

От редакции

УДК 332.1
ББК 65.050.22
© Ускова Т.В.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ – СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЗАДАЧА ГОСУДАРСТВА

Статья посвящена проблемам социально-экономического развития территорий. В ней раскрываются основные причины, приведшие к росту уровня социально-экономической дифференциации, в числе которых – несовершенство региональной социально-экономической политики. Особое внимание уделяется вопросам межбюджетных отношений. Рассматриваются меры, принимаемые региональными органами государственной власти в этой сфере. Обосновываются направления совершенствования региональной политики.

Экономическое пространство, региональная социально-экономическая политика, дифференциация территорий, региональные и местные бюджеты, органы местного самоуправления, межбюджетные отношения, территориальное развитие.

Uskova T.V.

IMPROVEMENT OF REGIONAL SOCIO-ECONOMIC POLICY – THE STRATEGIC TASK OF THE STATE

Uskova Tamara Vital'evna – Doctor of Economics, Associate Professor, deputy Director for Science, Head of the Department. Federal State-Financed Scientific Institution the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences. 56A, Gorky St., Vologda, Russia, 160014. E-mail: tvu@vscc.ac.ru.

The article deals with the issues of socio-economic development of territories. It reveals the main reasons that led to the increase in the level of socio-economic differentiation, including the imperfection of the regional socio-economic policy. Special attention is paid to the issues of



УСКОВА Тамара Витальевна
доктор экономических наук,
доцент, зам. директора,
зав. отделом.
ФГБУН ИСЭРТ РАН
Россия, 160014, г. Вологда,
ул. Горького, д. 56а.
E-mail: tvu@vscc.ac.ru
Тел.: 8(8172) 59-78-06

1

↓

intergovernmental fiscal relations. The article considers certain measures undertaken by regional authorities in this field. The directions for improving the regional policy are substantiated.

Economic space, regional socio-economic policy, differentiation of territories, regional and local budgets, local self-government bodies, intergovernmental fiscal relations, territorial development.

Экономическое пространство – важнейший фактор развития любой страны. Его однородность, равномерность социально-экономического развития оказывают существенное влияние на безопасность и целостность государства, конкурентоспособность и лидерство страны на мировой арене. В связи с этим вопросы совершенствования региональной социально-экономической политики в части развития территорий имеют приоритетное значение.

Проблемы территориального развития являются наиболее актуальными для субъектов Российской Федерации, где процесс трансформации социальных и хозяйственных отношений, начатый в начале 1990-х годов, сопровождался резким снижением роли государства в регулировании экономических процессов, противостоянием между федеральным центром и регионами, ослаблением внутрироссийских экономических связей. Результатом этого стало возрастание асимметрии территориального социально-экономического развития [1].

Неоднородность экономического пространства России оказывает значительное влияние на государственное устройство, структуру и эффективность экономики, стратегию и тактику институциональных преобразований и социально-экономической политики.

Усиление пространственной неоднородности, подчеркивал академик А.Г. Гранберг [5], ослабляет единство общества и государства, затрудняет проведение единой политики социально-экономических преобразований и формирование общенационального рынка, увеличивает опас-

ность региональных кризисов и межрегиональных конфликтов, дезинтеграции национальной экономики.

Особую озабоченность научного сообщества и органов государственной власти на местах вызывает усиление социально-экономической дифференциации территорий внутри регионов. Всё более увеличивается разрыв по уровню развития между городами и сельскими территориями. Города поглощают население обширных сельских территорий, одновременно создавая вокруг себя мощные поля влияния на сельскую местность, способствуя концентрации в пригородных зонах сельскохозяйственного производства, направленного на удовлетворение собственных нужд. Поэтому там, где выше плотность городов и где они крупнее, шире ареалы относительного благополучия сельского хозяйства, а значит, и населения.

Происходит деградация структуры поселенческой сети, её измельчание. В структуре поселений увеличивается количество мельчайших населённых пунктов (с числом жителей до 5 человек). В то же время происходит концентрация населения в крупных (свыше 5 тыс. человек) поселениях. Этот процесс носит устойчивый характер и связан в основном с затуханием в сёлах производственной, а вместе с ней социальной и культурной деятельности и оттоком из сельской местности молодёжи. Следствием деградации территорий являются выбытие земель из сельскохозяйственного оборота и потеря социально-экономического контроля за рядом исторически освоенных территорий.

Следовательно, можно говорить о нарастании поляризации отдельных районов: часть из них концентрируют население, становясь центрами дачно-рекреационной деятельности, промышленности, логистических сетей и т. д.; другие, напротив, являются «бесперспективными», отличаются сжатием аграрного пространства, распадом крупных хозяйств, сокращением населения. То есть вдали от городов возникают зоны аграрной (а следовательно, и общей) депрессии [1, 7, 8].

Как и в других регионах РФ, в Вологодской области отмечается значительная дифференциация муниципалитетов по уровню социально-экономического развития. Разрыв между районами области по объёмам промышленного производства достигает сотен раз. Кроме того, снижается доля районов в промышленном производстве области: в 2000 году она составляла 14,2%, а в 2012 году – только 9,6%. Увеличивается разрыв между сельскими районами и по результативности сельскохозяйственного производства. Разница в объёмах производства сельхозпродукции на душу населения между районами составляет почти 20 раз. Не лучше обстоят дела и с вложением инвестиций в основной капитал. Производственная деятельность всё более концентрируется в хозяйствах пригородных районов. Возникают существенные различия между территориями и по уровню жизни населения. В ряде сельских районов соотношение начисленной заработной платы и величины прожиточного минимума не достигает и 2 раз. В 2012 году этот показатель составлял в Нюксенском районе 4,7 раза, в городах Вологда и Череповец – 3,2 и 4,1 раза; в то же время в Кичменгско-Городецком районе – только 1,6 раза, в Бабушкинском – 1,8 раза, в Верховажском и Устюженском – 1,9 раза.

Реформа института местного самоуправления, начатая с принятием Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не смогла обеспечить сглаживания уровня социально-экономической дифференциации территорий.

Вопросы комплексного социально-экономического развития территорий – одна из важнейших задач органов местного самоуправления. Однако при проведении реформы в основном рассматривался комплекс административно-правовых задач, в то время как социально-экономическим вопросам придавалось второстепенное значение. Результатом преобразований стал рост экономического неравенства в связи с концентрацией экономики и человеческого капитала на территориях, имеющих конкурентные преимущества в плане перспектив экономической деятельности, занятости, получения качественных и разнообразных услуг. При этом значительная часть вновь сформированных муниципальных образований не имеет достаточных ресурсов для решения комплекса возложенных на них вопросов.

Причины такого положения дел кроются в несовершенстве российской налогово-бюджетной системы. Проведённая в 2005 году налоговая реформа привела к уменьшению числа законодательно установленных местных налогов, а также к сокращению перечня и нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты. В итоге произошёл отток значительного объёма налоговых поступлений в пользу вышестоящих бюджетов.

Кроме того, экономический потенциал сконцентрирован в основном в городских округах. Вследствие этого в казне городов «оседает» от 58 до 75% налоговых и неналоговых поступлений в местные бюджеты, в бюджетах муниципальных районов – около 25% и лишь 9% – в бюджетах поселений, результатом чего стал стремитель-

ный рост доли финансовой помощи в их бюджетах. Например, в Вологодской области в 2005 году по сравнению с 2004 годом наблюдалось двукратное снижение доли налоговых доходов в местных бюджетах, а также рост зависимости бюджетов муниципальных районов (более 70%) и бюджетов поселений (более 65%) от межбюджетных трансфертов. Несовершенство бюджетно-налоговой системы существенно ограничивает финансовую самостоятельность муниципальных образований, ставит их в зависимость от финансовых возможностей субъектов Федерации, размеров межбюджетных трансфертов и налоговых доходов, передаваемых из региональных бюджетов местным, а также эффективности механизмов их распределения между бюджетами муниципальных образований.

С 2005 года ситуация кардинально не изменилась. Поступления от местных налогов в совокупности составляют лишь несколько процентов от всех собственных доходов местных бюджетов (4,8% от земельного налога и 0,2% от налога на имущество физических лиц). Такой объём налоговых доходов по местным налогам не может обеспечить финансовую самостоятельность местных бюджетов. Основная часть налоговых доходов местных бюджетов по-прежнему формируется за счёт отчислений от налога на доходы физических лиц ($\frac{2}{3}$ всех доходов), на регулирование порядка взимания которого органы местного самоуправления не могут оказывать какого-либо влияния. В целом объём доходов местных бюджетов в процентах к ВВП постоянно сокращается. Так, если в 1997 году данный объём составлял 10,9% к ВВП, то в 2011 году – только 5,1%. В то же время в 2011 году доходы местных бюджетов составили 2,9 трлн. рублей, что на 2,0 трлн. рублей меньше прогнозируемых потребностей муниципалитетов. Межбюджетные трансферты местным

бюджетам, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в 2011 году составили 1086,8 млрд. рублей или 48,3% общего объёма собственных доходов местных бюджетов [9].

В Вологодской области, например, в период 2008 – 2012 гг. удельный вес финансовой помощи муниципальным образованиям области в общем объёме расходов областного бюджета увеличился с 37,5 до 38,4%. В абсолютном выражении рост составил 2702,8 млн. рублей [4].

Безусловно, на региональном уровне предпринимаются меры по улучшению данной ситуации. Так, при формировании бюджета Вологодской области на 2012 год был использован новый формат межбюджетных отношений. В целях проведения политики стимулирования роста доходного потенциала муниципальных образований области, повышения самостоятельности и самостоятельности местных бюджетов часть дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности была заменена дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц. Взамен дотаций муниципальным образованиям было передано более 2,3 млрд. рублей налога на доходы физических лиц. Предпринятые меры способствовали тому, что в 2012 году 14 муниципальных районов и 49 поселений вышли на бездотационный уровень. Следовательно, эти территории обладают потенциалом экономического развития. Статус бездотационности даёт муниципалитетам максимум бюджетной самостоятельности, но в то же время добавляет ответственности, а следовательно, стимулирует их к развитию собственной доходной базы.

Кроме того, органами государственной власти региона проводится работа по пересмотру ставок и льгот по местным

налогам и единому налогу на вменённый доход. Муниципальным образованиям оказывается методическая помощь в практической реализации задач по укреплению доходной базы бюджета в ходе выездных и селекторных совещаний и рабочих встреч с главами и руководителями финансовых служб муниципалитетов.

Значительная работа проведена и по укрупнению органов местного самоуправления сельских поселений. С 2010 года в Вологодской области функционирует 252 сельских поселения вместо 322, образованных в 2005 году. Работа по укрупнению поселений продолжается. Эта деятельность нацелена на сокращение числа дотационных бюджетов.

Принимаемые меры по стимулированию роста доходного потенциала местных бюджетов области позволили довести собственную доходную базу местных бюджетов до уровня докризисного 2008 года; сумма дополнительных доходов в местные бюджеты ежегодно будет составлять 684 млн. рублей [4].

Кроме того, на софинансирование социально значимых расходных полномочий органам местного самоуправления выделяются субсидии. Около 80% объёма этих средств используется муниципалитетами на содержание и ремонт автомобильных дорог, развитие инфраструктуры муниципальных образований, переселение граждан из ветхого и аварийного жилого фонда.

Конечно, межбюджетные отношения имеют определяющее значение в плане развития территорий. Они основываются на принципах распределения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Но, к сожалению, значительного улучшения финансового состояния муниципальных образований, особенно низового уровня, достичь не удаётся. Поэтому говорить о

самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов социально-экономического развития территорий пока рано.

Приведенные факты свидетельствуют о неэффективности региональной социально-экономической политики, требуют безотлагательных действий по её совершенствованию, обеспечивающих решение основных задач, в числе которых:

- поддержка необходимых территориальных пропорций в развитии экономики региона, недопущение чрезмерной дифференциации территориальных образований по уровню экономического развития;

- опережающее развитие наиболее перспективных, но развивающихся недостаточными темпами муниципальных образований; повышение за счёт этого сбалансированности пространственного регионального развития;

- поддержка в максимально возможной мере экономики депрессивных муниципальных образований, в том числе за счёт использования форм прямой поддержки;

- формирование эффективных (с позиций выравнивания уровня развития экономики различных муниципальных образований) межмуниципальных связей, пространственная интеграция сильных и слабых в экономическом отношении муниципальных образований.

В своем Послании Федеральному Собранию В.В. Путин подчеркнул, что считает «важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах. И такую работу мы должны начать и в основном законодательно обеспечить уже в следующем, 2014 году – в год 150-летия знаменитой Земской реформы», так как «сильное местное самоуправление способно стать мощным

ресурсом для пополнения и обновления кадрового потенциала страны» [2]. Решение этой задачи требует активизации работы по таким направлениям, как:

- преобразование территориальной структуры регионов путём объединения муниципальных образований с целью повышения их финансово-экономической самостоятельности, совершенствования организации управления территориальным развитием, в том числе путём создания управленческих округов;

- планирование территориального развития, выделение территориальных зон, формирование «опорных каркасов», определение роли и места муниципалитетов в обеспечении устойчивого развития региона;

- создание и приоритетное развитие отдельных территориальных образований и зон: особых экономических зон, промышленных и индустриальных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов, специализированных институтов территориального развития по привлечению инвестиций;

- финансирование и софинансирование государственных программ развития социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры территориальных образований;

- повышение эффективности местного самоуправления, предусматривающее разработку и реализацию специальных программ.

Следует продолжать совершенствование системы межбюджетного регулирования за счёт оптимального соотношения налоговых и бюджетных механизмов. В качестве налогового механизма можно предложить укрепление системы регионального и местного налогообложения на основе расширения перечня закреплённых налогов и полномочий органов власти по управлению отдельными элементами налогов. Целесообразной видится передача

местным бюджетам ставки налога на прибыль организаций в размере двух процентов, суммы поступлений от которой в настоящее время зачисляются в федеральный бюджет. Укрепить систему местного налогообложения позволят также перевод в разряд местных налогов единого налога, действующего по упрощённой системе (УНС), отмена льгот по региональным и местным налогам, установленных федеральным законодательством, расширение возможностей местных органов власти по регулированию деятельности предпринимателей в части уплаты единого налога на вмененный доход (ЕНВД) и т. д. Реализация предложенных рекомендаций позволит создать необходимые условия для наращивания налогового потенциала и роста налоговых поступлений в местные бюджеты. Это, в свою очередь, повысит уровень самодостаточности муниципальных образований и расширит возможности органов власти на местах в удовлетворении потребностей населения за свой счёт и решении проблем комплексного развития территорий [3, 9].

В то же время выравнивание бюджетной обеспеченности территорий, софинансирование с местными бюджетами отдельных расходов, финансирование переданных государственных полномочий, стимулирование органов местного самоуправления к повышению эффективности расходов и увеличению собственной доходной базы должны оставаться приоритетными направлениями региональной социально-экономической политики.

Реализация этих и других мер по совершенствованию региональной социально-экономической политики будет способствовать снижению уровня социально-экономической дифференциации территорий, повышению однородности экономического пространства и укреплению конкурентоспособности и безопасности страны на мировой арене.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ильин, В.А. Методы преодоления пространственной социально-экономической дифференциации [Текст] / В.А. Ильин, Т.В. Ускова // Федерализм. – 2012. – № 3 (67). – С. 7-18.
2. Послание Президента Федеральному Собранию, 12 декабря 2013 года, Москва, Кремль. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>
3. Пространственные и временные тенденции социально-экономических процессов на российском Севере [Текст] / отв. ред. В.Н. Лажентцев. – Москва – Сыктывкар, 2012. – 346 с.
4. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента финансов Вологодской области за 2012 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://okuvshinnikov.ru/files/zip/artamonova.pdf>
5. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза [Текст] / рук. авт. колл. и отв. ред. А.Г. Гранберг. – М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2000. – 435 с.
6. Татаркин, А. Развитие экономического пространства Российской Федерации на основе кластерных принципов [Текст] / А. Татаркин, Ю. Лаврикова, А. Высокинский // Федерализм. – 2012. – № 1. – С. 45-60.
7. Ускова, Т.В. Актуальные проблемы пространственного развития [Текст] / Т.В. Ускова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. – № 5 (17). – С. 170-174.
8. Ускова, Т.В. Управление устойчивым развитием региона. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
9. Финансовое обеспечение муниципальных образований и формирование состава муниципальной собственности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/finansovoe-obespechenie-munitsipalnykh-obrazovaniy-i-formirovanie-sostava-munitsipalnoj-sobstvennosti/3207-finansovoe-obespechenie-munitsipalnykh-obrazovaniy-i-formirovanie-sostava-munitsipalnoj-sobstvennosti>
10. Формирование городской агломерации [Текст]: учеб. пособие / В.А. Ильин, С.А. Селякова, Р.Ю. Малышев, Л.Г. Иогман, Л.В. Дубиничева, Т.В. Ускова. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 126 с.

REFERENCES

1. Il'in V.A., Uskova T.V. Metody preodoleniya prostranstvennoy sotsial'no-ekonomicheskoy differentsiatsii [Methods of Overcoming the Spatial Socio-Economic Differentiation]. Federalizm [Federalism], 2012, no. 3 (67), pp. 7-18.
2. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu, 12 dekabrya 2013 goda, Moskva, Kreml' [Presidential Address to the Federal Assembly, December 12, 2013, Moscow, the Kremlin]. <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>
3. Prostranstvennyye i vremennyye tendentsii sotsial'no-ekonomicheskikh protsessov na rossiyskom Severe [Temporal and Spatial Trends of Socio-Economic Processes in the Russian North]. Executive Editor V.N. Lazhentsev. Moscow – Syktyvkar, 2012. 346 p.
4. Publichnyy doklad o rezul'tatakh deyatel'nosti Departamenta finansov Vologodskoy oblasti za 2012 god [Public Report on the Performance of the Department of Finance of the Vologda Oblast for 2012]. <http://okuvshinnikov.ru/files/zip/artamonova.pdf>
5. Regional'noe razvitie: opyt Rossii i Evropeyskogo Soyuzha [Regional Development: the Experience of Russia and the European Union]. Executive editor A.G. Granberg. Moscow: ZAO "Izd-vo "Ekonomika", 2000. 435 p.
6. Tatarkin A., Lavrikova Yu., Vysokinskiy A. Razvitie ekonomicheskogo prostranstva Rossiyskoy Federatsii na osnove klasternykh printsipov [Development of Economic Space of the Russian Federation on a Basis of Cluster Principles]. Federalizm [Federalism], 2012, no.1, pp. 45-60.
7. Uskova T.V. Aktual'nye problemy prostranstvennogo razvitiya [Actual Problems of Spatial Development]. Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2011, no. 5 (17), pp. 170-174.
8. Uskova, T.V. Upravlenie ustoychivym razvitiem regiona [Region's Sustainable Development Management]. Vologda: ISERT RAN, 2009. 355 p.
9. Finansovoe obespechenie munitsipal'nykh obrazovaniy i formirovanie sostava munitsipal'noy sobstvennosti [Financial Support to Municipal Entities and the Formation of Municipal Property]. <http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/finansovoe-obespechenie-munitsipalnykh-obrazovaniy-i-formirovanie-sostava-munitsipalnoj-sobstvennosti/3207-finansovoe-obespechenie-munitsipalnykh-obrazovaniy-i-formirovanie-sostava-munitsipalnoj-sobstvennosti>
10. Il'in V.A., Selyakova S.A., Malyshev R.Yu., Iogman L.G., Dubinicheva L.V., Uskova T.V. Formirovanie gorodskoy aglomeratsii: ucheb. posobie [The Formation of Urban Agglomeration: Textbook]. Vologda: VNKTs TsEMI RAN, 2006. 126 p.