

ВОПРОСЫ УЧЕТА ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ХАРАКТЕРИСТИК РЕГИОНА В ПРОЦЕССАХ МЕЖБЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ

Татьяна Георгиевна Ратковская

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, 630090, Россия, г. Новосибирск, пр. Академика Лаврентьева, 17, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, e-mail: rtg@ieie.nsc.ru

Актуальность проблем пространственного развития Российской Федерации неуклонно растет. Статья посвящена вопросам совершенствования инструментов межбюджетного выравнивания как необходимого условия регулирования пространственной структуры экономики и разрешения имеющихся региональных социально-экономических диспропорций. Определены методологические предпосылки исследования. Выполнены расчеты и проведен сравнительный межрегиональный анализ остроты пространственных диспропорций в части показателей инвестиционно-бюджетной обеспеченности регионального развития на уровне макрорегионов РФ (федеральных округов). Расчет динамики данных показателей характеризуется научной новизной. Основные методы исследования – системный подход, методы экономико-статистического и регионального анализа. Информационной базой исследования являются данные Росстата и Министерства финансов России. На основе анализа действующей методики бюджетного выравнивания сделан вывод о необходимости корректировки существующих и разработки новых количественных коэффициентов, отражающих объективные особенности пространственных условий развития субъектов РФ.

Ключевые слова: региональные неравенства, бюджетная обеспеченность, пространственные характеристики, Сибирь.

THE ISSUES OF ACCOUNTING FOR SPATIAL CHARACTERISTICS OF THE REGION IN THE PROCESSES OF INTER-BUDGETARY ALIGNMENT

Tatyana G. Ratkovskaya

Institute for Economics and Industrial Engineering SB RAS, 17, Prospect Akademik Lavrentiev St., Novosibirsk, 630090, Russia, Ph. D., Senior Researcher, e-mail: rtg@ieie.nsc.ru

The relevance and importance of the problems of spatial development of the Russian Federation are steadily growing. The article is devoted to the issues of improving the tools of inter-budgetary alignment process considered as a necessary element for regulation of the spatial structure of the economy and for resolution of existing regional socio-economic imbalances. The methodological prerequisites of the research are determined. Calculations are made and a comparative interregional analysis of the severity of spatial imbalances for indicators of investment and budgetary provision of regional development at the level of macro-regions of the Russian Federation (Federal districts) is carried out. The calculation of the dynamics of these indicators is characterized by scientific novelty. The methods used are systematic approach, methods of economic and statistical and regional analysis. The information base of the study is the data of Rosstat and the Ministry of Finance of Russia. The necessary to adjust the existing and develop new quantitative coefficients within the current methodology of budget alignment in accordance with the objective features of the spatial conditions of regional development in Russian Federation is concluded.

Key words: regional inequality, budget sufficiency, spatial features, Siberia.

Введение

В последние годы в государственной политике России наблюдается значительное усиление внимания к пространственным аспектам развития страны. В январе 2017 г. указом Президента утверждены «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», принят план их реализации. В феврале 2019 г. принята Стратегия пространственного развития страны. В майском указе 2018 г. Президента РФ сформулированы конкретные цели и задачи в экономике и социальной сфере на ближайшие шесть лет. В числе поставленных в этих документах задач стратегического развития – обеспечение связанности территорий России, их устойчивое развитие, преодоление пространственных диспропорций в уровне и условиях жизни населения [1–5].

В федеративном государстве необходимым условием регулирования пространственной структуры экономики, разрешения региональных социально-экономических диспропорций является совершенствование межбюджетных отношений как предпосылки решения широкого круга вопросов регионального развития [6–10].

Задачами данного исследования являются следующие:

- оценка уровней и динамики изменения бюджетно-инвестиционной обеспеченности субъектов РФ на территориях макрорегионов (структура и уровни расходов консолидированных бюджетов);
- рассмотрение пространственных особенностей систем расселения и организации местного самоуправления в разрезе макрорегионов и отдельных субъектов РФ;
- анализ существующего состояния и выявление направлений совершенствования учета пространственных характеристик регионов РФ в системе межбюджетного выравнивания.

Методологические аспекты исследования

Региональное неравенство как явление носит многоплановый характер и изучается в научной среде с разных позиций на основе различных категорий и используемых для их описания и измерения характеристик. Существует большой объем научных публикаций, рассматривающих влияние природно-ресурсных условий, глобализации, политического устройства, институциональных факторов на региональное развитие [11–13]. С развитием новых GIS-технологий усиливаются исследования с акцентом на пространство и пространственность, однако пока таких исследований в стране относительно немного [14–17].

В Российской Федерации сложность и значимость исследования проблем пространственного неравенства связана как с масштабами и физической неоднородностью пространства страны, так и с федеративным устройством государства, одно из выражений которого – разграничение обязанностей, полномочий

и ресурсов между двумя уровнями государственной власти (федеральным центром и субъектами РФ), а также органами местного самоуправления.

Система межбюджетных отношений, включающая в себя такие элементы как налоговое регулирование, распределение полномочий по четырем уровням бюджетной системы РФ, межбюджетные трансферты, является одним из главных инструментов распределения финансовых ресурсов по территории страны.

В теории бюджетного федерализма исследователи выделяют несколько базовых моделей бюджетного выравнивания: 1) выравнивание доходного потенциала субнациональных или местных бюджетов; 2) выравнивание уровня предоставления бюджетных услуг (путем учета расходных потребностей территорий); 3) выравнивание доходных возможностей регионов с учетом территориальной дифференциации расходных потребностей [18]. На выбор той или иной модели выравнивания влияет ряд социально-экономических факторов, а также политическое решение органов власти.

В Российской Федерации для целей бюджетного выравнивания используется последняя из названных моделей. Для учета особенностей регионов (субъектов Федерации) в ней, наряду с другими показателями, используется ряд пространственных характеристик, призванных отражать влияние факторов пространства на дифференциацию расчетных бюджетных расходов в процессе межбюджетного выравнивания.

Оценка региональной дифференциации показателей бюджетно-инвестиционной обеспеченности

Бюджеты субъектов и муниципальных образований РФ (консолидированные бюджеты регионов) являются важным источником финансовых средств. Исполнение целей большинства национальных проектов и программ невозможно без участия регионов, реализации мероприятий, относящихся к полномочиям субъектов РФ и муниципалитетов.

На основе предложенного нами методического подхода проведен расчет системы показателей инвестиционных и бюджетных условий регионального развития для периода 2012–2017 гг. [19]. Полученные данные и последующий анализ показали, что средний уровень расходов бюджетов субъектов РФ на территории СФО (на душу населения) в результате бюджетного выравнивания на протяжении более десяти лет стабилен и составляет 82-87% от среднего по РФ. Но при этом уровень расходов на национальную экономику оказался существенно ниже, составляя лишь 58–67% от среднего по РФ.

В результате расчетов также выявлено, что уровень бюджетных инвестиций за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ в СФО в период 2012–2017 гг. (период реализации первой серии «майских» указов президента) неуклонно снижался: с 79% от среднего по РФ в 2012 году до 50% от среднероссийского показателя в 2017. Если сравнить долю этих инвестиций в СФО в общероссийском их объеме (6,5% в 2017 г., табл. 1) с долей населения округа в численности населения страны (13,1%), то она меньше нее более чем

в два раза. А это те средства, за счет которых осуществляются инвестиционные расходы на формирование условий жизни населения, создание объектов социальной и экономической инфраструктуры регионального и местного значения.

Таблица 1

Динамика доли инвестиционных показателей субъектов
Сибирского федерального округа в общероссийских показателях, %, $РФ = 100\%$

| Показатели | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Население СФО | 13,5 | 13,4 | 13,2 | 13,2 | 13,2 | 13,1 |
| Инвестиции в основной капитал | 11,6 | 10,7 | 10,7 | 10,0 | 9,8 | 9,5 |
| Бюджетные инвестиции, всего | 10,3 | 8,6 | 8,5 | 8,9 | 7,7 | 7,4 |
| Инвестиции из федерального бюджета | 10,2 | 7,5 | 8,5 | 9,1 | 8,4 | 8,2 |
| Инвестиции из консолидированных бюджетов субъектов РФ | 10,5 | 9,8 | 8,5 | 8,6 | 6,9 | 6,5 |

Одной из причин такого состояния дел является объективная необходимость более высокой доли текущих расходов бюджетов субъектов РФ с проблемными экономико-географическими особенностями своих территорий (дисперсное расселение, большие расстояния, мелкие населенные пункты, низкие единичные мощности объектов социальной сферы). Соответственно, меньше возможностей для осуществления инвестиционных расходов и поддержки региональной экономики.

Пространственные характеристики в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ

Действующая Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденная в 2004 г., в части представления и учета пространственных характеристик регионов долгое время оставалась неизменной [20]. При расчете индекса бюджетных расходов в ней применяются два коэффициента: «коэффициент расселения» и «коэффициент транспортной доступности». Используемые для их расчета характеристики регионального пространства приведены нами в первой части табл. 2.

В 2017 г. в Методику были внесены изменения, связанные с внедрением в процесс межбюджетного выравнивания нового элемента, так называемого «модельного бюджета» субъекта Российской Федерации [21, 22]. Появился «коэффициент связанности», рассчитываемый на основе «коэффициента транспортной связанности» и «коэффициента плотности заселения». Используемые для этого характеристики пространства представлены во второй части таблицы. Как показывает анализ, принципиальных изменений с точки зрения представления характеристик регионального пространства они не несут.

Таблица 2

Пространственные характеристики регионов (субъектов РФ), формирующие дифференциацию расчетных бюджетных расходов в процессе межбюджетного выравнивания на федеральном уровне согласно действующей методике*

| Характеристика | Обозначение | Ед. изм. | Для расчета коэффициента | Назначение |
|--|--------------------------|--------------------|--------------------------------------|---|
| <i>1. Расчет индекса бюджетных расходов</i> | | | | |
| Доля населения, проживающего в районах Крайнего Севера и приравненных к нему местностях | ... | % | | коэффициент дифференциации заработной платы |
| Удельный вес населения субъекта РФ, проживающего в населенных пунктах с численностью населения до 500 чел., в общей численности населения субъекта РФ | $I_i / I_{ср}$ | % | коэффициент населения | |
| Плотность транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием: общего пользования, а также ведомственных автодорог)** | $Z_i / Z_{ср}$ | км/км ² | коэффициент транспортной доступности | коэффициент уровня цен |
| Площадь территории субъекта РФ | Π_i | км ² | | |
| Удельный вес населения субъекта РФ, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров и в горных районах | $N_{i,отд} / N_{ср,отд}$ | % | | |
| Доля сельских населенных пунктов в субъекте РФ, не имеющих связи по дорогам с твердым покрытием и не обеспеченных связью с портами, аэропортами и ж/д станциями*** | $D_i / D_{ср}$ | % | | |
| <i>2. Определение расчетного объема расходных обязательств</i> | | | | |
| Эксплуатационная длина железнодорожных путей | $D_{жд i}$ | км | коэффициент транспортной связанности | коэффициент связанности |
| Протяженность автодорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального и местного значения | $D_{авт i}$ | км | | |
| Протяженность внутренних водных путей | $D_{вод i}$ | км | | |
| Площадь территории субъекта РФ | Π_i | км ² | | |
| Количество населенных пунктов в субъекте РФ | ... | ед. | | |
| Доля населения, проживающего в населенных пунктах с численностью населения менее 1000 человек | $N_i / N_{ср}$ | % | коэффициент плотности заселения | |
| Удельный вес населения субъекта РФ, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров и в горных районах | $K_{НПi}$ | % | | |

* Таблица составлена автором на основе [19].

** Показатель используется лишь в том случае, когда названная плотность транспортных путей в субъекте РФ ниже среднероссийского показателя.

*** Показатель используется только для тех субъектов, где более половины численности населения проживает в горных районах, и доля сельских населенных пунктов, не обеспеченных транспортной связью больше двукратного среднего по РФ.

При анализе отражения аспекта «пространственности» мы воспользовались его структуризацией, предложенной в работе [23]. Автор выделяет следующие компоненты «пространственности»: масштаб; местоположение (физическая география); место (населенный пункт, местные условия); пространство (регион, кластер, агломерация); пространственные связи (сети различного рода). Исследовательский синтез этих компонент представляет собой сложную научную и практическую задачу, находящуюся в настоящее время далеко от своего решения.

Характеристики субъектов Российской Федерации, представленные в табл. 2, с формальной точки зрения дают то или иное описание каждой из этих компонент. Однако вопрос оценки представительности и глубины охвата соответствующей компоненты «пространственности» остается открытым. Наибольшей проблемой, на наш взгляд, является отражение пространственных связей различного рода (транспортных, поселенческих, институциональных) в том или ином регионе (субъекте Федерации, муниципальном образовании). Критические замечания, поступающие в отношении действующей методики со стороны субъектов РФ, подтверждают эту позицию [22, 24, 25].

Следует отметить, что в научных исследованиях по отдельным субъектам Российской Федерации были сделаны попытки выработать инструменты и механизмы для отображения и учета пространственных особенностей отдельных частей территории (как правило, муниципальных районов) при выработке управленческих решений и распределении бюджетных ресурсов [16, 17]. Такие подходы нуждаются в обобщении, теоретической и методической проработке их положений.

Заключение

Актуальные проблемы социально-экономического развития в столь большой и пространственно неоднородной стране как Российская Федерация необходимо оценивать и целенаправленно решать, отражая и учитывая специфику региональных ситуаций, в т.ч. пространственных характеристик.

Действующая методика бюджетного выравнивания учитывает часть таких особенностей, но не в полной мере. Кроме того, она направлена в первую очередь на поддержку текущих, а не инвестиционных расходов региональных бюджетов, что в итоге, как показали наши расчеты, находит отражение в неблагоприятных показателях бюджетно-инвестиционной обеспеченности.

Необходимо продолжить разработку механизмов диверсификации условий федеральной поддержки социально-экономического развития регионов с неблагоприятными экономико-географическими особенностями. Это потребует корректировки существующих и разработки новых количественных коэффициентов, отражающих объективные особенности пространственных условий развития.

Работа выполнена по плану НИР ИЭОПП СО РАН, проект XI.173.1.2. «Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием: концепция и принципы реализации», № АААА-А17-117022250118-6.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Об утверждении «Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении Плана реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период 2025 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 № 1166-р. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Electronic resource]. – Mode of access: <http://kremlin.ru/events/president/news/57425> (дата обращения: 18.04.2019).
5. Михеева Н.Н. Стратегия пространственного развития: новый этап или повторение старых ошибок? // ЭКО. – 2018. – № 5. – С. 158–178.
6. Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Федерализм как институциональный приоритет Стратегии пространственного развития для России // Региональная экономика. Юг России. – 2018. – № 4. – С. 33–43.
7. Бухвальд Е. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и новации в государственной региональной политике // Экономист. – 2019. – № 2. – С. 25–34.
8. Золотарева А.Б. Состояние и перспективы развития бюджетного федерализма в России // Финансы. – 2018. – № 12. – С. 9–15.
9. Валентей С.Д. Журнал «Федерализм» и «федерализм» в России // Федерализм. – 2011. – № 1(61). – С. 7–18.
10. Пешина Э.В., Истомина Н.А. Территориальная сегментация в социальной политике региона и ее влияние на формирование регионального бюджета // Региональная экономика: теория и практика. – 2012. – № 42. – С. 2–7.
11. Казакова С.М., Климанов В.В. Зарубежный опыт применения дифференцированного подхода в регулировании регионального развития // Региональная экономика. Юг России. – 2018. – № 4. – С. 55–68.
12. Кузнецова О.В. Типология факторов социально-экономического развития регионов России // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 5. География. – 2014. – № 2. – С. 3–8.
13. Изотов Д.А. Новая экономическая география: границы возможностей // Пространственная экономика. – 2013. – № 3. – С. 123–160.
14. Лисецкий Ф.Н., Чугунова Н.В. Расселение населения муниципальных образований Белгородской области как основной фактор в реализации концепции «Район-Парк» // Научные ведомости БелГУ. Серия История. Политология. Экономика. Информатика. – 2014. – № 1 (172). – С. 46–54.
15. Перькова М.В. Методика выявления и разрешения градостроительных конфликтов и противоречий развития на уровне муниципального района // Academia. Архитектура и строительство. – 2018. – № 4. – С. 74–83.

16. Куратова Э.С. Методология оценки транспортной обеспеченности территории для целей доступности социальных услуг // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – 5 (35). – С. 251–259.
17. Набережная А.Т., Павлова А.Н. Модель распределения финансовых средств с учетом региональных особенностей территории Республики Саха (Якутия) // Региональная экономика: теория и практика. – 2012. – № 17. – С. 35–39.
18. Силуанов А.Г. Оценка расходных потребностей субнациональных бюджетов в целях бюджетного выравнивания // Финансы. – 2011. – № 6. – С. 3–8.
19. Ратьковская Т.Г. Социальная инфраструктура Сибири: вопросы исследования и развития. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 176 с.
20. Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://docs.cntd.ru/document/901915639> (дата обращения: 18.04.2019).
21. Межбюджетные отношения: новые задачи и новые подходы (интервью с Директором Департамента межбюджетных отношений Минфина России Л.А. Ерошкиной) // Финансы. – 2018. – № 7. – С. 3–10.
22. Встреча с главами регионов в рамках Российского инвестиционного форума «Сочи-2018» [Electronic resource]. – Mode of access: <http://government.ru/news/31397/> (дата обращения: 18.04.2019).
23. Y.H.D. Wei Spatiality of regional inequality // Applied Geography, Volume 61, July 2015, pp. 1-10. DOI: 10.1016/j.apgeog.2015.03.013.
24. Содномова С.К., Чикичева С.Ю. Необходимость учета индивидуальных особенностей субъектов Российской Федерации при формировании «модельного» бюджета // Вестн. Забайкал. гос. ун-та. – 2018. – Т. 24. – № 7. – С. 131–138. DOI:10.21209/2227-9245-2018-24-7-123-131-138.
25. Что думают главы финорганов о модельном бюджете // Бюджет. – 2018. – 28 апр. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://bujet.ru/article/343472.php> (дата обращения: 18.04.2019).

© Т. Г. Ратьковская, 2019