. в повышении самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в выборе способов достижения поставленных целей при использовании целевых межбюджетных трансфертов.

В продолжение соответствующего Указа Президента РФ в Постановлении Правительства РФ от 19.04.2018 №472 «Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации...» происходит процесс формирования атмосферы конкурентной борьбы между регионами за наилучшие показатели, в результате 40 регионам, демонстрирующим наилучшие значения оценки эффективности деятельности выделяются гранты.

В связи с этим, целью исследования является анализ возможностей регионов России с определенной степенью самостоятельности достигать социально-экономического развития посредством использования механизмов, определенных нормативными правовыми актами государства, и собственного потенциала.

Материал и методы исследования

В качестве материала исследования выступают нормативные правовые акты в области регионального развития, ста-

тистические сборники Росстата, результаты исследований российских и зарубежных ученых.

Методы исследования представляет собой комплекс статистического анализа, а также декомпозиции, индукции и дедукции.

Результаты исследования и их обсуждение

В настоящее время, практически все страны мира формируют региональ-

ную политику, разрабатывают различные программы и средства стимулирования, принимают решения об изменении административно-территориального деления (т.е. изменении границ между регионами либо укрупнение (уменьшение, объединение) регионов). В целом, все инструменты условно можно разделить на административные, организационно-экономические и финансовые, что наглядно представлено на примере Российской Федерации на рисунке 1.



Рис. 1. Основные инструменты государственного стимулирования регионального развития

Сущность финансовых инструментов заключается в использовании финансовых ресурсов государства для развития как региона в целом, так и отдельных его элементов. Причем, финансовое воздействие может быть как прямым (например, системные трансферты депрессивным регионам), так и косвенным (например, гибкая налоговая и ценовая политика в отношении компаний и фирм, связанных с деятельностью градообразующих предприятий, производящих значимые для развития депрессивных регионов товары и услуги).

Организационно-экономические инструменты отчасти связаны с финансовыми (а, в целом, все инструменты реализации госполитики регионального развития взаимосвязаны) (рис. 2) и основаны на формировании условий для стимулирования развития региона. Так, системный анализ социально-экономического развития депрессивных регионов направлен на выявление ключевых проблемных элементов, которые требуют дополнительного финансирования (в основном, целевого). Создание особых экономических зон является классическим примером применения организационно-экономических инструмен-

тов, т.к. в данном случае формируется некая территория с особым правовым статусом (закреплено соответствующими нормативными правовыми актами) (организационный механизм), резиденты которой пользуются определенными экономическими льготами (экономический механизм).

Административные инструменты направлены на использование административного ресурса, в частности, совершенствование системы отношений «федеральный центр-регионы», формирование нормативных актов об установлении специальных экономических режимов на отдельных территориях и т.п.

Следует отметить, что при использовании инструментария государственной политики регионального развития важным фактором является эффективность обратной связи (показана изогнутыми стрелками на рисунке 2), т.к. от нее во многом зависит эффективность реализации всей политики государства по развитию территорий.

При формировании системы государственного управления региональным развитием важно проанализировать основные тенденции и выявить факторы роста.

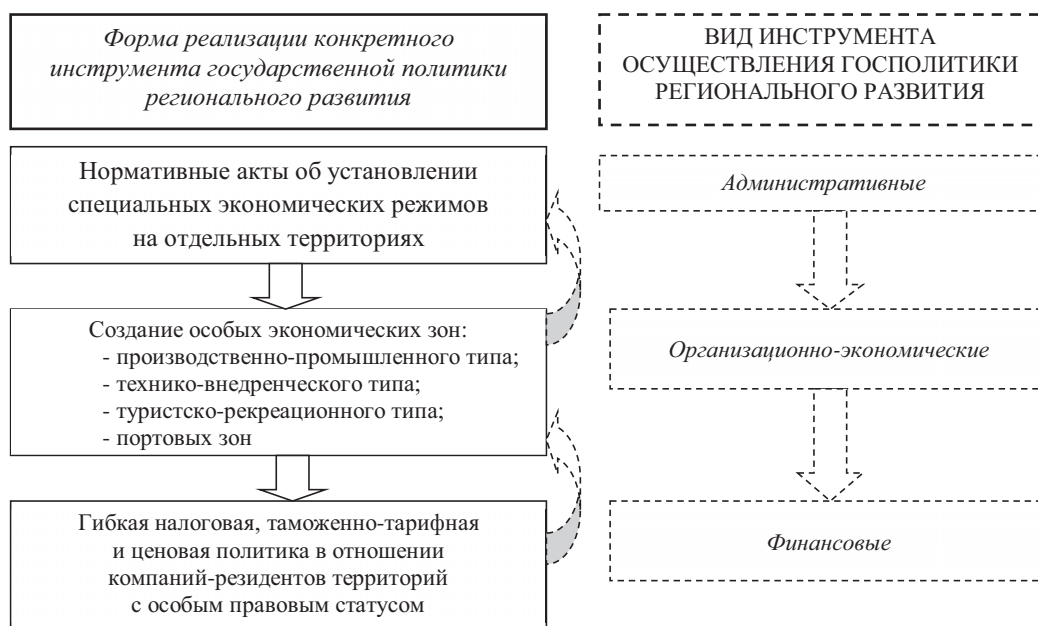


Рис. 2. Взаимосвязь основных инструментов государственного стимулирования регионального развития

В настоящее время уже сформирована база мировой практики регионального управления, одним из основных выводов которой является то, что выбор инструментов управления региональным развитием осуществляется с учетом правовых функций органов власти, экономического положения регионов и выявленных проблем, на решение которых направлено данное управление. Особенности реализации региональной экономической политики является использование координирующих средств макро- и микрополитики. Необходимо отметить тесную взаимосвязь всех составляющих управления региональным развитием.

Экспертами в управлении региональным развитием выделяется два типа указанного процесса, протекающих под воздействием внешних импульсов:

1) экзогенное развитие в условиях сильного вмешательства государственных органов власти (значительные государственные инвестиции: субсидии, кредиты и т.п.);

2) эндогенное развитие в условиях слабого государственного вмешательства (налоговые льготы, устранение административного контроля, сокращение удельного веса государственной собственности в регионе и т.п.); целью государственного вмешательства является провоцирование кумулятивного процесса за счет придания импульса внутренним факторам развития, по причине практически невозможности спонтанного эндогенного регионального развития.

В этой связи интересным представляется опыт европейских стран и ЕС в целом в рамках обеспечения регионального развития. Принципы политики регионального развития на европейском уровне были приняты с 1957 г., когда был подписан договор об учреждении экономического Европейского сообщества, который предусматривает, что миссия сообщества, в частности, заключается в том, чтобы содействовать во всем сообществе гармоничному, сбалансированному и устойчивому развитию экономической деятельности, высокой трудовой и социальной защите, повышению уровня жизни, экономической и социальной сплоченности и солидарности между государствами-членами [1].

В настоящее время в некоторых странах Европы реализуется новая парадигма экономической региональной политики, ключевые особенности и отличия от традиционной парадигмы представлены в таблице 1 [2].

Таким образом, акцент был перенесен с политики сокращения региональных различий на политику повышения конкурентоспособности региона.

Следует отметить, что осуществление политики повышения конкурентоспособности регионов посредством стимулирования более эффективного использования внутренних факторов требует определенной степени децентрализации, т.е. предоставление определенной свободы действий с целью развития эндогенных факторов [2, 3].

Таблица 1

Различия старой и новой парадигмы региональной политики [2]

| Характеристики парадигмы | Традиционная региональная политика | Новая парадигма |
|--------------------------|---|--|
| Цели | Выравнивание экономического развития за счет компенсаций для снижения региональных диспропорций | Стимулирование недостаточно используемого потенциала региона для обеспечения конкурентоспособности |
| Стратегии | Секторальный подход | Проекты комплексного освоения территорий |
| Инструменты | Субсидии и государственная помощь | Различные методы стимулирования |
| Действующие силы | Центральное правительство | Различные уровни власти |
| Объект воздействия | Административные регионы | Функциональные регионы |
| Результат | Перераспределение ресурсов от ведущих к отстающим регионам | Создание конкурентоспособных регионов |

В США разработкой и реализацией региональной политики занимаются Администрация экономического развития, которая входит в состав Министерства торговли и в основе деятельности которой лежит реализация программ развития отстающих и депрессивных регионов, Управление по разработке политики и административно-бюджетного управления при Президенте страны, Федеральный консультативный совет по экономическому развитию, Комиссия по междуштатной торговле [4].

В Китае в 1958 г. на основе шести административных районов (отмененных в 1954 г.) образовали семь зон экономического сотрудничества с целью наибольшей мобилизации потенциала различных областей и повышения эффективности использования природных ресурсов в рамках восстановления после войны. Данная мера была также направлена на содействие формированию независимых промышленных систем и достижению сбалансированного развития Китая [5].

С 1979 году началось создание особых экономических зон, и региональное развитие стало рассматриваться как важная часть реформирования и политики открытости. Центральное правительство дало привилегии свободных экономических зон и открытых городов для того, чтобы «протестировать» реформы и политику открытости, практику децентрализации власти и передачи прибыли, финансовую и налоговую политику, инвестиции и другие реформы сначала в определенных областях, а затем постепенно распространило данные практики в других регионах. К тому же, оно выделяло большой объем инвестиций этим территориям. На этом этапе открытые города в прибрежном регионе получили быстрое экономическое развитие и являлись новым двигателем экономического развития в Китае.

Седьмой пятилетний план экономического и социального развития КНР, принятый в 1986 году, четко поставил задачу градиентного развития региональной экономики и разделил Китай на три экономические зоны, а именно прибрежный регион Восточного Китая, внутренний регион Среднего Китая и Западный Китай.

Однако, за более чем 30 летний период с момента начала осуществления политики открытости, несмотря на рост всех экономических показателей, разрыв в уровнях социально-экономического развития между районами (Восточный Китай, Средний Китай и Западный Китай) и регионами Китая увеличился.

Начиная с 2006 года центральное правительство приняло в качестве национальной стратегии ряд документов по модернизации развития Среднего Китая, по созданию нескольких национальных экспериментальных зон, экономических зон и демонстрационных зон в его провинциях, по оказанию поддержки развитию, а также созданию платформы для национальной стратегии подъема. Средний Китай – это единственная территория в Китае, где каждая провинция имеет стратегическую платформу национального уровня [5].

Интерес представляет такой факт, что в рамках государственной политики осуществляется партнерская помощь более сильного региона с развитой экономикой отстающему в социально-экономическом аспекте территориальному образованию, т.е. скоординированное развитие взаимодействия между регионами под руководством центрального правительства и с участием органов местного самоуправления.

В странах на постсоветском пространстве также имеются проблемы сбалансированного развития регионов, что требует от органов госуправления различного рода решений (воплощенных в программы, стратегии, концепции, дорожные карты и т.п.).

Так, например, с 1991 г. в Кыргызстане было уже три попытки реформирования административно-территориальной системы страны, в настоящее время это задание предусмотрено новой Стратегией развития. Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 198 от 23 марта 2012 г. была принята Концепция административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике на 2012–2017 гг.. В мае того же года утвержден состав Координационного совета, а Государственное агентство по строительству и региональному развитию при Правительстве Кыргызской Республики было определено рабо-

чим органом Координационного совета по реализации Концепции.

В Концепции государственной региональной политики Кыргызстана (утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики № 171 от 11 марта 2009 г.) были определены следующие приоритеты регионального развития:

1. Формирование «экономических кругов», «точек роста».
2. Создание условий для модернизации секторов экономики, поддержка и развитие конкурентоспособных экономических кластеров.
3. Создание системы управления человеческими ресурсами (подготовка, переподготовка кадров и повышение уровня занятости населения).
4. Создание стимулов для внедрения инструментов стратегического планирования, программно-целевого бюджетирования, развития механизмов частного государственного партнерства.

В регионах будут развиваться направления, которые станут «локомотивами» и соберут вокруг себя предприятия других отраслей экономики региона, с тем, чтобы выйти на реальные результаты через несколько лет. Планируется также улучшение общего делового климата, инфраструктуры торговли, дорожной сети, расширение полномочий местных органов власти в бюджетной, налоговой сфере, поддержка приоритетных направлений экономики регионов [6].

В Украине в формировании механизмов государственного управления

для экономического развития регионов в Украине можно выделить три этапа (табл. 2) [7].

Аналогичные мероприятия (с учетом накопленного экономического потенциала, опыта и национальных особенностей) проводились и осуществляются в настоящее время во всех странах бывшего СССР.

Из всего вышесказанного следует, что проблема сбалансированного регионального развития не является только российской спецификой и характерна для развитых и развивающихся экономик. Опыт рассмотренных выше стран в сфере регионального развития показывает, что на уровне государства с позиции региональной политики территория рассматривается и как отдельные регионы по административно-территориальному делению, и как укрупненные ареалы (макрорегионы).

При этом заметна основная тенденция в государственных политиках регионального развития – переход от финансовой поддержки отстающих регионов (в общем виде, экзогенного стимулирования экономического роста региона) к политике развития внутренних факторов (стимулирование эндогенного экономического роста) (рис. 3). В рассмотренных выше примерах исключение составляет только Украина (при рассмотрении таблицы 2), однако и там госполитика регионального развития направлена на стимулирование экономического роста посредством использования и развития внутренних факторов.

Таблица 2

Механизмы государственного управления развитием регионов в Украине

| Период, г. | Основные характеристики | Механизмы государственного управления |
|------------|---|---|
| 1992–1999 | Переориентация промышленности на внешние рынки; приватизация; разрывы производственных цепочек, региональная дезинтеграция; усиление восточных регионов (металлургическая промышленность) | Создание свободных экономических зон и территорий приоритетного развития; предоставление льгот в налогообложении |
| 2000–2005 | Начало экономического роста, углубление диспропорций регионального развития, активизация инвестиционных процессов | Разработка стратегии регионального развития, развитие трансграничного сотрудничества через создание «еврорегионов» |
| 2005–2015 | Формализация стратегии регионального развития: концепции – на государственном уровне и стратегии – на местном; реформирование межбюджетных отношений; сокращение количества местных налогов | Согласование действий центральных и местных органов власти через заключение договоров, межбюджетные трансферты, адресные дотации, государственный заказ |

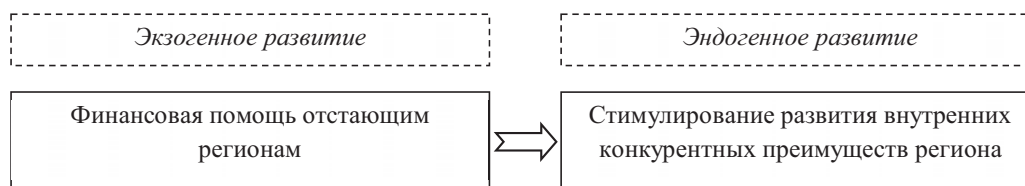


Рис. 3. Эволюция государственной политики регионального развития

Анализ политики регионального развития в России

В России основы политики в области регионального развития отражены в Указе Президента РФ от 16.01.2017 №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»

В этом Указе определены принципы, цели, приоритетные задачи и механизмы реализации государственной политики регионального развития Российской Федерации [8]. Там же дано определение термину «регион» – часть территории РФ в границах территории субъекта РФ.

Цели государственной политики регионального развития: обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией РФ и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан России на всей территории страны, повышение уровня и качества жизни населения, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение конкурентоспособности экономики России на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований (МО), а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач.

Распоряжением Правительства РФ от 5 июня 2017 г. №1166-р определены основные направления реализации государственной политики регионального развития РФ [9], а также ответственные исполнители, сроки выполнения и виды документов по каждой из приоритетных задач.

В большинстве своем, региональная государственная политика в России строится по принципу перераспре-

деления, когда значительная часть доходов от налогов поступает в федеральный бюджет РФ, а затем из федерального бюджета оказывается финансовая поддержка регионов. Перечень регионов – получателей дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2018 г. состоит из 73 субъектов РФ, и только 12 – не являются получателями вышеуказанных дотаций [10]. Таким образом, бюджет 73 регионов является дефицитным и требует финансовой поддержки из федерального центра.

Перечень субъектов Российской Федерации, не являющихся в 2019 г. получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации состоит из 13 регионов (на один больше, чем в 2018 г.) [11]. В Приложении 4 к вышеотмеченному Приказу Министерства финансов Российской Федерации от 14.11.2018 N 3130 указано, что в настоящее время в 6 регионах доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

Некоторые эксперты отмечают, что причиной сокращения количества регионов-доноров (2006 г. – 25) стала политика централизации доходов [12].

Однако при сопоставлении доходов регионов (до отчислений в федеральный бюджет и т.п.) с расходами можно заметить, что в России больше самодостаточных субъектов РФ.

Понимая, что перманентная финансовая поддержка регионов может приводить к их деградации (искусство руководителей, во многом, будет сводиться не к управлению в целях развития как такового, а к умениям добиваться необходимого объема финансирования из федерального бюджета), органы фе-

деральной власти постепенно переходят к стимулированию регионального развития посредством предоставления большей самостоятельности региональным органам власти и дополнительного финансового поощрения субъектов РФ, демонстрирующих наиболее значитель-

ную динамику социально-экономического роста. В итоге, в настоящее время стимулирование развития регионов России осуществляется посредством комбинации экзогенного воздействия и использования эндогенных факторов (рис. 4).

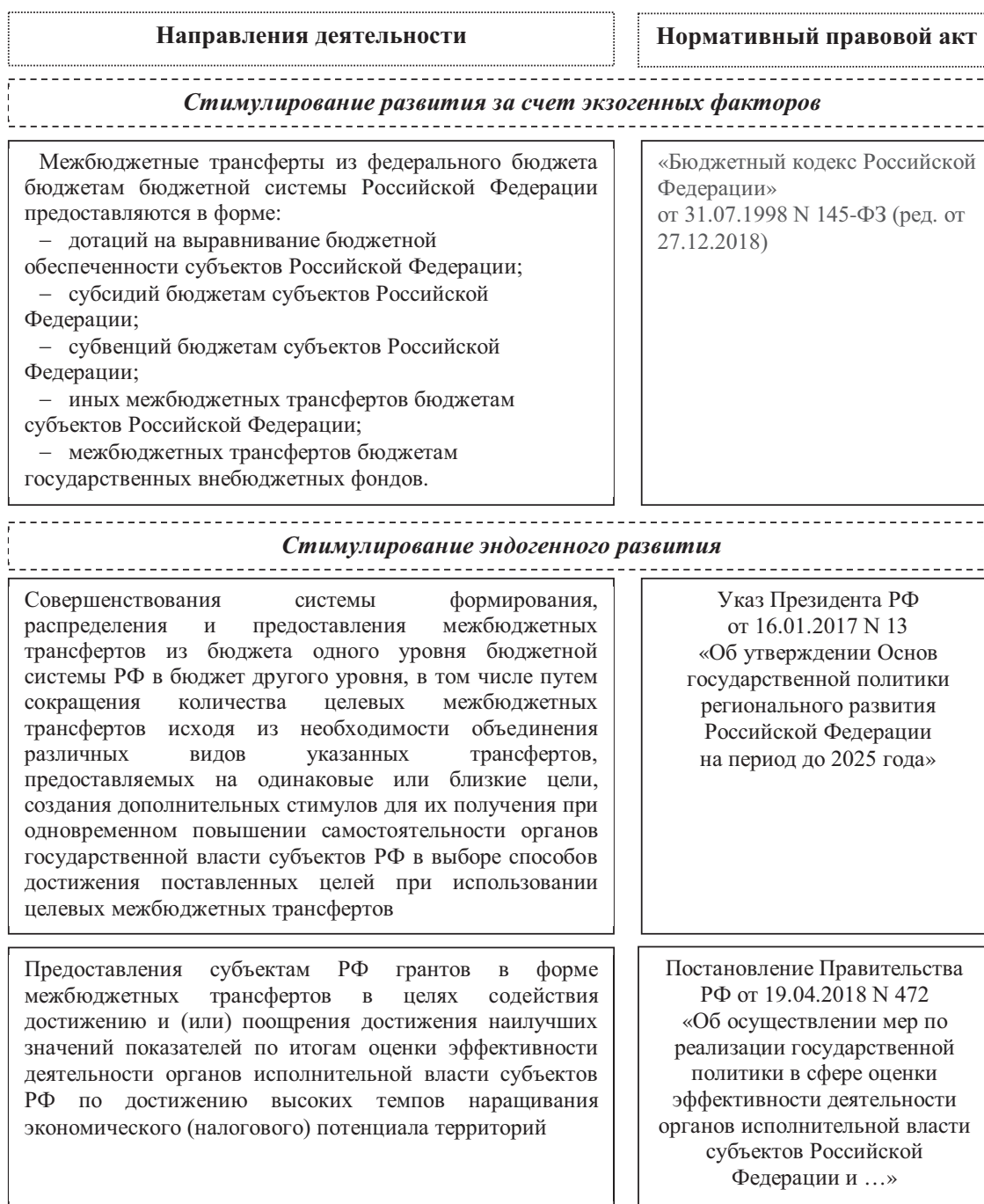


Рис. 4. Основные направления стимулирования регионального развития посредством эндогенных и экзогенных факторов

Заключение

Общемировые тенденции в стимулировании регионального развития направлены на активизацию использования эндогенных факторов роста и сокращения экзогенных. Данный процесс является постепенным и в настоящее время большинство стран мира осуществляют сочетание различных инструментов государственного управления региональным развитием, используя

как экзогенные, так и эндогенные факторы, а сама госполитика развития территорий приобретает ярко выраженный дифференцированный характер. Россия также использует как эндогенные, так и экзогенные факторы, причем последние (по дате утверждения) нормативные правовые акты свидетельствуют о смещении акцента в стимулировании регионального развития в направлении активизации эндогенных факторов.

Библиографический список

1. Соболева Г.В., Попова И.Н. Стимулирование экономического развития регионов средствами бюджетной и налоговой политики // Вестник Санкт-Петербургского университета. – 2014. – Сер. 5. – Вып. 1. – С. 5-26.
2. Mateoc-Sîrb N., Otîman P.I., Mateoc T., Gavrilescu C., Goşa V., Mănescu C. The importance of regions in the regional development policy of the European union // Agricultural Economics and Rural Development. New Series. Year VI. – 2009. – № 1. – P. 61–78. – URL: https://www.researchgate.net/publication/46532392_THE_IMPORTANCE_OF_REGIONS_IN_THE_REGIONAL_DEVELOPMENT_POLICY_OF_THE_EUROPEAN_UNION (дата обращения: 11.12.2018).
3. Коварда В.В. Анализ государственной политики регионального развития в Российской Федерации // Вестник Евразийской науки. – 2018. – № 4. – URL: <https://esj.today/PDF/40ECVN418.pdf> (дата обращения 11.12.2018).
4. Петросянц В.З. Арсланова Х.Д., Ниналалова Л.Г. Зарубежный опыт государственного регулирования регионального развития // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2016. – № 10. – С. 99-105.
5. Экономическое развитие регионов: опыт России и Китая: монография / под науч. рук. В.А. Ильина, А.А. Шабуновой, К.А. Гулина, Д. Мао. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2017. – 402 с.
6. Дегтярева И.Я. Подходы и инструменты стимулирования экономического развития регионов государства в условиях усиления внешних воздействий и неопределенности // Записки ИГУП (Институт государственного управления и политики). – 2015. – № 3. – URL: <https://www.ucentralasia.org/Content/Downloads/UCA-IPPA-OP-3-Rus.pdf> (дата обращения 11.12.2018).
7. Бакуменко В.Д., Чалая Н.Д. Особенности управления экономическим развитием регионов в Украине // Государственное управление. Электронный вестник. – 2012. – № 35. – URL: http://ejournal.spa.msu.ru/uploads/vesnik/2012/vipusk_35_dekabr_2012_g./gosudarstvennoe_regionalnoe_i_municipalnoe_upravlenie_bakumenko_chalaya.pdf (дата обращения 11.12.2018).
8. Указ Президента РФ от 16.01.2017 №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/
9. Распоряжение Правительства РФ от 5 июня 2017 г. №1166-р «Об утверждении плана реализации Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 г.» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_217769/f62ee45faefd8e2a11d-6d88941ac66824f848bc2/
10. Приказ Минфина России от 15 ноября 2017 г. 1029 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (Приказ вступил в силу 01.01.2018 г) [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_287645/
11. Приказ Минфина России от 14.11.2018 N 3130 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_313903/
12. Число регионов-доноров за 10 лет сократилось почти вдвое [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/04/05/684215-regionov-donorov>