

Совершенствование государственного регулирования социально-экономической дифференциации регионов России

М.М. МАКЕНОВ, г. Караганда, Казахстан

Аннотация. В работе выполнен анализ текущего уровня и динамики региональных диспропорций в России, показавший, что, несмотря на некоторые положительные сдвиги, уровень различий в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации все еще остается высоким и требует пересмотра государственной политики, направленной на сбалансированное и комплексное развитие регионов. Изучив положительный опыт европейских стран по снижению территориальных диспропорций, автор делает попытку адаптировать его к российским условиям и предлагает ряд рекомендаций по совершенствованию политики пространственного развития России. При этом основой изменений должно стать сфокусированное воздействие государства на экономически слабые регионы, позволяющее им решать имеющиеся проблемы и обеспечивающее устойчивое развитие. Результаты проведенного исследования могут быть использованы органами государственной власти при реализации мероприятий по совершенствованию политики регионального развития.

Ключевые слова: Россия; регион; территориальная дифференциация; пространственные диспропорции; территориальное развитие

Анализ дифференциации социально-экономического развития российских регионов

Одна из основных проблем современного пространственного развития Российской Федерации – высокий уровень дифференциации регионов. Как и любое социально-экономическое явление территориальная дифференциация содержит в себе как положительные, так и отрицательные эффекты. При невысоком уровне она может служить стимулом развития для отстающих регионов, но по мере возрастания неравенства оно становится серьезной проблемой, тормозящей развитие экономики, снижающей эффективность и качество государственного управления, усиливающей социальную напряженность в государстве. Полностью ликвидировать территориальные диспропорции невозможно и, вероятно, неправильно, однако

исследование специфики данного феномена, выявление закономерностей в развитии регионов, изучение зарубежного опыта и его адаптация к российским условиям могут помочь снизить его негативное воздействие на экономику. При этом автор исходит из того, что ключевую роль в решении проблемы территориальной дифференциации должно играть государство с его политикой регионального развития.

В экономической науке существуют различные определения термина «территориальная дифференциация». К примеру, академик Гранберг А.Г. рассматривает его как синоним понятия неоднородности экономического пространства¹. Швецов А.Н. и Лексин В.Н. трактуют его как качество и степень единства пространства в пределах конкретного государства. По их мнению, территориальная дифференциация представляет собой результат или процесс формирования различий в развитии между территориями страны [Лексин, Швецов, 1999]. Баранов С.В. рассматривает дифференциацию как неотъемлемое свойство многокомпонентной территориальной системы государства, которое может быть исследовано по количественным признакам, фиксирующим социально-экономические параметры развития субъектов Федерации [Баранов, 2007].

Исследованию территориальной дифференциации в Российской Федерации посвящено множество научных работ, среди которых можно отметить труды Коломак Е.А. [Коломак, 2014], Зубаревич Н.В. [Зубаревич, Сафронов, 2013], Глущенко К.П. [Глущенко, 2010]. Как правило, для проведения количественного анализа уровня и динамики пространственных диспропорций исследователями используются статистические оценки разброса и концентрации социально-экономических показателей, среди которых: соотношение максимального и минимального значений, децильный коэффициент, коэффициент вариации и индекс Тейла (Т). Одним из полезных свойств последнего является способность выделять вклад различных групп в общую дифференциацию, что позволяет одновременно рассматривать сразу два географических уровня (в данной работе: T_{between} – федеральные округа и T_{within} – субъекты Российской Федерации).

¹ Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. Второе издание. М., ГУ ВШЭ. 2001. 495 с.

В представленной работе был проведен анализ социально-экономической дифференциации российских регионов по показателю «ВРП на душу населения». Из-за отсутствия полного объема статистической информации не рассматривались данные по Чеченской Республике, г. Севастополю и Республике Крым. Для субъектов Федерации, в состав которых входят самостоятельные автономные округа, показатель был взят в целом: для Архангельской области – вместе с Ненецким автономным округом, для Тюменской – с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким АО.

Динамика основных статистических характеристик территориального неравенства по данному показателю, рассчитанных на основе стандартных методик, представлена в таблице 1.

Таблица 1. Динамика статистических характеристик территориальной дифференциации по показателю «ВРП на душу населения» с 2000 по 2015 гг.

Год	Max/min	Коэффициент вариации	Децильный коэффициент	T	T _{between}	T _{within}
2000	26,5	0,740	7,682	0,194	0,064	0,130
2001	29,0	0,748	7,323	0,193	0,070	0,123
2002	35,6	0,752	7,128	0,193	0,072	0,122
2003	33,8	0,770	7,560	0,201	0,074	0,126
2004	35,9	0,767	7,508	0,200	0,071	0,129
2005	43,6	0,855	7,937	0,227	0,078	0,149
2006	41,5	0,814	7,564	0,214	0,072	0,142
2007	24,2	0,784	7,314	0,206	0,067	0,139
2008	24,2	0,766	7,211	0,201	0,063	0,138
2009	25,4	0,813	7,052	0,217	0,080	0,138
2010	20,3	0,757	6,956	0,199	0,077	0,121
2011	19,0	0,765	7,200	0,202	0,079	0,123
2012	15,5	0,738	6,659	0,188	0,073	0,116
2013	13,7	0,717	6,159	0,178	0,064	0,114
2014	14,4	0,742	6,471	0,187	0,070	0,117
2015	14,7	0,730	6,788	0,187	0,075	0,112

Источник табл. 1–3, рис. 1: расчеты автора на основе [Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации [Эл. ресурс]. URL: www.gks.ru (дата обращения: 01.10.2018)].

Как видно из данных таблицы, в период с 2000 по 2005 гг. в Российской Федерации шло нарастание пространственных диспропорций по объему валового регионального продукта

на душу населения. Однако после 2005 г. наблюдается устойчивое снижение уровня неравенства. Минимальное значение по всем исследуемым статистическим характеристикам было зафиксировано в 2013 г.

Если говорить о составляющих индекса Тейла, то в период с 2000 по 2015 гг. общее межрегиональное неравенство по исследуемому показателю определялось в основном различиями между субъектами Российской Федерации. Отметим, что характеризующий их индекс T_{within} , начиная с 2005 г., имеет тенденцию к снижению, в то время как показатель дифференциации между федеральными округами ($T_{between}$) с течением времени остается почти неизменным.

В порядке научного эксперимента автором был рассчитан уровень пространственных диспропорций при исключении показателей автономных округов, которые отличаются особыми условиями социально-экономического развития. Как оказалось, без учета АО уровень территориальной дифференциации в стране заметно снижается (табл. 2).

Таблица 2. Динамика статистических характеристик территориальной дифференциации по показателю «ВРП на душу населения» с 2011 по 2015 гг. (без учета данных по автономным округам)

Характеристика	2011	2012	2013	2014	2015
Max/min	19,0	15,1	13,3	14,4	14,7
Коэффициент вариации	0,655	0,625	0,614	0,637	0,622
Децильный коэффициент	5,833	5,351	5,049	5,156	5,429
T	0,153	0,141	0,135	0,140	0,140
$T_{between}$	0,054	0,050	0,044	0,047	0,052
T_{within}	0,099	0,091	0,091	0,093	0,088

Включение в расчеты фактора ценовых различий на потребительские товары и услуги в российских регионах привело к еще большему снижению уровня пространственного неравенства (табл. 3). В качестве инструмента для перерасчета душевого ВРП использовалась величина прожиточного минимума, определяемая Росстатом для субъектов Федерации и страны в целом.

В целом, как свидетельствуют данные таблиц 2 и 3, при проведении некоторых допустимых преобразований во время анализа уровень территориальной социально-экономической

дифференциации заметно снижается. Но насколько этот разрыв критичен на фоне международного опыта?

Таблица 3. Динамика статистических характеристик территориальной дифференциации по показателю «ВРП на душу населения» с 2011 по 2015 гг. (с учетом межрегионального различия цен)

Характеристика	2011	2012	2013	2014	2015
Max/min	9,6	7,7	8,2	8,7	9,3
Коэффициент вариации	0,445	0,432	0,428	0,441	0,440
Децильный коэффициент	3,935	3,683	3,757	3,744	3,857
T	0,084	0,078	0,077	0,079	0,081
T _{between}	0,018	0,016	0,014	0,014	0,017
T _{within}	0,066	0,062	0,063	0,065	0,064

Чтобы адекватно оценить уровень пространственного неравенства, сложившегося в России, были сравнены статистические оценки, характеризующие степень межрегиональной дифференциации в ряде других государств, обладающих значительными территориями. В частности, был проведен анализ уровня пространственных диспропорций по «ВРП на душу населения» за 2016 г. в Индии, Канаде, Китае, США и Германии. Хотя последняя по своей территории не сопоставима ни с одной из названных стран, ее опыт по регулированию уровня пространственных диспропорций может быть полезен для исследователей, так как в Германии до недавнего времени остро стояла проблема территориальной дифференциации и накоплен значительный объем качественных исследований по данному вопросу. Сопоставление проводилось без учета межрегионального различия цен в выбранных странах (табл. 4).

Как видно из данных таблицы, наименьший уровень территориальной дифференциации по душевому ВРП наблюдается в Соединенных Штатах Америки; статистические характеристики региональных диспропорций для Российской Федерации превышают аналогичные показатели в рассмотренных странах в обоих вариантах анализа: с учетом данных по АО и без них (исключение – децильный коэффициент Индии). То есть социально-экономическая дифференциация российских регионов, несмотря на некоторое снижение в последние годы, все еще

остаётся высокой и требует совершенствования государственной региональной политики.

Таблица 4. Статистические характеристики территориальной дифференциации по ВРП на душу населения в странах мира и Российской Федерации (по итогам 2016 г.)

Характеристика	Россия с учетом данных по АО*	Россия без учета данных по АО*	Германия	Индия*	Канада	Китай	США
Max/min	14,65	14,65	2,48	7,94	2,51	4,28	2,03
Коэффициент вариации	0,73	0,62	0,26	0,50	0,28	0,45	0,18
Децильный коэффициент	6,79	5,43	2,14	5,62	2,09	3,81	1,81

* Расчеты показателей выполнены на основе статистических данных за 2015 г.

Источник: расчеты автора на основе [Бюро экономического анализа министерства торговли США [Эл. ресурс]. URL: www.bea.gov; Национальное бюро статистики Китая. [Эл. ресурс]. URL: www.stats.gov.cn; Статистическая служба Канады. [Эл. ресурс]. URL: www.statcan.gc.ca; Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. [Эл. ресурс]. URL: www.gks.ru; Федеральное статистическое ведомство Германии. [Эл. ресурс]. URL: www.destatis.de; Центральный банк Индии. [Эл. ресурс]. URL: www.rbi.org.in (дата обращения: 01.10.2018)].

Зарубежный опыт регулирования территориальной социально-экономической дифференциации

Все регионы России различаются как экономической структурой, так и иными характеристиками, влияющими на их социально-экономическое развитие. Содержанием государственной региональной политики является поиск способов восполнения имеющихся в отдельных регионах недостатков и создание ситуации, при которой уровень и качество жизни населения будут одинаково высоки на всей территории страны. При этом усилия в первую очередь должны фокусироваться на продвижении экономически слабых регионов.

В Европейском союзе для поддержки экономически слабых регионов и устранения недостатков, сдерживающих их развитие, проводится так называемая «политика сплочения», нацеленная на привлечение в регионы бизнеса, создание новых рабочих мест, экономический рост и повышение качества жизни граждан.

Механизм проводимой политики регионального развития в странах ЕС в корне отличается от того, который реализуется

в Российской Федерации. Во-первых, финансирование в рамках государственной поддержки пространственного развития получают не региональные бюджеты, а конкретные компании, которые работают или планируют начать работу в этих регионах. Во-вторых, управление процессом выбора компаний, претендующих на господдержку, передано на региональный или местный уровень². В данном случае в Европе работа строится по принципу субсидиарности: там, где это возможно, решение имеющихся проблем и задач развития спускается на самый низкий уровень управления, способный более качественно и эффективно выполнять поставленные задачи. Тот факт, что государственные инвестиции имеют наибольший эффект при их управлении на региональном уровне, подтверждается и научными исследованиями [Bom, Ligthart, 2013]. В-третьих, региональная политика Европейского союза работает по принципу софинансирования: если проект получает финансовую поддержку из структурных фондов ЕС, часть финансирования берет на себя правительство той страны, на территории которой он реализуется. При этом финансирование из структурных фондов не может быть использовано для замены национального финансирования³.

Объемы финансовой поддержки и коэффициент софинансирования в ЕС адаптированы к уровню экономического развития регионов. Самое большое финансирование из наднациональных фондов получают наименее развитые из них, в которых душевой ВРП не превышает 75% от среднего значения по ЕС. Далее следуют «переходные» регионы, чей ВРП на душу населения составляет от 75% до 90% от средневропейского показателя и «развитые» с душевым ВРП выше 90% от среднего по ЕС [Publications..., 2016].

При отборе инвестиционных проектов для поддержки Европейский фонд регионального развития руководствуется следующими приоритетами: развитие и укрепление исследований и инноваций; расширение доступа, использования и улучшение качества информационных и коммуникационных технологий; повышение конкурентоспособности малого и среднего бизнеса;

² Официальный сайт Европейской комиссии (раздел «Региональная политика»). [Эл. ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/ (дата обращения: 01.10.2018).

³ Федеральное министерство экономики и энергетики Германии [Эл. ресурс]. URL: www.bmwi.de (дата обращения: 01.10.2018).

поддержка перехода к экономике с более низким уровнем выбросов углерода.

Объем финансовых средств, направляемых на данные приоритеты, зависит от категории региона: в наиболее «развитых» из них не менее 80% расходов должны быть сосредоточены, по крайней мере, на двух приоритетах из четырех вышеперечисленных; для «переходных» и наименее развитых регионов расходы на два приоритета из четырех перечисленных должны составлять 60% и 50% соответственно [Publications..., 2016].

На цели регионального развития в период с 2014 по 2020 гг. Европейский союз планирует выделить 351,8 млрд евро, что составляет почти 1/3 от его общего бюджета. При этом ожидается, что проводимая политика станет катализатором для дальнейшего государственного и частного финансирования развития регионов, так что эффект от влияния «политики сплочения» за период 2014–2020 гг. составит около 450 млрд евро⁴.

По мнению автора, большой интерес для России может представлять также опыт Германии, в которой региональная политика с 1969 г. реализуется в рамках Совместной программы федерального правительства и федеральных земель по улучшению региональных экономических структур (GRW). Программа основана на общих принципах политики сплочения Европейского союза, дополняет ее и направлена на реализацию следующих задач.

1. Привлечение инвестиций, создание новых рабочих мест. Идея поддержки частных инвестиций заключается в том, чтобы стимулировать компании вкладывать средства в структурно слабые регионы.

2. Развитие инфраструктуры в экономически слабых регионах. Это позволяет последним повышать свою инвестиционную привлекательность и тем самым становиться более конкурентоспособными.

3. Поощрение межрегионального сотрудничества. Более тесные связи и взаимодействие между регионами (например, посредством общих стратегий развития или за счет межрегиональных органов управления) помогает им координировать усилия по решению общих проблем социально-экономического

⁴ Официальный сайт Европейского союза [Эл. ресурс]. URL: www.europa.eu (дата обращения: 01.10.2018).

развития, что положительно влияет на инвестиционный климат и бизнес-среду каждого из участников такого взаимодействия⁵.

Финансирование конкретных проектов в рамках Программы GRW осуществляется в форме грантов или субсидирования кредитов за счет средств федерального правительства Германии и федеральных земель, а также дополняется средствами Европейского фонда регионального развития. Сроки и лимиты финансовой поддержки варьируются в зависимости от уровня развития конкретного региона, в котором реализуется проект, и который определяется на основе оценки ряда региональных индикаторов (размер рынка труда, уровень доходов населения, качество инфраструктуры и т.д.). Немаловажным является и размер компании: малые и средние предприятия имеют право на получение более высокого уровня государственной поддержки, чем крупные корпорации.

Задача администрирования и управления финансированием в рамках данной Программы закреплена за органами власти федеральных земель или административных районов. Последние имеют право там, где это возможно, определять цели и задачи развития своих территорий, и на их основе самостоятельно решать, какие именно проекты должны получать финансирование. Они же контролируют целевое расходование средств и выполнение бенефициарами тех условий, на которых было одобрено финансирование⁶.

Стоит особо отметить, что GRW – это не просто Программа или фонд по финансированию экономически слабых административных образований, но и стратегическая, регулирующая и координирующая схема финансирования пространственного развития, позволяющая получать максимальный синергетический эффект от межрегиональной кооперации. Немецкими исследователями было доказано ее положительное воздействие на развитие экономически слабых регионов и сокращение территориальных диспропорций. Так, предельный эффект влияния поддержки GRW на рост производительности финансируемых регионов они оценивают в 0,092% – 0,3% (в зависимости от специфики модели

⁵ Федеральное министерство экономики и энергетики Германии [Эл. ресурс]. URL: www.bmwi.de (дата обращения: 01.10.2018).

⁶ Framework for the Coordination of the Joint Task of the federal government and the Länder for the Improvement of Regional Economic Structures (GRW).

и текущего уровня развития региона) [Rhoden, 2016; Alecke et al., 2012]. Таким образом, увеличение финансирования региона на 1% в некоторых случаях может обеспечить рост производительности в нем на 0,3%, что можно считать серьезным эффектом. В результате этого в экономически слабых регионах происходит увеличение скорости региональной конвергенции и, как следствие, снижение уровня территориальной дифференциации.

Адаптация и применение зарубежного опыта в вопросе регулирования социально-экономической дифференциации регионов России

Опыт Европейского союза по снижению региональных различий после некоторой адаптации вполне может быть применим в Российской Федерации, однако этому могут препятствовать ряд проблем в налогово-бюджетной системе страны, которые негативно влияют на уровень территориальной дифференциации и общее социально-экономическое развитие российских регионов. Во-первых, механизм перераспределения средств между уровнями бюджетной системы страны является несовершенным и требует качественного преобразования [Запорожан, 2015; Шленкене, 2012]. Экономический рост и стабилизация бюджетной системы, наблюдавшиеся в Российской Федерации с начала 2000-х годов, дали возможность руководству страны для осуществления активной политики выравнивания социально-экономического развития субъектов. Результатом такой политики стало постепенное сокращение уровня территориальной дифференциации по ряду показателей социально-экономического развития российских регионов. Однако основные успехи в данном случае были достигнуты за счет активной финансовой поддержки *бюджетов* экономически слабых регионов России со стороны федерального бюджета страны, а не благодаря сбалансированному и комплексному развитию *экономики* данных субъектов. Отрицательными последствиями проводимой в стране политики выравнивания стали рост иждивенческих настроений среди дотационных регионов, усиление их зависимости от федерального центра, а также постепенная потеря стимулов для дальнейшего развития у регионов-лидеров. Кроме того, серьезными проблемами для развития российских регионов на данный момент являются: субъективизм

при распределении бюджетных трансфертов, непредсказуемый характер финансовой поддержки и общая неэффективность бюджетной политики государства с точки зрения соотношения затрат и результатов [Алаев и др., 2012; Волохина, 2012; Сидорова, Татаркин, 2013]. Во-вторых, в России требуется качественное изменение налоговой системы, которая сдерживает, а не стимулирует развитие регионов. В данном случае можно выделить три первоочередные задачи. Первая – решение проблемы с поступлением налоговых платежей от общероссийских компаний, которые платят основные налоги по месту регистрации, а не по месту производственной деятельности. Вторая – обеспечение равномерного распределения налоговой нагрузки между различными секторами российской экономики [Поварова, 2013]. Третья – замена регулирующих налогов на собственные там, где это возможно и экономически эффективно.

Перечисленные проблемы создают трудности в вопросах финансовой обеспеченности полномочий регионов. При этом в условиях ухудшающегося состояния российской экономики проблема исполнения бюджетов становится более острой и сдерживает социально-экономическое развитие субъектов [Безденежных, Макенов, 2017]. Именно поэтому России необходимо изменение малоэффективной налогово-бюджетной системы и переход к более продуктивному точечному воздействию на хозяйствующие субъекты для обеспечения ускоренного социально-экономического развития регионов.

Автор разделил регионы России на группы в зависимости от отклонения душевого ВРП от среднероссийской величины по итогам 2015 г. (по аналогии с распределением регионов в ЕС). Статистические данные были скорректированы с учетом межрегионального различия цен, данные по автономным округам не учитывались.

По расчетам автора, в 2015 г. у 37 из 78 анализируемых субъектов РФ душевой ВРП находился на уровне ниже 90% от среднероссийского, у 20 он составлял менее 75%. Если взять за образец опыт ЕС, нужно рекомендовать основной объем государственной поддержки направить именно на последнюю группу регионов. Это не исключает возможности для представителей двух других групп получать поддержку со стороны государства, но в меньшем объеме.

Принципиально важно, чтобы распределение средств между муниципальными образованиями в каждом конкретном регионе также было основано на учете характеристик их социально-экономического развития, а компании, планирующие или осуществляющие свою деятельность в экономически слабых муниципальных образованиях, имели бы преимущество при получении господдержки по сравнению с теми, которые работают или планируют начать работу в более благоприятных условиях (в экономически более развитых муниципалитетах).

На основе ранжирования регионов и муниципальных образований по уровню экономического развития совместными усилиями научного сообщества, федеральных и региональных органов власти и местного самоуправления необходимо разработать Генеральную схему пространственного развития, которая на данный момент отсутствует в Российской Федерации, несмотря на то, что предложение и сроки ее разработки были определены в Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации до 2020 года. Концепция выделяет ряд основных задач, которые должна решать Генеральная схема пространственного развития Российской Федерации, среди которых: зонирование территории страны с целью дифференциации государственной социальной и экономической политики в отношении отдельных типов муниципальных образований, регионов и макрорегионов; синхронизация действий региональных и отраслевых стратегий; создание основы для формирования механизмов управления миграционными процессами. Процесс планирования и размещения объектов особой государственной важности также должен реализовываться на основе схемы пространственного развития Российской Федерации⁷.

Помимо ключевых задач, по мнению автора, в рамках Генеральной схемы должны быть сформулированы основные инвестиционные приоритеты и цели развития регионов и муниципальных образований, соединённые в единую скоординированную и синхронизированную систему, после чего разработаны программы их реализации. При этом программы могут охватывать как отдельные административные образования, так и распространяться

⁷ Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации до 2020 года. Министерство регионального развития Российской Федерации, 2006 г.

на группу регионов или муниципальных образований. При этом вопрос о нормативах распределения финансирования между региональными и муниципальными группами остается открытым до момента создания данной схемы и формирования общего бюджета поддержки хозяйствующих субъектов.

По аналогии с немецкой программой GRW автор работы исходит из того, что федеральные органы власти Российской Федерации не должны заниматься выбором, управлением или контролем инвестиционных проектов. Их задача заключается в утверждении общих программ пространственного развития, которые будут охватывать множество потенциальных проектов. В свою очередь процесс по выбору, мониторингу и оценке инвестиционных проектов должен быть закреплен за региональными и муниципальными органами власти. При этом эффективное и целевое расходование бюджетных средств обеспечивается за счет:

- предварительной и последующей периодической оценки влияния каждого инвестиционного проекта на развитие муниципального образования со стороны муниципальных органов власти (вклад реализуемого инвестиционного проекта в валовой региональный и/или муниципальный продукт, количество и качество созданных рабочих мест, объем налоговых поступлений и т.д.);

- мониторинга выполнения программ пространственного развития со стороны региональных и федеральных органов власти.

Кроме того, при отборе проектов для господдержки предлагается вменить потенциальным бенефициарам выполнение ряда обязательных условий, гарантирующих максимизацию эффекта от вложенных инвестиций. К таковым могут относиться: наличие качественной стратегии развития предприятия; соответствие деятельности компании специализации региона или муниципального образования в рамках разработанной Генеральной схемы пространственного развития; организация рабочих мест для социально-уязвимых категорий граждан; взаимодействие компании с университетами и научно-исследовательскими центрами для разработки инновационных товаров, работ и услуг; минимизация степени влияния деятельности предприятия на окружающую среду и здоровье граждан и т.д.

Учитывая плачевное состояние региональных бюджетов у отдельных субъектов Российской Федерации [Безденежных, Макенов, 2017], принцип софинансирования регионального развития, который успешно применяется в Европейском союзе, в России вряд ли сработает. Проблему можно решить за счет временного «иммунитета» либо снижения коэффициента софинансирования для тех регионов, которые имеют существенные проблемы исполнения бюджета: низкую долю собственных доходов, высокое значение соотношения государственного долга к собственным доходам, большой объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в общей структуре расходов бюджета и т.д.

При этом важно, чтобы финансирование проектов осуществлялось через прямые выплаты бенефициарам, минуя региональные и муниципальные бюджеты, что позволит снизить коррупционные риски и бюрократические барьеры.

Кроме того, в контексте ограниченных финансовых ресурсов в целях достижения максимального эффекта от государственного воздействия на развитие регионов при минимальных затратах следует точно определить приоритетные направления развития для каждой из региональных групп:

- для структурно слабых регионов России приоритетом может стать создание производственной инфраструктуры, решение проблемы безработицы, а также развитие малого и среднего бизнеса;

- для регионов со средним уровнем социально-экономического развития основной задачей может являться модернизация имеющихся и развитие новых отраслей с учетом современных тенденций;

- наиболее развитым регионам целесообразно сфокусировать государственную помощь на развитии прорывных инновационных технологий, способных обеспечить высокие темпы экономического роста не только данных регионов, но и страны в целом.

При этом инновационное развитие экономики, взаимодействие государства и бизнеса с университетами и научно-исследовательскими центрами должно поощряться во всех трех случаях.

Вместе с тем российским исследователям важно обратить внимание на те потенциальные проблемы и трудности, которые

отмечают европейские исследователи [Rhoden, 2016; Mitze, 2012] в ходе реализации описанной выше государственной поддержки регионального развития:

– возможность возникновения негативных внешних эффектов в регионах, соседствующих с регионами-бенефициарами; искусственное стимулирование инвестиционного климата и прямая государственная поддержка могут привести к перетеканию частных инвестиций из нефинансируемых регионов в те, которые пользуются приоритетной поддержкой. В большинстве случаев ряд факторов социально-экономического развития регионов Российской Федерации (значительные расстояния между субъектами, неразвитость и низкое качество транспортной и энергетической инфраструктуры, межрегиональные различия в уровне кадрового обеспечения, доступности рынков сбыта и т.д.) сводят к минимуму вероятность возникновения данной проблемы, но совсем не учитывать ее нельзя;

– угроза возникновения иждивенческих настроений в регионах-бенефициарах; хотя, по мнению автора, риск отсутствия стимулов для социально-экономического развития и боязнь потерять статус финансируемого региона при европейском подходе гораздо ниже, чем при существующей в России системе межбюджетных отношений;

– финансирование тех проектов, которые объективно в господдержке не нуждаются, и их реализация не зависит от наличия/отсутствия господдержки; прежде всего речь идет о проектах крупных компаний, обладающих значительными финансовыми и политико-административными ресурсами, в Европе их поддержка не входит в число государственных приоритетов;

– общее влияние проводимой региональной политики на экономический рост государства; речь идет о необходимости поддерживать разумный баланс между сокращением территориальных диспропорций и экономическим ростом, при обеспечении комплексного развития российских регионов.

Несмотря на имеющиеся проблемы и риски, европейский опыт государственной поддержки регионального развития может считаться весьма эффективным, и его применение способно оказать положительное влияние на социально-экономическое развитие российских регионов. Проекты, поддерживаемые в рамках европейской региональной политики, создали миллионы новых

рабочих мест, тысячи километров транспортных, энергетических и широкополосных линий связи, способствовали становлению и развитию исследований и разработок, а также помогли регионам ЕС справиться с кризисными ситуациями в мировой экономике [Publications..., 2016].

Существующие на данный момент федеральные целевые программы, направленные на развитие российских регионов, не могут повлиять на снижение текущего уровня социально-экономической дифференциации, поскольку они в большинстве своем направлены на развитие благополучных субъектов Федерации (исключение: Республика Крым и город Севастополь) и имеют не только экономическую, но и политическую основу. Кроме того, данные программы никак не связаны между собой, поэтому говорить о согласованности действий и синергетическом эффекте в данном случае невозможно. Исходя из этого, адаптация, модификация и применение иностранного опыта могут способствовать достижению целей и задач, определенных в Указе Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»⁸. Кроме того, новая система поддержки регионов повысит согласованность пространственного взаимодействия и сосредоточит внимание государственных органов власти на ограниченном числе субъектов и муниципальных образований, а финансовые ресурсы государства будут направляться туда, где они необходимы и где есть возможность их эффективного использования.

Литература

Алаев А.А., Мамедов А.А., Назаров В.С. Силуанов А.Г., Зарубин А.В. Проблемы межбюджетных отношений в России. М.: Изд-во Ин-та Гайдара. 2012. 188 с.

Баранов С.В. Диагностика межрегиональной дифференциации // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 6. С. 42–54.

Безденежных Т.И., Макенов М.М. Социально-экономическое развитие регионов России: проблемы и пути решения // Региональная экономика: теория и практика. 2017. Т. 15. № 3 (438). С. 541–552.

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Эл. ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Волохина В. А. Межбюджетные отношения в РФ в современных условиях (на примере Оренбургской области) // Вестник Оренбургского государственного университета. 2012. № 13 (149). С. 68–72.

Глуценко К. П. Исследования неравенства по доходам между российскими регионами // Регион: экономика и социология. 2010. № 4. С. 88–119.

Запорожан А. Я. Проблемы и тенденции развития межбюджетных отношений в России // Управленческое консультирование. 2015. № 4 (76). С. 70–79.

Зубаревич Н. В., Сафронов С. Г. Неравенство социально-экономического развития регионов и городов России 2000-х годов: рост или снижение? // Общественные науки и современность. 2013. № 6. С. 15–26.

Коломак Е. А. Пространственная концентрация экономической активности в России // Пространственная экономика. 2014. № 4. С. 82–99.

Лексин В. Н., Швецов А. Н. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья вторая. Реформы и целостность государства. Проблемы территориальной дифференциации и дезинтеграции // Российский экономический журнал. 1999. № 11–12. С. 36–44.

Поварова А. И. Проблемы распределения налоговой нагрузки в российской экономике // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013. № 6 (30). С. 172–188.

Сидорова Е. Н., Татаркин Д. А. Финансовый потенциал регионов и их социально-экономическая привлекательность. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН. 2013. 385 с.

Шлекене Е. В. Межбюджетные отношения в России: проблемы и пути решения // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. 2012. № 2 (42). С. 166–169.

Alecke B., Mitze T., & Untiedt G. Growth effects of regional policy in Germany: results from a spatially augmented multiplicative interaction model. // The Annals of Regional Science. 2012. Vol. 50. Issue 2. Pp. 535–554. Doi:10.1007/s00168–012–0503–7

Bom P.R.D., Ligthart J.E. What Have We Learned From Three Decades of Research on the Productivity of Public Capital? // Journal of Economic Surveys. – 2013. Vol. 28. No. 5. Pp. 889–916. Doi:10.1111/joes.12037

Mitze T. Speed Up or Slow Down? The Effects of Capital Investment Grants on German Regional Growth. // Empirical Modelling in Regional Science. 2012. Pp. 273–302. Doi:10.1007/978–3–642–22901–5_9

Publications Office of the European Union // The European Union explained: Regional policy. Luxembourg. 2016. Pp. 16. Doi:10.2775/974565

Rhoden I. Econometric Analysis of Regional Productivity: Convergence in Germany from 2000 to 2012 // RUFIS – Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik. 2016. Pp. 99.

Статья поступила 25.10.2018.

Для цитирования: *Макинов М.М.* Совершенствование государственного регулирования социально-экономической дифференциации регионов России // ЭКО. 2019. № 4. С. 173–191.

Summary

Makenov, M.M., Karaganda, Kazakhstan

Improvement of State Regulation of Socio-Economic Differentiation of Russian Regions

Abstract. The article analyzes the current level and dynamics of regional disproportions in Russia. The resulting conclusion demonstrates a high level of differences in social and economic development of territorial subjects of the Russian Federation, despite some positive shifts. There is a need to reconsider public actions aimed at balanced and complex development of the regions.

The author reviews positive experience of the European Union that decreased territorial disproportions in the attempt to adapt this to the Russian reality, suggesting a number of recommendations to improve the policy of spatial development in Russia. At the same time, public impact on economically weak regions needs to become a basis for change, allowing them to solve existing problems and ensure sustainable development.

Results of conducted research demonstrate the relevance of territorial differentiation as well as the need to improve public policy of regional development in the Russian Federation. The results may be used by public authorities to implement measures for improved territorial development.

Keywords: *Russia; region; territorial differentiation; spatial disproportions; territorial development*

References

- Alaev, A.A., Mamedov, A.A., Nazarov, V.S., Siluanov, A.G., Zarubin, A.V. (2012). Issues of Interbudgetary Relations in Russia. Moscow, Gaidar Institute Publ. 188 p. (In Russ.).
- Baranov, S.V. (2007). The diagnosis of interregional differentiation. *Regional'naja jekonomika: teorija i praktika. Regional Economics: Theory and Practice*. No. 6. Pp. 42–54. (In Russ.).
- Bezdenzhnyh, T.I., Makenov, M.M. (2017). Socio-economic development of the Russian regions: problems and solutions. *Regional'naja jekonomika: teorija i praktika. Regional Economics: Theory and Practice*. Vol. 15. Iss. 3. Pp. 541–552. (In Russ.).
- Volokhina, V.A. (2012). Inter-budget relations in the Russian Federation in modern conditions (on the example of the Orenburg region). *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta. Herald of the Orenburg State University*. No. 13. Pp. 68–72. (In Russ.).
- Glushenko, K.P. (2010). Studies on Income Inequality among Russian Regions. *Region: ehkonomika i sotsiologiya. Region: Economics and Sociology*. No. 4. Pp. 88–119. (In Russ.).
- Zaporozhan, A. Ya. (2015). Problems and Tendencies of the Interbudgetary Relations Development in Russia. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie. Administrative Consulting*. No. 4. Pp. 70–79. (In Russ.).
- Zubarevich, N.V., Safronov, S.G. (2013). The Inequality of Social and Economic development of Regions and Cities of Russia of the 2000s: Growth or Decline? *Obshhestvennyye nauki i sovremennost'. Social Sciences and Contemporary World*. No. 6. Pp. 15–26. (In Russ.).

Kolomak, E.A. (2014). Spatial Concentration of Economic Activity in Russia. *Prostranstvennaya ehkonomika. Spatial Economics*. No. 4. Pp. 82–99. (In Russ.).

Leksin, V.N., Shvecov, A.N. (1999). Nationwide Russian reforms and territorial development. Article 2. Reforms and integrity of the state. The problems of territorial differentiation and disintegration. *Rossijskij ekonomicheskij zhurnal. Russian Economic Journal*. No. 11–12. Pp. 36–44. (In Russ.).

Povarova, A.I. (2013). The issues of tax burden distribution in Russia's economy. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz. Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. No. 6 (30). Pp. 172–188. (In Russ.).

Sidorova, E.N., Tatarkin, D.A. (2013). The financial potential of the regions and their socio-economic attractiveness. Ekaterinburg, Institute of Economics of UB RAS. 385 p. (In Russ.).

Il'ichyov, L.F., Fedoseev, P.N., Kovalyov, S.N., Panov, V.G. (1983). Encyclopedic Dictionary of Philosophy. Moscow, Soviet Encyclopedia. 840 p. (In Russ.).

Shlekene, E.V. (2012). Interbudgetary relations in Russia: problems and solutions. *Vestnik Belgorodskogo universiteta kooperatsii, ekonomiki i prava. Herald of the Belgorod University of Cooperation, Economics and Law*. No. 2. Pp. 166–169. (In Russ.).

Alecke, B., Mitze, T., & Untiedt, G. (2012). Growth effects of regional policy in Germany: results from a spatially augmented multiplicative interaction model. *The Annals of Regional Science*. Vol. 50. No. 2. Pp. 535–554. doi:10.1007/s00168–012–0503–7

Bom, P.R.D., & Ligthart, J.E. (2013). What Have We Learned From Three Decades of Research on the Productivity of Public Capital? *Journal of Economic Surveys*. Vol. 28. No. 5. Pp. 889–916. doi:10.1111/joes.12037

Mitze, T. (2012). Speed Up or Slow Down? The Effects of Capital Investment Grants on German Regional Growth. *Empirical Modelling in Regional Science*. Pp. 273–302. doi:10.1007/978–3–642–22901–5_9

Publications Office of the European Union. (2016). The European Union explained: Regional policy. 16 p. doi:10.2775/974565

Rhoden, I. (2016). Econometric Analysis of Regional Productivity: Convergence in Germany from 2000 to 2012. RUFIS – Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik. 99 p.

For citation: Makenov, M. M. (2019). Improvement of State Regulation of Socio-Economic Differentiation of Russian Regions. *ECO*. No. 4. Pp. 173–191. (In Russ.).