

Федеральное агентство
научных организаций

Российская
академия наук

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт социально-экономического развития территорий
Российской академии наук

**НАУЧНЫЕ ДОКЛАДЫ И СООБЩЕНИЯ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ НА ЗАСЕДАНИЯХ
УЧЕНОГО СОВЕТА ИСЭРТ РАН
ВО II ПОЛУГОДИИ 2015 ГОДА**

Вологда

2016

ББК 65.9(2Рос-4Вол)

НЗ4

НЗ4 **Научные доклады и сообщения**, представленные на заседаниях Ученого совета ИСЭРТ РАН во II полугодии 2015 года [Текст]. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. – 264 с.

ISBN 978-5-93299-340-8

В сборнике публикуются научные доклады и сообщения о проблемах социально-экономического развития регионов России и путях их решения. В центре представляемых сотрудниками ИСЭРТ РАН работ находятся вопросы модернизации хозяйства и социальной жизни регионов и муниципальных образований, совершенствования управления производственными и территориальными комплексами, повышения эффективности использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов.

Издание предназначено научным работникам и преподавателям вузов, специалистам органов управления и всем интересующимся вопросами модернизации региона.

ББК 65.9(2Рос-4Вол)

ISBN 978-5-93299-340-8

© ИСЭРТ РАН, 2016

Содержание

А.А. Шабунова. Восприятие социальной реальности в контексте уровня жизни	4
Т.В. Ускова. Региональная социально-экономическая политика: сущность, виды, методический инструментарий и оценка эффективности.....	69
К.А. Гулин. Национальная промышленная политика России в рамках неоиндустриального вектора развития: концептуальные подходы	152
М.А. Печенская. Межбюджетные отношения в системе стимулирования саморазвития территорий: от теории к направлениям реализации.....	192

ШАБУНОВА АЛЕКСАНДРА АНАТОЛЬЕВНА

д.э.н., заместитель директора по научной работе, заведующий отделом
исследования уровня и образа жизни населения

**ВОСПРИЯТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ РЕАЛЬНОСТИ
В КОНТЕКСТЕ УРОВНЯ ЖИЗНИ**

Доклад на заседании Ученого совета
30 сентября 2015 г.

30 сентября 2015 года состоялось заседание Ученого совета ИСЭРТ РАН.

С научным сообщением «Восприятие социальной реальности в контексте уровня жизни» выступила заместитель директора, зав. отделом д.э.н. А.А. Шабунова.

В первой части выступления Александра Анатольевна актуализировала тему исследования социальных изменений и восприятия их людьми, сделав обзор основных теоретических концепций и обозначив вызовы современного этапа развития общества, представила информационную базу, включающую статистические данные и результаты мониторинговых социологических исследований, проводимых ИСЭРТ РАН.

Далее А.А. Шабунова познакомила присутствующих с гипотезой исследования: уровень жизни влияет на восприятие социальной реальности и поведение населения, в частности оценку политической и экономической обстановки, уровень одобрения деятельности федеральных и региональных органов власти, настроение и самоощущение граждан. Для подтверждения гипотезы докладчиком были определены основные направления изменений уровня жизни населения Вологодской области в период 1998–2014 годов. Отмечено увеличение среднедушевых доходов населения Вологодской области; рост реальной заработной платы и среднего размера пенсий (вместе с тем для региона характерны меньшие темпы роста зарплат, чем в среднем по России и Северо-Западному федеральному округу). Покупательная способность доходов населения выросла, следствием чего стало снижение совокупной доли «бедных» и «нищих» и доли населения, которая не может удовлетворить определенный круг минимальных потребностей, необходимых для жизни, сохранения трудоспособности и собственного воспроизводства. Автор отметил, что, несмотря на положительные изменения в уровне жизни населения, по-прежнему сохраняется острота социальной поляризации и в структуре населения превалирует группа «малообеспеченного» населения.

Во второй части выступления, для того чтобы определить влияние уровня жизни населения на восприятие им социальной реальности, докладчик представил разработанный методологический подход, заключающийся в группировке населения по уровню потребления и уровню доходов и анализе в выделенных группах общественного мнения относительно социально-экономической и политической ситуации, одобрения деятельности органов власти различного уровня и социального самочувствия.

При анализе данных мониторинговых социологических опросов на основе разработанного методологического подхода А.А. Шабунова сделала следующие выводы: восприятие населением политической обстановки в стране в положительном русле наиболее характерно в доходных группах «20% наиболее обеспеченных» и «60% среднеобеспеченных», а также среди тех респондентов, которые сохранили или увеличили уровень потребления продовольственных и непродовольственных товаров. Перевес негативных оценок политической обстановки на протяжении всего анализируемого периода сохраняется в группах «20% наименее обеспеченных» и среди людей со снижающимся потреблением товаров (продовольственных и непродовольственных). При оценке населением экономической обстановки присутствует схожая тенденция, вместе с тем выявлено, что во всех группах населения, сформированных по динамике потребления, позитивный настрой по отношению к экономической сфере сократился, за исключением группы, в которой потребление выросло. Определено, что оценки политической обстановки, деятельности Президента РФ и губернатора области более чувствительны к динамике потребления, а в период нестабильной социально-экономической ситуации больше определяются факторами нематериального характера (ценностные установки, конкретные обстоятельства и условия жизнедеятельности).

Также автором определено влияние уровня дохода и уровня потребления на социальное самочувствие населения, запас терпения и протестный потенциал. Проанализирована гражданская и социальная активность населения. Александра Анатольевна отметила общую выявленную закономерность: чем выше

характеристики уровня жизни, тем лучше и устойчивее оценки сфер общественной жизни, одобрение деятельности Президента РФ и губернатора области, тем благополучнее социальные настроения. При этом степень влияния отдельных компонентов уровня жизни на общественное мнение различна.

В заключение А.А. Шабунова представила возможные перспективные направления развития данных исследований в рамках научных школ, сформированных в ИСЭРТ РАН.

В обсуждении материалов доклада приняли участие д.э.н., профессор В.А. Ильин, д.э.н., профессор М.В. Селин, д.э.н. К.А. Гулин, д.э.н. Е.С. Губанова, к.э.н. М.Ф. Сычев, д.э.н. А.В. Маклахов, к.с.н. Д.В. Афанасьев, другие члены Ученого совета ИСЭРТ РАН и приглашенный эксперт – заместитель руководителя Вологдастата Т.В. Болукова.

Оглавление

Введение	9
1. Теоретико-методологические основы проведенного исследования	13
2. Основные выводы статистического анализа уровня жизни населения региона	16
3. Основные выводы социологического анализа уровня жизни населения региона	27
4. Влияние уровня жизни на восприятие социальной реальности.....	30

ВВЕДЕНИЕ

Многочисленные и неоднозначные трансформации, пережитые российским обществом в 90-х годах, привели к возникновению новых социально-экономических и политических реалий, которые качественно изменили всё, что окружает человека в обществе. Обновленная социальная реальность не просто явилась результатом случайного «стечения обстоятельств», а стала итогом социально значимой деятельности как властных структур, так и каждого человека¹. Со своей стороны, социальная реальность, функционирующая по объективным законам и закономерностям, имеющим устойчивый статистический характер, повлияла на поведение населения и модифицировала многие общественные процессы². Говоря об изменениях социальной реальности за последние 20–25 лет, мы прежде всего имеем в виду перемены, происходящие в уровне жизни граждан страны. Как отмечает М.К. Горшков, если «в 90-х годах большинство населения отчетливо понимало, что страна находится в глубоком кризисе и рассчитывать на позитивные перемены не приходится», то после периода уверенного восстановительного роста начала 2000-х годов «планка общественных притязаний выросла настолько, что имеющийся уровень материального и социального положения уже перестал отвечать новым запросам общества к уровню и качеству жизни»³.

Мы должны понимать, что ключевые проблемы российского общества, связанные с внутренними экономическими процессами, имеют многолетний фоновый характер. В данном контексте события 2014 года ярко продемонстрировали, насколько жизненными являются для населения проблемы благосостояния и уровня жизни. В первой половине года ведущую роль в формировании общественных настроений и действий населения играли совершенно противополож-

¹ Осипов О.Г. Социальный профиль российского общества [Электронный ресурс]: интернет-интервью. – Режим доступа: <http://www.nkj.ru/interview/20563/> (дата обращения: 02.06.2015).

² См. подробнее: Выступление О.Г. Осипова по докладу председателя службы финансового мониторинга РФ Ю.А. Чиханчина «Система финансовой безопасности РФ: концептуальные подходы и решения» // Официальный сайт РАН. – Режим доступа: https://www.ras.ru/news/news_release.aspx?ID=f2704577-14bb-4731-b2a1-f19f881ace00

³ Горшков М.К. Российское общество как новая социальная реальность [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.civisbook.ru/files/File/Gorshkov_Rossijskoe_obsoc.pdf (дата обращения: 02.06.2015).

ные – нематериальные – факторы (консолидационные процессы, национальная идентичность, чувство патриотизма, связанные с событиями на международной арене, наиболее значимым из которых стало вхождение Крыма и Севастополя в состав Российской Федерации). Однако уже со второй половины 2014 года они стали уступать место тревогам граждан по поводу того, как будет развиваться экономика страны в условиях санкций и при резких скачках курса рубля на валютном рынке, как изменится их личное материальное благосостояние. Проблемы уровня жизни вновь вернулись и, как показали результаты общения Президента РФ с народом в ходе проведенной в апреле 2015 года «прямой линии»⁴, играют первую скрипку в формировании общественного сознания и поведения.

Согласно результатам социологических опросов, проводимых Институтом социально-экономического развития территорий РАН в Вологодской области, в пятерку ключевых наиболее острых и значимых проблем, обуславливающих социальный дискомфорт, всегда входят «низкий уровень жизни и бедность» (в 1998 году доля респондентов, отметивших данную проблему, составила 43% от числа опрошенных, в 2014 – 38%), «расслоение населения на «бедных» и «богатых» (23 и 37% соответственно), «проблема жилищного обеспечения и низкая доступность жилья» (10 и 29%)⁵.

Становясь повседневной частью сознания жителей региона, данные аспекты бытия вызывают чувство социального недовольства, которое является почвой для сохранения и нагнетания социальной напряженности в обществе и, несомненно, сказывается на восприятии социальной реальности – на оценках политической и экономической обстановки, уровне одобрения деятельности федеральных и региональных органов власти, настроениях и самоощущениях граждан.

⁴ См. подробнее: Стенограмма «прямой линии» с Президентом РФ В.В. Путиным от 16 апреля 2015 г. // Официальный сайт Президента РФ. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/49261>

⁵ Мониторинг общественного мнения населения Вологодской области (ИСЭРТ РАН, 1998–2014 г.). Вопрос «Какие проблемы современной жизни Вы считаете наиболее острыми для страны?»

По данным Центра стратегических социальных и социально-политических исследований ИСПИ РАН, доля респондентов, отметивших проблему «дороговизны жизни», составила в 2005 г. 60%, в 2013 г. – 48%; доля выбравших проблему «повышения тарифов на услуги ЖКХ», была равна в 2005 г. 46%, в 2013 г. – 41,5%, а доля респондентов, которых тревожит «расслоение населения на „бедных“ и „богатых“», увеличилась с 23% в 2005 г. до 26,5% в 2013 г.

Социологические исследования подтверждают, что люди, имеющие низкий уровень жизни, составляют ядро протестной группы, дают плохую оценку деятельности органов власти⁶. Однако не вполне верно полагать, что высокообеспеченные граждане полностью поддерживают и одобряют деятельность государственных структур и совершенно не склонны к участию в акциях протеста. Природа человека такова, что если его жизненный уровень, объём и качество потребления, общественные институты некоторое время не изменяются, то ему кажется, что всё плохо, и это закономерно проявляется в его поведении, настроениях и субъективных оценках деятельности органов власти на всех уровнях. И действительно, опросы населения фиксируют необычный «феномен российской жизни – рост недовольства людей на фоне весьма продолжительного периода неухудшения условий их жизни. Стабильность без видимого улучшения положения устраивает россиян всё меньше»⁷.

Мы видим, что связь между уровнем жизни и восприятием социальной реальности не столь тривиальна. Причина в том, что вместе с ростом уровня жизни изменяются и притязания людей, и не только материальные. Даже при повышении уровня жизни социальное настроение и социальное самочувствие людей могут ухудшаться, что будет отражаться на характере общественного мнения, создавать фундамент для распространения социального атомизма и социальной напряженности.

Важным условием устранения существующего расхождения между уровнем притязаний населения и реальными параметрами социальной реальности выступает научно обоснованное знание об особенностях взаимосвязи уровня жизни, процессов, происходящих в обществе, и их отражения в массовом сознании и общественном поведении населения.

Основная цель проведенного исследования заключалась в комплексном изучении уровня жизни населения и его влияния на восприятие социальной ре-

⁶ Дементьева И.Н. Потенциал протеста населения как угроза национальной безопасности территории // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2015. – № 1 (125). – С. 109-118.

⁷ Петухов В.В. Чем недовольны жители крупных городов России // Мониторинг общественного мнения. – 2006. – № 3 (79). – С. 42-47.

альности (оценку политической и экономической ситуации, отношение к деятельности органов власти, социальное самочувствие и гражданскую активность).

В соответствии с поставленной целью в качестве *задач исследования* были определены:

1) изучение и систематизация теоретико-методологических знаний по проблематике уровня жизни населения и его взаимосвязи с общественным мнением (восприятием социальной реальности);

2) выявление тенденций изменения уровня жизни населения Вологодской области за период с 1998 по 2013 г.;

3) анализ отношения населения к социально-экономическим и политическим процессам, оценка социального самочувствия, потенциала протеста, гражданской активности в их динамике;

4) выявление особенностей восприятия социальной реальности в различных по уровню жизни группах населения.

Информационная база исследования, помимо данных Федеральной службы государственной статистики и Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области, включает в себя материалы социологических опросов, проводимых Институтом социально-экономического развития территорий РАН на территории Вологодской области:

1. Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения, который осуществляется ИСЭРТ РАН с 1996 года. Периодичность опроса – 1 раз в два месяца. Объем выборки – 1500 человек (объем выборки в год составляет, следовательно, 9 тыс. человек).

2. Социологический опрос по проблемам уровня жизни, бедности и неравенства «Социальная дифференциация населения». Опросы проводились в 2007, 2008, 2010, 2011 и 2013 годах. В 2014 году запущен обновленный опрос «Качество жизни». Общий объем выборочной совокупности составляет 1500 человек в год. Опросы проводятся посредством заполнения специально разработанной анкеты. Опрашиваются лица в возрасте 18 лет и старше в двух крупных городах и восьми районах области. Ошибка выборки не превышает 3%.

1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОВЕДЕННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

При исследовании проблем, связанных с анализом уровня жизни, следует иметь в виду, что этот показатель с научной точки зрения представляется не столь простым и однозначным.

Имеющиеся в отечественной научной литературе определения уровня жизни отталкиваются от различных исходных понятий: от производства, от потребления, от доходов, от стоимости жизни, или имеют комплексный многоаспектный характер (табл. 1.1).

Таблица 1.1. Подходы к пониманию уровня жизни населения*

Подход	Авторы	Содержание
Подход от производства	Н.И. Бузляков, Т.Е. Минякова	Уровень жизни как характеристика количества потребляемых материальных, культурно-бытовых и социальных благ и степени удовлетворения потребностей в них на достигнутой стадии производительных сил
Подход от характеристик потребления	Н.М. Римашевская, Н.А. Горелов, Н.П. Федоренко, В.Н. Бобков, П.В. Савченко, Ю.П. Кокина	Уровень жизни как социально-экономическая категория, характеризующая степень удовлетворения материальных и духовных потребностей людей, выражаемая в количестве и качестве потребляемых человеком благ и услуг
Подход от доходов населения	В.Ф. Майер	Уровень жизни как характеристика доходных возможностей населения (объем и состав доходов, их использование, дифференциация доходов)
Подход от стоимости жизни	В.М. Рутгайзер, П. Шпилько	Уровень жизни как стоимость совокупности предметов потребления, соответствующей определенному уровню удовлетворения потребностей
Комплексный подход	В.М. Жеребин, А.Н. Романов, В.И. Гурьев, И.И. Елисеева	Уровень жизни как степень удовлетворения материальных и духовных потребностей людей, достигаемая за счет создаваемых экономических и материальных условий и возможностей, определяемая отношением уровня доходов к стоимости жизни и характеристиками потребления
* Составлено автором.		

В своей исследовательской работе сотрудники отдела исследования уровня и образа жизни населения ИСЭРТ РАН опираются на комплексный подход, предполагающий учет характеристик потребления и доходов. Согласно данному подходу под *уровнем жизни* мы понимаем комплексную социально-

экономическую категорию, отражающую уровень материальной обеспеченности, структуру и степень удовлетворения потребностей в товарах и услугах, а также условия для их развития.

Исходя из принятого определения сформирован и методологический подход, предполагающий сочетание оценок монетарных и немонетарных компонентов уровня жизни населения⁸. Не умаляя значимости таких составляющих, как здоровье, образование, безопасность окружающей среды и прочие, мы анализируем показатели уровня жизни, связанные с общим благосостоянием и потреблением. Они могут операционализироваться через систему статистических показателей и субъективных оценочных суждений⁹.

Показатели, выбранные нами для анализа уровня жизни населения *на основе статистических данных*, представлены в таблице 1.2.

Таблица 1.2. **Перечень показателей, характеризующих уровень жизни населения***

Укрупненная группа показателей	Подгруппа показателей	Цель использования	Перечень соответствующих статистических показателей
Показатели общего благосостояния	Показатели общего экономического развития	Используются как макроэкономическая характеристика благосостояния населения конкретной территории	ВРП (валовой региональный продукт) на душу населения (тыс. руб.)
	Показатели доходов	Позволяют судить о достигнутом уровне материальных возможностей, в рамках которого совершается выбор альтернатив потребительского и других видов экономического поведения	– Среднедушевые денежные доходы населения (руб. в месяц); – среднемесячная начисленная заработная плата (руб.); – средний размер назначенных пенсий (руб.); – структура доходов населения; – соотношение с величиной ПМ доходов, зарплаты, пенсий (раз); – доля населения с доходами ниже прожиточного минимума (% к общей численности населения)
	Показатели дифференциации доходов	Необходимы для характеристики степени расслоения населения	– Распределение общего объема денежных доходов по 20%-ным группам населения; – коэффициент фондов

⁸ Динамика монетарных и немонетарных характеристик уровня жизни российских домохозяйств за годы постсоветского развития, 2014.

⁹ Беляева Л.А. Уровень и качество жизни. Проблемы измерения и интерпретации.

	Показатели, характеризующие финансовое поведение	Используются как индикаторы имеющихся ограничений и потенциальных возможностей увеличения потребительской активности населения	– Вклады физических лиц; – задолженность по кредитам, предоставленным физическим лицам
Показатели потребления	Общие показатели потребления	Необходимы для определения степени оптимальности и рациональности поведения людей	– Структура расходов; – потребительские расходы (% и руб.); – розничный товарооборот (динамика и структура)
	Показатели, характеризующие жилищные условия	Позволяют проследить изменения в степени и возможностях удовлетворения одной из ключевых базовых потребностей людей (потребности в жилье)	– Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на 1 жителя (кв. м); – благоустройство жилья; – субсидии и льготы по оплате жилого помещения и коммунальных услуг
	Показатели имущественной обеспеченности	Характеризуют реализованные потребности	– Наличие предметов длительного пользования в домашних хозяйствах (штук); – число собственных легковых автомобилей (на 1000 чел., штук)
* Составлено автором.			

Характеристики уровня жизни, изучаемые нами *с помощью социологических обследований*, включают: субъективные оценки материального положения, качества питания и обеспеченности жильем; наличие предметов длительного пользования; параметры финансового поведения и способы проведения свободного времени.

Что касается исследования восприятия населением социальной реальности, то оно осуществляется по данным мониторинга экономического положения и социального самочувствия населения. Для анализа нами были выделены наиболее существенные компоненты социальной реальности:

- политическая и экономическая обстановка в стране;
- одобрение деятельности президента страны и губернатора области;
- социальное самочувствие и гражданская активность.

Для изучения особенностей восприятия социальной реальности в контексте уровня жизни был разработан методологический подход, особенность которого состоит в следующем:

1) уровень жизни рассматривается через две его ключевые характеристики – уровень доходов и уровень потребления; для этого выделяются три группы населения по уровню доходов (20% наиболее обеспеченных, 60% среднеобеспеченных и 20% наименее обеспеченных) и группы населения по динамике потребления (люди, которые приобретали больше/столько же/меньше продовольственных/непродовольственных товаров);

2) в выделенных группах населения, характеризующих уровень жизни и уровень потребления, анализируются мнения относительно социально-экономической и политической ситуации, одобрения деятельности Президента РФ и губернатора Вологодской области, социального самочувствия, потребительских настроений и гражданской активности.

Проведение подобной оценки имеет большое значение для региональной идентификации, поскольку сопоставление уровня доходов и потребления с показателями удовлетворенности различными сторонами жизни и деятельностью региональных и федеральных органов управления, осуществляемое по данным регулярного социологического мониторинга, позволяет выявлять «узкие места» социальной сферы и определять точки приложения управленческих усилий.

2. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ СТАТИСТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА УРОВНЯ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ РЕГИОНА

В 1998–2013 годах отмечались позитивные изменения в части повышения благосостояния населения Вологодской области. Среднедушевые доходы выросли в реальном выражении в 3,9 раза (до 20 513 руб.). Увеличилась и реальная заработная плата, и средний размер пенсий, хотя в Вологодской области рост зарплат не только несколько меньше, чем в среднем по РФ и СЗФО (в 3,6 раза против 4,6 и 4,4 раза соответственно), но и менее быстрый по сравнению с ростом доходов и пенсий (табл. 2.1). Абсолютные значения рассматриваемых видов доходов по Вологодской области оказались также заметно ниже, чем в среднем по стране (за исключением размера пенсий).

Таблица 2.1. Динамика доходов населения Российской Федерации и Вологодской области в 1998–2013 гг.*, руб.

Показатель	Год									Изм-е, 2013 г. к 1998 г., раз
	1998	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
<i>Российская Федерация</i>										
Среднедушевые денежные доходы населения	6184	8513	15938	21194	22142	22836	23591	24730	25928	4,2
Среднемесячная начисленная заработная плата	6438	8296	16857	24562	24426	25528	26898	28360	29792	4,6
Средний размер начисленных месячных пенсий	2467	2590	4658	6482	6803	9005	9313	9749	10030	4,1
<i>Северо-Западный федеральный округ</i>										
Среднедушевые денежные доходы населения	6449	8673	17943	21146	22724	23738	23928	24968	26167	4,1
Среднемесячная начисленная заработная плата	7352	9677	189223	27499	27301	28158	29154	30976	32549	4,4
Средний размер начисленных месячных пенсий	2706	3388	5641	7369	9205	10304	10602	11045	11331	4,2
<i>Вологодская область</i>										
Среднедушевые денежные доходы населения	5269	7350	12550	17197	16054	16955	17771	19562	20513	3,9
Среднемесячная начисленная заработная плата	7068	9308	174612	22092	21730	22266	23013	24280	25127	3,6
Средний размер начисленных месячных пенсий	2559	3179	5167	6537	8261	9381	9668	10092	10309	4,0
* Показатели доходов населения представлены в сопоставимых ценах 2013 года. Источник: рассчитано автором по: Российский статистический ежегодник 2005–2014; Статистический ежегодник Вологодской области 1998–2014.										

Реальное содержание денежных доходов отражает их соотношение с величиной прожиточного минимума (ПМ). В 2002 году среднедушевой доход жителей Вологодской области составлял 1,9 ПМ, в 2013 – 2,8 ПМ, то есть увеличился почти в 1,5 раза (табл. 2.1). Покупательная способность доходов в среднем по России несколько выше: в 2002 году на среднедушевые доходы можно

было приобрести два набора продовольственных и непродовольственных товаров и услуг, составляющих прожиточный минимум, в 2013 году – уже 3,5 (увеличение в 1,7 раза). Стоит отметить, что возможности приобретения товаров и услуг расширились и в отношении заработной платы и пенсий. Покупательная способность заработной платы работников Вологодской области увеличилась с 2,2 ПМ трудоспособного населения до 3,1 ПМ, то есть в 1,4 раза (по России повышение составило 1,8 раза – с 2,1 до 3,8 ПМ), покупательная способность пенсии выросла в 1,5 раза – с 1,1 до 1,7 ПМ пенсионера (аналогично и по России в целом; табл. 2.2).

Таблица 2.2. Соотношение среднедушевых доходов с величиной прожиточного минимума, раз

Территория	Год								Изменение 2013 г. к 2002 г., раз
	2002	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Российская Федерация	2,09	2,68	3,17	3,28	3,21	3,34	3,46	3,54	1,70
СЗФО	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Республика Карелия	1,98	2,26	2,39	2,39	2,38	2,43	2,58	2,52	1,27
Республика Коми	2,59	3,05	3,12	2,95	2,95	2,91	3,26	3,09	1,19
Архангельская область	1,78	2,21	2,65	2,82	2,68	2,78	2,84	2,56	1,44
<i>Вологодская область</i>	<i>1,87</i>	<i>2,11</i>	<i>2,52</i>	<i>2,32</i>	<i>2,33</i>	<i>2,46</i>	<i>2,67</i>	<i>2,74</i>	<i>1,47</i>
Калининградская область	1,41	2,01	2,59	2,84	2,80	2,83	3,10	2,94	2,09
Ленинградская область	1,27	2,01	2,63	2,59	2,75	2,76	2,92	3,09	2,43
Мурманская область	1,97	2,20	2,82	2,95	2,85	2,90	3,11	3,25	1,65
Новгородская область	1,68	1,94	2,52	2,72	2,80	2,93	3,16	2,99	1,78
Псковская область	1,74	1,99	2,43	2,48	2,44	2,32	2,54	2,43	1,39
г. Санкт-Петербург	1,97	3,76	3,46	4,12	4,30	4,18	4,21	4,44	2,25
СПРАВОЧНО									
<i>Соотношение среднемесячной начисленной заработной платы с величиной прожиточного минимума трудоспособного населения</i>									
Российская Федерация	2,11	2,63	3,40	4,56	3,29	3,48	3,67	3,77	1,79
Вологодская область	2,21	2,69	3,04	3,14	2,82	2,92	3,04	3,11	1,41
<i>Соотношение среднего размера назначенных пенсий с величиной прожиточного минимума пенсионера</i>									
Российская Федерация	1,02	1,05	1,22	1,11	1,62	1,69	1,73	1,67	1,63
Вологодская область	1,11	1,12	1,21	1,49	1,62	1,68	1,71	1,67	1,50
Источники: Регионы России. Социально-экономические показатели 2002–2014; Статистический ежегодник Вологодской области 1998–2013.									

В Вологодской области доля населения, которая не может удовлетворить определённый круг минимальных потребностей, необходимых для жизни, сохранения трудоспособности и собственного воспроизводства, уменьшилась с 23% в 1998 году до 13% в 2013 году, что на 2% больше среднероссийского уровня. Общее улучшение показателя менее значимо по сравнению с другими территориями СЗФО (Архангельской, Калининградской, Ленинградской и Псковской областями, г. Санкт-Петербургом), а позиция области, до 2005 года уверенно занимавшей место в первой пятёрке регионов СЗФО, существенно ослабла после 2008 года (10 место в 2009–2011 гг., 6 место в 2012–2013 гг.; табл. 2.3).

Таблица 2.3. Удельный вес населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, % от общей численности населения

Территория	Год										Изм-е, 2013 г. к 1998 г., +/-
	1998	1999	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
РФ	23	28	29	18	13	13	13	13	11	11	-12
СЗФО	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Республика Карелия	24	26	22	16	17	17	15	16	14	14	-10
Республика Коми	17	23	26	15	16	17	16	16	13	14	-3
Архангельская область	33	47	34	18	15	14	14	14	13	14	-19
<i>Вологодская область</i>	23	35	26	18	16	18	17	17	13	13	-10
Калининградская область	27	31	38	20	14	13	12	13	11	12	-15
Ленинградская область	35	52	51	21	13	13	13	13	12	11	-25
Мурманская область	19	22	25	20	15	15	13	14	11	11	-8
Новгородская область	18	34	34	24	18	17	15	15	12	12	-6
Псковская область	34	48	45	19	16	17	16	17	15	16	-18
г. Санкт-Петербург	23	28	27	10	11	9	9	9	9	8	-15
Источники: Социально-экономические показатели регионов Северо-Западного федерального округа в 1995–2001; Регионы России. Социально-экономические показатели 2002–2014.											

Устойчивость к рискам снижения благосостояния в значительной степени зависит от того, насколько диверсифицированы источники денежных доходов и сформирован ли запас прочности, обеспечивающий сохранение достигнутого

объема текущего потребления¹⁰. В Вологодской области, как и в других субъектах страны, основным источником доходов населения является заработная плата. Её доля в структуре денежных поступлений жителей региона в последнее десятилетие составляет около 50%, хотя постепенно снижается (табл. 2.4). Продолжает сокращаться и вклад тех источников, которые характеризуют экономическую активность населения, – дохода от предпринимательской деятельности (с 13,4% в 1998 году до 8,4% в 2013 году) и поступлений от собственности. Одновременно в структуре доходов с 2008 года возрастает доля социальных трансфертов (с 17% в 1998 году до 25% в 2013 году).

Таблица 2.4. Структура доходов населения Российской Федерации и Вологодской области в 1998–2013 гг., % от общего объема денежных доходов

Источник доходов	Год									Изменение, 2013 г. к 1998 г., +/-
	1998	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
<i>Российская Федерация</i>										
Оплата труда	64,9*	36,5	39,6	44,7	41,2	40,3	40,0	41,3	41,4	4,9**
Доходы от предпринимательской деятельности	14,7	15,4	11,4	10,2	9,7	8,9	8,9	9,4	8,6	-6,1
Социальные выплаты	13,4	13,8	12,7	13,2	14,9	17,7	18,3	18,3	18,6	5,2
Доходы от собственности	5,5	6,8	10,3	6,2	6,5	6,2	5,2	5,1	5,5	0
Другие доходы (включая «скрытые», от продажи валюты, денежные переводы и т.д.)	1,5	27,5	26,0	25,7	27,7	26,9	27,6	25,9	25,9	-1,6**
<i>Вологодская область</i>										
Оплата труда	50,7	52,1	55,7	52,8	49,7	49,0	48,6	46,7	44,6	-6,1
Доходы от предпринимательской деятельности	13,4	10,1	10,1	10,0	11,5	10,9	10,6	9,7	8,4	-5
Социальные выплаты	16,7	14,8	17,7	17,3	21,3	24,7	24,7	24,9	24,9	8,2
Доходы от собственности	2,3	4,3	6,0	16,0	14,4	12,1	13,0	4,0	5,0	2,7
Другие доходы (включая «скрытые», от продажи валюты, денежные переводы и т.д.)	16,9	18,6	10,5	16,0	14,4	12,1	13,0	14,7	17,1	0,2
* Включая скрытую заработную плату.										
** Изменение 2013 г. к 2000 г.										
Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели 2002–2014.										

¹⁰ Овчарова Л.Н., Бирюкова С.С., Тер-Акопов С.А., Варданян Е.Г. Что изменилось в доходах, расходах и потреблении российского населения? – М. : НИУ ВШЭ, 2014. – 42 с.

Повышение среднедушевых денежных доходов сопровождалось усилением неравномерности их распределения среди населения. В Вологодской области, как и в целом по России, отмечается увеличение коэффициента фондов, определяющего соотношение средних доходов 10% наиболее обеспеченной части населения и средних доходов 10% наименее обеспеченной части (рис. 2.1).



Рисунок 2.1. Динамика среднедушевых денежных доходов и коэффициента фондов в Вологодской области в 1998–2013 гг.

Источник: Статистический ежегодник Вологодской области 2005–2013.

Рост неравенства обусловлен более высокими темпами роста денежных доходов богатых категорий населения. В Вологодской области на долю 20% наиболее обеспеченных жителей в 2000 году приходилось 39,6% общего объема доходов, а в 2013 году – уже 44,1% (по РФ – 46,7 и 47,6% соответственно). При этом объем дохода, которым располагает 20% наименее обеспеченного населения региона, практически не изменился – 7,7% в 2000 году, 6,2% в 2013 году (по России – 5,9 и 5,2% соответственно).

Анализ распределения соотношения доходов и прожиточного минимума по квинтильным доходным группам доказывает, что условия, создававшиеся в течение 2000-х годов, положительно повлияли только на доходы наиболее обеспеченной части населения (табл. 2.5). Материальное положение низкодходных групп населения как в России, так и в Вологодской области существенно не менялось, а уровень их доходов не превышал даже величины прожиточ-

ного минимума (91 и 85% величины прожиточного минимума соответственно). Фактически потребление порядка 80% жителей региона характеризуется предельно критическими значениями¹¹.

Таблица 2.5. **Отношение среднедушевых денежных доходов населения к величине прожиточного минимума по 20% группам населения в 2000–2013 гг.**

Квинтильные группы	Год									Изменение, 2013 г. к 2000 г., раз
	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
<i>Российская Федерация</i>										
Первая (нижняя)	0,56	0,72	0,83	0,83	0,85	0,87	0,85	0,93	0,91	1,64
Вторая	0,98	1,35	1,60	1,59	1,61	1,63	1,62	1,75	1,74	1,77
Третья	1,42	2,02	2,41	2,39	2,43	2,47	2,43	2,66	2,62	1,84
Четвертая	2,06	3,04	3,67	3,64	3,69	3,75	3,69	4,01	3,95	1,91
Пятая (верхняя)	4,40	6,26	7,79	7,73	7,82	7,95	7,73	8,49	8,34	1,89
<i>Вологодская область</i>										
Первая (нижняя)	0,77	0,74	0,80	0,78	0,73	0,77	0,75	0,85	0,85	1,10
Вторая	1,27	1,28	1,45	1,41	1,30	1,35	1,34	1,50	1,52	1,20
Третья	1,71	1,83	2,11	2,03	1,86	1,94	1,91	2,16	2,18	1,27
Четвертая	2,32	2,61	3,10	2,96	2,66	2,79	2,75	3,13	3,16	1,36
Пятая (верхняя)	3,99	4,90	6,08	5,76	5,07	5,34	5,19	6,02	6,08	1,53
Источник: рассчитано автором по: Российский статистический ежегодник 2005–2014; Статистический ежегодник Вологодской области 2005–2013.										

Большая часть денежных доходов населения расходуется на потребительские нужды – покупку товаров и оплату услуг (табл. 2.6). В целом по России доля данной статьи расходов составила 74% в 2013 году (что ниже значения 1998 г. на 5,5%), а в Вологодской области она установилась на уровне 64% (на 1% меньше, чем в 1998 г.). Минимальный объем доходов идет на приобретение недвижимости (4% – в России, 2% – в Вологодской области по состоянию на 2013 г.); чуть более 10% денежных поступлений используется на обязательные выплаты. Удельный вес финансовых активов, включающих изменение вкладов граждан, денег на руках у населения, расходов на приобретение ценных бумаг и иностранной валюты, средств на счетах индивидуальных предпринимателей, в Вологодской области за 1998–2013 годы увеличился на 11%, но по сравнению с 2000 годом он сократился более чем в 1,5 раза: с 34 до 20%. По России его падение не столь существенное (с 12,2% в 1998 г. до 10,8% в 2013 г.).

¹¹ В среднем по стране под данную категорию подпадает население, относящееся к четвертой и пятой доходным группам.

Таблица 2.6. Структура использования денежных доходов населения,
% от общего объема денежных доходов

Показатель	Территория	Год								Изм-е, 2013 г. к 1999 г., +/-
		1999	2000	2005	2008	2009	2011	2012	2013	
Покупка товаров и оплата услуг	РФ	79,1	75,5	69,6	74,1	69,5	73,5	74,2	73,6	-5,5
	ВО	62,8	57,8	56,5	58,5	59,1	64,3	66,8	64,1	1,3
Оплата обязательных платежей и разнообразных взносов	РФ	6,8	7,8	10,1	12,3	10,6	10,3	11,1	11,7	4,9
	ВО	6,9	7,8	11,8	13,8	13,4	13,1	13,4	13,3	6,4
Приобретение недвижимости	РФ	н.д.	1,2	2,5	4,7	2,9	4	4,3	3,9	2,7**
	ВО	н.д.	0,6	2,2	3,9	2,5	2,8	2,5	2,4	1,8**
Прирост финансовых активов*	РФ	12,2	15,5	17,8	8,9	17	12,2	10,4	10,8	-1,4
	ВО	9,2	33,8	29,5	23,8	25	19,8	17,3	20,2	11
- из него прирост (уменьшение) денег на руках у населения	РФ	1,9	2,8	1,5	0,4	0,4	1,6	0	0,7	-1,2
	ВО	21,1	18,5	6,1	12,9	3,1	7,1	4,1	5,8	-15,3

* Сбережения в 2001 г.; сбережения во вкладах, ценных бумагах, изменение задолженности по кредитам, приобретение недвижимости, покупка валюты в 1999 г.
** Изменение 2013 г. к 2000 г.
Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели 2002–2014.

Самыми простыми и обобщающими показателями динамики потребления служат розничный товарооборот и расходы населения на потребительские нужды.

Розничный товарооборот в Вологодской области, приходящийся на душу населения, за 2000–2013 годы в реальном выражении вырос в 3,7 раза: с 30 445 до 112 774 рублей (табл. 2.7). В структуре розницы лидируют продовольственные товары, хотя доля последних за 1998–2013 годы сократилась на 3%. Соответственно, выросла доля непродовольственных товаров.

Таблица 2.7. Динамика и структура оборота розничной торговли в 1998–2013 гг.

Территория	Год								Изм-е, 2013 г. к 1998 г.
	1998	2000	2005	2008	2009	2010	2012	2013	
<i>Оборот розничной торговли на душу населения, руб.*</i>									
РФ	43241	59882	96676	139290	133996	139234	159112	165051	3,8 раз
СЗФО	41986	56986	97778	135608	131091	135764	153218	156056	3,7 раз
Вологодская область	30445	38745	56564	81852	75389	85195	112524	112774	3,7 раз

<i>Продовольственные товары в структуре розничной торговли, %</i>									
РФ	47,0	46,5	45,7	46,6	48,6	48,5	46,6	47,0	0
СЗФО	49,8	49,0	45,6	46,2	48,4	47,5	43,7	43,3	-6,5 п.п.
Вологодская область	55,9	63,6	56,6	56,0	56,3	57,0	53,0	53,0	-2,9 п.п.
<i>Непродовольственные товары в структуре розничной торговли, %</i>									
РФ	53,0	53,5	54,3	53,4	51,4	51,5	53,4	53,0	0
СЗФО	50,2	51,0	54,4	53,8	51,6	52,5	56,3	56,7	6,5 п.п.
Вологодская область	44,1	36,4	43,4	44,0	43,7	43,0	47,0	47,0	2,9 п.п.

*Показатели представлены в сопоставимых ценах 2013 года.
Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели 2002–2014.

Что касается непосредственно потребительских расходов жителей региона, как и в целом всего населения страны, то можно говорить об их определенной оптимизации, одним из маркеров которой является доля расходов на питание: чем она ниже, тем выше материальный достаток, и наоборот¹². В регионе за период с 1998 по 2013 год произошло сокращение удельного веса расходов на покупку продуктов питания (почти на 17%) при одновременном увеличении затрат на приобретение непродовольственных товаров (на 6%), оплату услуг (на 12%; рис. 2.2).

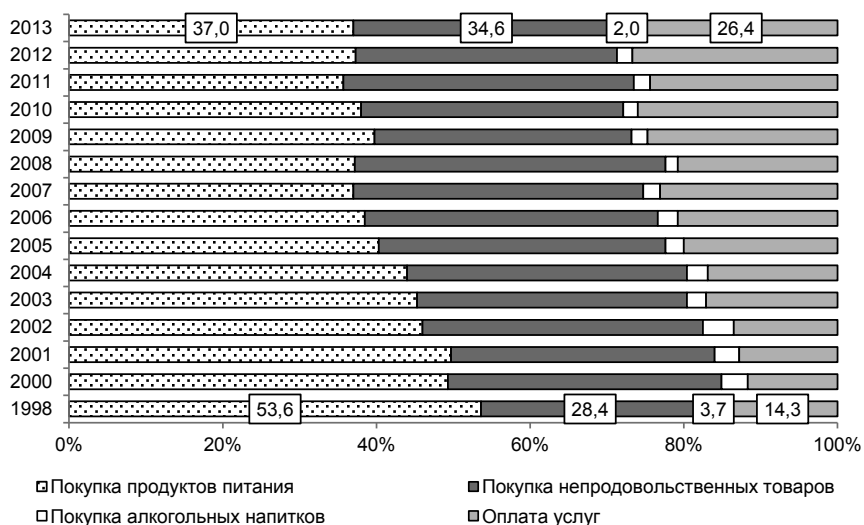


Рисунок 2.2. Структура потребительских расходов населения Вологодской области, %

Источник: Статистический ежегодник Вологодской области 2005–2013.

¹² Бедность и бедные в современной России / под ред. М.К. Горшкова, Н.Е. Тихонова. – М.: Весь мир, 2014. – 304 с.

Аналогично показателям розничного товарооборота увеличиваются (в денежном выражении) расходы жителей области по каждому направлению потребительских нужд (табл. 2.8). Наибольший прирост приходится на расходы на оплату услуг (6,3 раза в реальном выражении). Отмечается также сокращение разрыва между затратами на продукты питания и затратами на непродовольственные товары и оплату услуг (за 1998–2013 годы – с 1,9 до 1,1 раза и с 3,7 до 1,4 раза соответственно).

Таблица 2.8. Потребительские расходы населения Вологодской области в 1998–2013 гг.

Вид расходов	Год								Изм-е, 2013 г. к 1998 г., раз
	1998	2000	2005	2008	2009	2011	2012	2013	
<i>Потребительские расходы, млн. руб. *</i>									
Всего	55299	65971	105539	146862	138387	164433	187755	188582	3,4
- продукты питания	29640	32392	42532	54486	57154	58703	70032	69587	2,3
- непродовольственные товары	15705	23684	39366	59479	45114	62156	63837	65438	4,2
- алкогольные напитки	2046	2177	2533	2350	2768	3453	3755	3772	1,8
- оплата услуг	7908	7719	21108	30547	33351	40122	50130	49786	6,3
<i>Соотношение видов потребительских расходов по годам, раз</i>									
Питание к непродовольственным товарам	1,9	1,4	1,1	0,9	1,3	0,9	1,1	1,1	–
Питание к оплате услуг	3,7	4,2	2,0	1,8	1,7	1,5	1,4	1,4	–
*Показатели представлены в сопоставимых ценах 2013 года. Источник: рассчитано автором по: Статистический ежегодник Вологодской области 2005–2013.									

За 15 лет структура потребительских расходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченных жителей Вологодской области заметно выравнялась. К положительным изменениям в обеих группах следует отнести снижение удельного веса расходов на питание (на 23% в группе бедных и на 9% в группе богатых) и рост доли затрат на оплату услуг (на 16 и 10% соответственно; табл. 2.9).

**Таблица 2.9. Потребительские расходы по 10%-ным группам населения
в зависимости от уровня среднедушевых располагаемых ресурсов**

Показатель	1998 год			2013 год		
	10% наим. обес- печ.	10% наиб. обес- печ.	Различия в потребле- нии групп	10% наим. обес- печ.	10% наиб. обес- печ.	Различия в потребле- нии групп
<i>Затраты на потребительские расходы*, руб. в месяц</i>						
Потребительские расходы на члена домохозяйства	821,5	8501,2	10,3	4375	19739	4,5
- расходы на покупку продуктов питания (включая питание вне дома)	557,0	3536,5	6,3	1973,1	6434,9	3,3
- расходы на покупку непродовольственных товаров	136,4	3417,5	25,1	1028,1	8231,2	8,0
- расходы на покупку алкогольных напитков	14,8	399,6	27,0	56,9	394,8	6,9
- расходы на оплату услуг	113,4	1147,7	10,1	1316,9	4678,1	3,6
<i>Структура потребительских расходов, %</i>						
Потребительские расходы на члена домохозяйства в месяц	100	100	–	100	100	–
- расходы на покупку продуктов питания (включая питание вне дома)	67,8	41,6	-26,2	45,1	32,6	-12,5
- расходы на покупку непродовольственных товаров	16,6	40,2	23,6	23,5	41,7	18,2
- расходы на покупку алкогольных напитков	1,8	4,7	2,9	1,3	2	0,7
- расходы на оплату услуг	13,8	13,5	-0,3	30,1	23,7	-6,4
*Показатели представлены в сопоставимых ценах 2013 года. Источник: рассчитано автором по: Доходы, расходы и потребление в домашних хозяйствах Вологодской области 1998–2013.						

Структура потребления качественно улучшается и с точки зрения конкретных товарных позиций. Однако она существенно разнится у крайних доходных групп. По состоянию на 2013 год наиболее обеспеченные жители Вологодской области потребляли в 2,5 раза больше фруктов и ягод, в 2 раза – овощей, в 2,5 раза – рыбных продуктов, в 1,9 раза – мясных продуктов, в 2 раза – молочных продуктов. По другим продуктам питания разница не менее ощутима. Наименьшее расхождение в объемах потребления наблюдается по хлебным продуктам (0,9 раза).

По-прежнему сохраняются различия по уровню потребления белков и жиров. Более того, потребление белка для первой децильной группы населения до сих пор не соответствует физиологическим потребностям (от 65 до 117 г¹³). Одновременно с этим завышенной остаётся доля углеводов, превышающая норму 50–60% от энергетической суточной потребности для большей части населения.

Таким образом, несмотря на рост доходов и сокращение уровня бедности, очевидно, что рост уровня жизни существенно сдерживается сохраняющимся неравенством населения по доходам. Анализ показывает, что у наименее обеспеченных слоёв населения уровень жизни даже несколько снизился. Улучшение социально-экономического положения и последующие стагнационные процессы заметное положительное влияние оказали лишь на материальное положение наиболее обеспеченной части населения. Снижение разрыва в объеме потребляемых продуктов питания при одновременном увеличении дифференциации затрат на них свидетельствует о том, что богатые потребляют более качественные и дорогие продовольственные товары. Сохраняются проблемы в плане жилищной обустроенности и имущественной обеспеченности населения.

3. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА УРОВНЯ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ РЕГИОНА

1. Структурно-динамический анализ данных за длительный период наблюдений (1998–2014 гг.)¹⁴ позволяет понять, что в Вологодской области произошли качественные сдвиги: значительно сократилась совокупная доля «нищих» и «бедных» (с 74 до 34%), увеличился удельный вес малообеспеченных и состоятельных людей (с 25 до 65%). Наибольшим образом изменилось наполнение группы малообеспеченных (рис. 3.1).

¹³ См. : МР 2.3.1.2432-08. Нормы физиологических потребностей в энергии и пищевых веществах для различных групп населения Российской Федерации. Методические рекомендации (утв. Роспотребнадзором 18.12.2008).

¹⁴ Информация приведена по результатам мониторинга экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области.

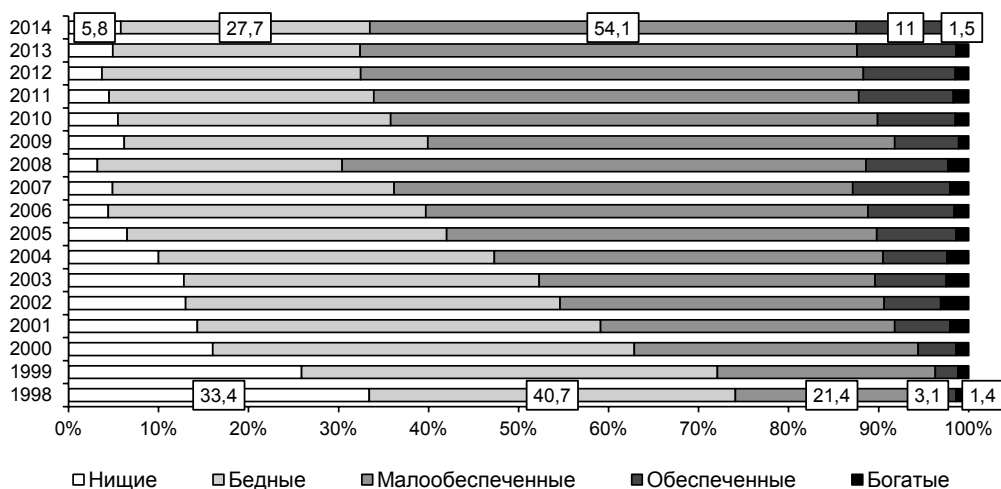


Рисунок 3.1. Распределение населения Вологодской области по оценке собственных доходов в 1998–2014 гг., % от общего числа опрошенных

Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 1998–2014.

2. Несмотря на повышение удельного веса положительных оценок качества питания в среднем по региону (табл. 3.1), ассортимент продуктов, который могут себе позволить представители верхнего квинтиля, более разнообразный, чем в группе с наименьшими доходами – среди 20% наименее обеспеченной части населения преобладают удовлетворительные оценки качества питания (56% по данным 2014 г.), при этом велика доля тех, кто оценивает его как однообразное (26%), в то время как представители высокодоходного квинтиля характеризуют питание как хорошее (64%) и очень хорошее (8%). В случае повышения семейного дохода домохозяйства будут стремиться к увеличению не количества, а качества потребляемых продуктов питания.

Таблица 3.1. Распределение ответов на вопрос: «Как бы Вы оценили качество питания Вашей семьи?», % от общего числа опрошенных

Вариант ответа	Население в целом (по годам)						Группы населения по доходу, 2014 г.				
	2007	2008	2010	2011	2013	2014	1	2	3	4	5
Семья недоедает	3,2	1,7	1,3	0,7	0,7	1,4	2,9	1,8	1,1	0,7	0,0
Не голодаем, но питание крайне однообразное	22,3	21,7	18,6	13,9	12,9	18,5	26,0	23,1	20,6	16,6	5,1
Удовлетворительное	38,3	37,7	34,7	37,9	40,1	43,0	55,6	53,1	45,1	40,4	23,1
Хорошее	30,6	34,1	36,3	35,9	37,0	32,5	13,0	18,4	29,6	40,1	63,5
Очень хорошее	4,7	4,5	4,9	6,8	4,4	2,7	0,4	1,8	0,7	1,1	8,3
Затрудняюсь ответить	0,9	0,3	4,2	4,4	5,0	1,9	2,2	1,8	2,9	1,1	0,0

Источники: Социологический опрос «Социальная дифференциация населения» / ИСЭРТ РАН, 2007–2013; социологический опрос «Качество жизни – 2014» / ИСЭРТ РАН, 2014.

3. Сохраняются заметные различия в степени благоустройства жилых помещений и имущественной обеспеченности людей (табл. 3.2). В среднем степень благоустроенности жилья наименее обеспеченной части населения почти в 2 раза ниже, чем наиболее обеспеченной, а у жителей районов – в 1,8 раза меньше, чем у проживающих в крупных городах. Однако общая площадь, приходящаяся в среднем на одну семью, осталась неизменной – 50 кв. метров. Существенных различий по площади жилья между доходными группами или жителями разных территорий не наблюдается. Отдельные виды имущества, составляющие обыденный набор необходимых товаров длительного пользования, имеются у 75–90% населения, тогда как более дорогими и современными видами имущества (посудомоечными машинами, кондиционерами, видеокамерами) владеет сравнительно небольшая часть населения (10–20%).

Таблица 3.2. Степень благоустройства жилья населения Вологодской области, % от общего числа опрошенных

Вид благоустройства	Население в целом (по годам)					Группы населения по доходу, 2014 г.				
	2007	2008	2010	2013	2014	1	2	3	4	5
Водопровод	82,4	77,9	83,8	91,0	88,5	75,8	90,3	87,7	93,9	96,4
Газ (магистральный)	69,7	69,3	72,5	75,9	73,3	49,5	74,4	77,6	89,5	90,6
Горячая вода (в т.ч. от газовой колонки)	65,4	64,1	66,5	71,4	67,5	35,4	66,8	71,5	87,0	89,9
Центральное отопление	69,7	69,1	67,9	68,3	69,9	33,9	72,6	69,7	88,8	92,1
Канализация	73,4	72,2	76,1	78,1	80,2	52,0	80,5	82,7	93,5	93,5
Ванная или душ	69,8	65,7	70,1	74,3	71,7	40,4	71,8	76,2	89,2	89,9
Телефон стационарный	48,6	47,9	50,5	47,8	40,6	25,6	38,6	39,0	51,3	56,7
<i>В среднем по области</i>	<i>68,4</i>	<i>66,6</i>	<i>69,6</i>	<i>72,4</i>	<i>70,2</i>	<i>44,7</i>	<i>70,7</i>	<i>72,1</i>	<i>84,7</i>	<i>87,0</i>
Источники: Социологический опрос «Социальная дифференциация населения» / ИСЭРТ РАН, 2007–2013; социологический опрос «Качество жизни – 2014» / ИСЭРТ РАН, 2014.										

В то же время нельзя не отметить, что «бедный» – это уже не тот человек, который, образно говоря, не имеет телевизора или холодильника, а тот, кто не имеет кухонного комбайна и музыкального центра. То, как изменился «портрет» человека, считающего себя бедным, наглядно показывает уровень его обеспеченности. Сегодня 59% из них имеют компьютеры (в 2003 г. – 4%), 40% – гаражи (в 2003 г. – 16%), 24% – кухонные комбайны (в 2003 г. – 5%) и т. д.

4. К 2014 году отмечается снижение сберегательной и кредитной активности населения Вологодской области. После заметного расширения в 2001–2004 годах включенность жителей региона в кредитно-сберегательные модели стабилизировалась на уровне значений 2000 года (20–30%). Учитывая постепенное увеличение доходов населения, расширение спектра услуг, оказываемых финансовыми организациями населению, такая динамика может говорить о том, что люди не находят приемлемых (надежных и в меру доходных) инструментов для размещения своих свободных средств.

Результаты социологических исследований подтверждают, что наряду с повышением субъективных оценок уровня жизни и материальных возможностей сохраняется существенная социально-экономическая дифференциация населения, которая вносит определенные коррективы в качество жизни населения Вологодской области:

4. ВЛИЯНИЕ УРОВНЯ ЖИЗНИ НА ВОСПРИЯТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ РЕАЛЬНОСТИ

Проблема исследования социальных изменений и восприятия их людьми актуализировалась в конце XX столетия. Радикальные трансформации в экономической, политической и социальной сферах во многих странах мира, особенно ярко в государствах постсоветского пространства, требовали познания новых реалий. Современное общество характеризуется не только произошедшими трансформационными изменениями, но и постоянными социальными переменами. Поэтому «социальные изменения» стали предметом изучения многих социальных наук. П. Штомпка обозначил проблему социальных изменений одной из центральных проблем социологии XX века. «Социальные изменения», по его мнению, – это такая категория, которая наиболее часто употребляется для описания ситуаций некоторого «отступления» от нормы в общественном развитии, что чрезвычайно важно, поскольку социальная реальность вообще «не статическое состояние, а динамический процесс, она происходит, а не существует, она состоит из событий, а не из объектов»¹⁵.

¹⁵ Штомпка П. Социология социальных изменений. – М., 1996. – С. 266.

В период существенного ускорения общественных процессов, возникновения новых форм общественных институтов возрастает потребность ориентации человека в окружающем социальном мире, в ситуации социальных изменений. Чрезвычайно важно, как люди воспринимают то, что происходит вокруг. Как справедливо отмечают П. Бергер и Т. Лукман, «повседневная жизнь представляет собой реальность, которая интерпретируется людьми и имеет для них субъективную значимость в качестве цельного мира»¹⁶.

Проблема восприятия социальных изменений рядовым человеком, представленность их в массовом сознании – одна из важных в понимании реакции социума на те или иные перемены, в предвидении реакции на планируемые социальные и политические изменения. Концептуальные основы для научного решения этой проблемы содержатся в ряде социологических подходов, в частности в «понимающей социологии» А. Шюца¹⁷, а также в социальной психологии.

В теории «социальных представлений» С. Московичи¹⁸ показано, что рядовой человек и реально существующие социальные группы имеют свою систему представлений о действительности, которая опирается на их жизненный опыт, обрывки сведений, почерпнутых из общения с непосредственным окружением и т. п. Созданное таким образом «социальное представление» можно рассматривать как суждение здравого смысла, помогающее человеку упорядочить и по-своему понять окружающий мир.

В связи с этим представляет интерес анализ восприятия различных аспектов социальной реальности населением, отличающимся по уровню дохода и динамике потребления.

Восприятие населением политической обстановки в стране

Судя по результатам мониторинга общественного мнения ИСЭРТ РАН, за период с 1998 по 2014 годы произошло выравнивание оценок складывавшейся в стране политической ситуации (рис. 4.1). Удельный вес респондентов, харак-

¹⁶ Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. – М.: Аспект Пресс, 1995. – С. 38.

¹⁷ Шюц А. Структуры повседневного мышления // Социологические исследования. – 1986. – № 3.

¹⁸ Moscovici S. The Phenomenon of Social Representations / Eds. Fair R., Moscovici S. Social Representations. Cambridge; Paris, 1984.

теризующих обстановку в политической сфере как благоприятную и спокойную, вырос на 32 процентных пункта (с 4 до 36%), одновременно сократилась доля определяющих ее как «напряженную, критическую и взрывоопасную» (на 39 п.п. – с 89 до 50%).



Рисунок 4.1. Оценка населением Вологодской области политической обстановки в стране, % от общего числа опрошенных

Примечание. Рамкой выделена доля опрошенных, указавших вариант ответа «благополучная, спокойная».

Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 1998–2014.

На заре «перестроечного периода», когда среди населения региона (как и страны в целом) было распространено глубокое разочарование в произошедших в социальной сфере изменениях, а эмоциональная компонента доверия властным структурам резко сократилась, господствовало негативное отношение к политической ситуации. Только в 2006 году правящей элите удалось склонить чашу весов в сторону позитивных оценок, которые в 2009 году прошли проверку на прочность и преобладали в общественном мнении вплоть до 2012 года. Неспособность власти справиться с посткризисными проблемами, ухудшение положения страны на мировой арене закономерно привели к росту отрицательных суждений о политической обстановке в 2012–2014 годах.

Динамика отношения к политической сфере страны среди групп населения, отличающихся по уровню дохода и динамике потребления, в целом идентична среднеобластным трендам (табл. 4.1). За рассматриваемый период отме-

чается увеличение доли положительных оценок политической ситуации, причем наибольший прирост наблюдается в доходных группах «20% наиболее обеспеченных» и «60% среднеобеспеченных», а также среди тех респондентов, которые сохранили или увеличили уровень потребления продовольственных и непродовольственных товаров. Внимания заслуживает тот факт, что перевес негативных оценок политической обстановки на протяжении всего анализируемого периода сохраняется в группах «20% наименее обеспеченных» и «приобретали меньше товаров» (продовольственных и непродовольственных).

Таблица 4.1. Динамика оценки политической обстановки в стране в группах населения, выделенных по уровню дохода и динамике потребления (вариант ответа «благополучная, спокойная»), % от общего числа опрошенных

	Год										Изм-е, 2014 г. к 1999 г., +/-
	1999	2000	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
<i>Доходные группы</i>											
20% наименее обеспеченных	2,1	11,4	30,4	40,9	31,2	31,0	28,9	28,6	25,3	25,6	23,5
60% среднеобеспеченных	4,5	20,4	41,3	52,8	42,3	47,4	47,1	41,6	45,0	40,1	35,6
20% наиболее обеспеченных	10,1	30,2	51,1	61,2	48,3	56,7	54,6	50,9	51,9	46,5	36,4
<i>Потребление продовольственных товаров (приобретали ...)</i>											
Больше, чем прежде	5,9	27,0	58,5	53,6	23,7	40,7	43,2	44,2	35,3	49,7	43,8
В том же объеме, что и прежде	1,8	14,1	44,8	56,0	42,0	50,5	46,1	44,8	46,9	57,0	55,2
Меньше, чем прежде	1,9	12,1	35,9	37,2	19,8	28,6	28,0	28,4	25,8	29,4	27,5
<i>Потребление непродовольственных товаров (приобретали ...)</i>											
Больше, чем прежде	7,9	26,0	51,1	51,2	24,0	40,9	45,7	37,0	34,8	48,6	40,7
В том же объеме, что и прежде	1,8	14,4	45,7	59,9	47,8	50,4	50,5	47,7	51,5	61,5	29,7
Меньше, чем прежде	1,8	10,4	36,4	38,2	19,1	34,1	31,2	30,9	28,5	29,2	27,4
Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 1998–2014.											

Если рассмотреть этот вопрос в разрезе президентских сроков, то выводы будут не столь однозначными. За первый президентский срок В.В. Путина (2000–2004 гг.) положительные оценки политической ситуации выросли во всех группах населения, но среди малообеспеченных граждан негативные суждения

оставались преобладающими. При этом прирост доли положительных мнений о политической обстановке в группах населения, сформированных по динамике потребления, был выше, чем в доходных группах (в среднем на 28% по сравнению с 20% в доходных группах). Во второй срок (2004–2008 гг.) увеличение было уже не столь значимым, причем в группах по уровню доходов прирост позитивных оценок на этот раз оказался заметнее (в среднем на 11% против 3–5% в группах по динамике потребления). За то время, когда страной руководил Д.А. Медведев (2008–2012 гг.), уровень одобрения деятельности президента во всех рассматриваемых группах населения региона сократился более чем на 10% (что в значительной степени связано с тем, что период президентства Д.А. Медведева совпал с мировым финансово-экономическим кризисом). В 2012–2014 годах, пришедшихся на первую половину третьего президентского срока В.В. Путина, доля позитивных оценок политической обстановки стабилизировалась среди представителей всех доходных групп и заметно повысилась в группах населения, которое сохранило или увеличило количество приобретаемых товаров. Однако жители области, располагающие наименьшими доходами и сократившие потребление, по-прежнему чаще характеризуют политическую ситуацию как «напряженную, критическую и взрывоопасную».

Стоит также отметить, что в период восстановительного роста 2000–2008 годов наблюдается согласованное развитие двух показателей – увеличиваются как доли позитивных оценок политической ситуации во всех выделенных группах, так и материальные возможности населения. Однако после 2008 года такой закономерности уже не прослеживается. Можно предположить, что кризис повлиял на особенности восприятия населением политической обстановки. Вероятно, люди осознали, что важным индикатором деятельности органов власти должен быть не только количественный рост (доходов, потребительских расходов, товаров в магазинах и т. д.), но и устойчивое состояние и функционирование самой системы, которая должна стремиться не просто к численному увеличению экономических индикаторов, но и к тому, чтобы защищать интересы населения.

Логичным отражением преобладания критических взглядов на сферу управления страной являются суждения населения о политической системе. В 2014 году только 8% населения региона (4% в 2000 г.) считали, что она организована и функционирует вполне нормально, тогда как 38% (41% в 2000 г.) были убеждены, что в ней много недостатков, которые необходимо устранять путем реформ, а 29% (24% в 2000 г.) выражали недовольство и говорили о необходимости радикальных перемен. Представители обеспеченных групп настроены более лояльно, чем наименее обеспеченные граждане (табл. 4.2).

Таблица 4.2. **Мнение населения Вологодской области о политической системе страны в группах населения, выделенных по уровню дохода,**
% от общего числа опрошенных

	Год					Изменение, 2014 г. к 2000 г., +/-
	2000	2005	2008	2013	2014	
<i>Меня полностью устраивает политическая система нашего общества</i>						
20% наименее обеспеченных	2,3	5,2	3,3	6,1	1,9	-0,4
60% среднеобеспеченных	6,3	4,9	8,9	15,6	8,2	1,9
20% наиболее обеспеченных	5,3	11,2	14,7	18,6	9,7	4,4
<i>В среднем по области</i>	<i>3,5</i>	<i>6,4</i>	<i>8,8</i>	<i>14,4</i>	<i>7,6</i>	<i>4,1</i>
<i>В политической системе нашего общества много недостатков, но их можно устранить путем постепенных реформ</i>						
20% наименее обеспеченных	30,8	30,7	39,7	30,7	28,7	-2,1
60% среднеобеспеченных	40,5	45,9	48,4	42,3	38,1	-2,4
20% наиболее обеспеченных	44,9	51,9	56,4	48,1	45,5	0,6
<i>В среднем по области</i>	<i>40,9</i>	<i>43,8</i>	<i>47,7</i>	<i>41,8</i>	<i>37,5</i>	<i>-3,4</i>
<i>Меня не устраивает политическая система нашего общества, её необходимо радикально изменить</i>						
20% наименее обеспеченных	28,0	34,9	29,1	34,1	37,3	9,3
60% среднеобеспеченных	24,4	29,8	19,0	24,6	26,7	2,3
20% наиболее обеспеченных	23,0	22,5	13,7	22,0	20,1	-2,9
<i>В среднем по области</i>	<i>23,9</i>	<i>29,4</i>	<i>20,3</i>	<i>25,5</i>	<i>26,8</i>	<i>2,9</i>
<i>Затрудняюсь ответить</i>						
20% наименее обеспеченных	39,0	29,2	27,8	29,2	32,1	-6,9
60% среднеобеспеченных	28,7	19,4	23,7	17,6	27,0	-1,7
20% наиболее обеспеченных	26,8	14,5	15,2	11,4	24,6	-2,2
<i>В среднем по области</i>	<i>30,9</i>	<i>20,5</i>	<i>23,2</i>	<i>18,3</i>	<i>28,1</i>	<i>-2,8</i>
Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 2000–2014.						

За последний год существенно сократилась доля как одобрительных суждений (в среднем на 7% по сравнению с показателем 2013 г.), так и сторонников реформ (в среднем на 4%), хотя удельный вес жителей, говорящих о решительных изменениях, вырос незначительно (в среднем на 1%). Дело в том, что многие респонденты не смогли определить свое отношение к происходящим изменениям (доля затруднившихся ответить увеличилась в среднем на 13%), вероятно, в связи с неоднозначными успехами во внешнеполитической деятельности страны (с одной стороны, присоединение Крыма, с другой – ухудшение отношений со многими иностранными государствами).

Кроме того, среди жителей области весьма широко распространено суждение «людям у власти нет никакого дела до простых людей»: в 2000 году так считали 38% респондентов, в 2014 году – 39%. Подобные мысли практически в равной степени разделяют представители разных доходных групп населения: среди 20% наименее обеспеченных в 2000 году доля таких ответов составляла 41%, в 2014 году – 45%, среди 60% среднеобеспеченных – 38 и 39%, а среди 20% наиболее обеспеченных – 34 и 36% соответственно.

Восприятие населением экономического положения в стране

Несмотря на очевидные проблемы, сопровождающие экономическое развитие России (упадок некоторых обрабатывающих производств, неустойчивость к внешнеэкономическим и внешнеполитическим вызовам, сохранение избыточной социальной поляризации населения), среди жителей Вологодской области преобладают умеренные оценки экономического положения страны. Ежегодно почти половина респондентов характеризует его как «среднее» (44% в 2004 г., 50% в 2014 г.), 10–20% – как «хорошее» и «очень хорошее». Но настораживает тот факт, что после кризиса 2009 года доля отрицательных оценок экономической ситуации, существенно снизившись (с 41% в 2009 г. до 29% в 2011 г.), зафиксировалась на этом уровне (26% в 2014 г.), дальнейшего улучшения не происходит, хотя в предкризисные годы (2006–2008) она не превышала 20% (рис. 4.2).

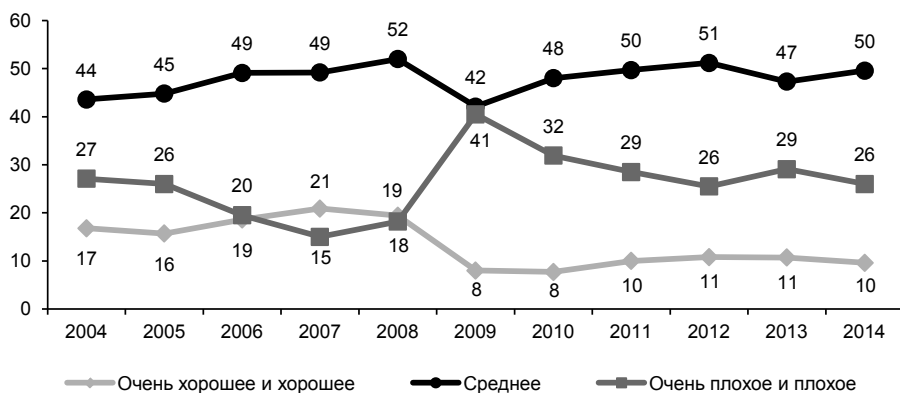


Рисунок 4.2. Оценка населением Вологодской области экономического положения в стране, % от общего числа опрошенных

Примечание. Не отображен вариант «затрудняюсь ответить».

Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 2004–2014.

Закономерно, что позитивные отзывы об экономическом положении страны чаще высказывают более состоятельные жители области (группы «20% наиболее обеспеченных» и «60% среднеобеспеченных») и те люди, которые сохранили в прежнем объеме или увеличили потребление разнообразных товаров. Последние, кстати, не утратили позитивного настроения по отношению к экономической сфере (хотя в других группах населения, сформированных по динамике потребления, он сократился; табл. 4.3).

Таблица 4.3. Динамика оценки экономического положения в стране в группах населения, выделенных по уровню дохода и динамике потребления (вариант ответа «среднее»), % от общего числа опрошенных

	Год								Изм-е, 2014 г. к 2004 г., +/-
	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
<i>Доходные группы</i>									
20% наименее обеспеченных	41,4	46,7	43,3	38,8	39,5	41,1	36,9	41,0	-0,4
60% среднеобеспеченных	44,2	53,1	42,3	50,4	51,5	54,0	50,0	52,8	8,6
20% наиболее обеспеченных	47,1	53,7	41,5	54,2	56,3	57,3	56,3	54,6	7,5
<i>Потребление продовольственных товаров (приобретали ...)</i>									
Больше, чем прежде	47,7	49,0	30,2	43,6	42,4	53,8	42,9	40,7	-7,0
В том же объеме, что и прежде	52,1	53,7	41,8	53,7	54,9	55,4	51,5	54,5	2,4
Меньше, чем прежде	42,9	46,3	30,2	36,8	43,4	41,4	43,4	40,1	-2,8
<i>Потребление непродовольственных товаров (приобретали ...)</i>									
Больше, чем прежде	48,9	48,8	37,0	35,5	43,2	45,9	39,9	34,0	-14,9
В том же объеме, что и прежде	52,4	52,0	40,1	52,7	56,2	57,8	53,3	57,0	4,6
Меньше, чем прежде	44,3	51,8	31,7	40,8	47,2	46,5	44,3	40,0	-4,3

Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 2004–2014.

Данный факт может свидетельствовать о лучшей адаптированности этой группы людей к жизни в условиях постоянно трансформирующегося общества. Иными словами, они сформировали стратегии экономического поведения, позволяющие им в случае ухудшения ситуации в социально-экономической сфере поддерживать привычный уровень жизни (что выражается в данном случае в сохранении прежнего уровня потребления). В других же группах адаптационные механизмы не столь эффективны: например, рост потребления мог быть обеспечен не увеличением денежных доходов или ранее накопленными средствами, а кредитами, обслуживание которых могло оказаться «накладным» из-за роста стоимости кредита при одновременном уменьшении получаемого дохода. В то же время сокращение приобретения продуктов питания и товаров может быть связано со снижением оплаты труда вследствие падения прибыли предприятий в условиях экономической нестабильности. Такие изменения в динамике потребления соответствующим образом отразились на оценке экономического положения страны.

В качестве подтверждения представленных размышлений рассмотрим дифференциацию суждений населения о возможностях, предоставляемых экономической системой (табл. 4.4).

Таблица 4.4. Мнения о жизни в обществе в группах населения Вологодской области, выделенных по уровню дохода, % от общего числа опрошенных

	Год					Изменение, 2014 г. к 2000 г., +/-
	2000	2005	2008	2013	2014	
<i>Богатые становятся богаче, а бедные – беднее</i>						
20% наименее обеспеченных	59,8	35,5	45,3	51,9	39,6	-20,2
60% среднеобеспеченных	55,4	41,4	48,3	45,4	45,3	-10,1
20% наиболее обеспеченных	49,5	35,3	35,4	40,5	34,7	-14,8
<i>В среднем по области</i>	<i>54,6</i>	<i>39,7</i>	<i>45</i>	<i>45,7</i>	<i>41,6</i>	<i>-13</i>
<i>Сейчас каждый, кто может и хочет работать, способен обеспечить своё материальное благополучие</i>						
20% наименее обеспеченных	24,2	21,7	24,9	18,2	11,6	-12,6
60% среднеобеспеченных	25,6	26,0	34,1	33,0	27,6	2,0
20% наиболее обеспеченных	32,8	38,5	51,0	45,5	53,4	20,6
<i>В среднем по области</i>	<i>27</i>	<i>27,9</i>	<i>35,6</i>	<i>32,3</i>	<i>28,9</i>	<i>1,9</i>
Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 2000–2014.						

Свидетельством несправедливости существующих в стране распределительных механизмов является большая поддержка населением региона мнения о том, что «богатые становятся богаче, а бедные – беднее» (55% в 2000 г., 42% в 2014 г.), а подтверждением того, что упорный труд не всегда положительно отражается на материальном благосостоянии человека, выступает низкий уровень одобрения суждения «сейчас каждый, кто может и хочет работать, способен обеспечить своё материальное благополучие» (27% в 2000 г., 29% в 2014 г.).

В долгосрочном периоде (2000–2014 гг.) сопоставление мнений свидетельствует о позитивных изменениях: как в разрезе доходных групп, так и в среднем по области заметно ослабевают неодобрительные высказывания в отношении обогащения богатых, растёт уверенность в возможности улучшения материального положения за счет приложения собственных усилий (за исключением 20% наименее обеспеченных граждан). Однако в краткосрочном периоде (2008–2014 гг.) оценки изменяются не столь сильно. То есть тенденции улучшения не очевидны: после определенного подъёма положительных суждений в период восстановительного роста (2000–2008 гг.) дальнейших изменений в этом направлении не происходит.

Представленные данные позволяют также сделать вывод о том, что уровень жизни влияет на осознание личной ответственности за материальное положение себя и своей семьи, поскольку такое мнение наиболее распространено среди высокообеспеченных жителей области и с каждым годом всё больше и больше укрепляется (33% в 2000 г., 51% в 2008 г. и 53% в 2014 г.), тогда как в группе среднеобеспеченного населения ежегодно только треть выражает согласие с этим утверждением, а среди людей с низким уровнем дохода доля разделяющих данное мнение планомерно сокращается. Такие инертные установки бедных и малообеспеченных людей создают опасность усиления иждивенческих настроений среди основной части населения региона, что впоследствии может привести к снижению трудовой активности.

Оценка населением деятельности Президента РФ и губернатора Вологодской области

Несмотря на негативное отношение к политической системе в целом и низкое доверие институтам власти в частности, среди жителей области сохраняется высокое доверие к Президенту РФ. В сроки президентства В.В. Путина уровень одобрения его деятельности был максимально высоким (более чем в три раза выше, чем у Б.Н. Ельцина). Во время президентства Д.А. Медведева уровень одобрения деятельности президента несколько снизился (с 73% в 2008 г. до 52% в 2014 г.), но после возвращения на пост главы государства В.В. Путина под влиянием амбициозных «майских» указов и успехов в геополитике повысился (рис. 4.3).

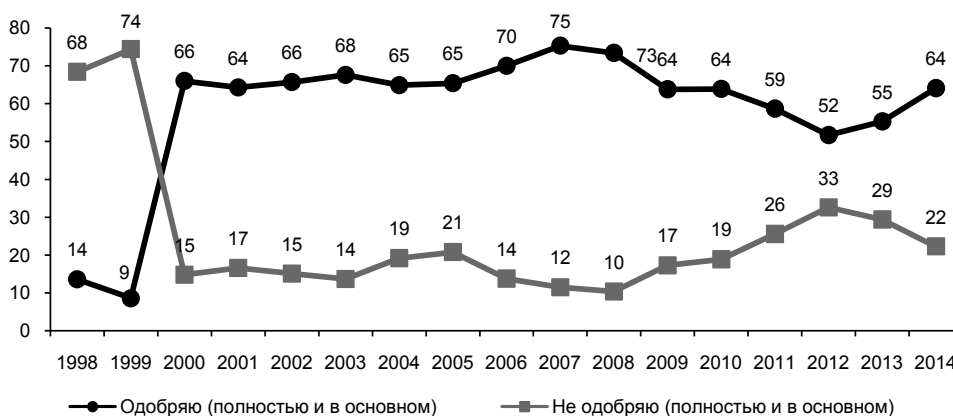


Рисунок 4.3. Оценка населением Вологодской области деятельности Президента РФ, % от общего числа опрошенных

Примечание. Не отображены варианты «с деятельностью не знаком», «затрудняюсь ответить».

Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 1998–2014.

В 2014 г. по сравнению с 1999 г. уровень одобрения деятельности главы государства вырос во всех рассматриваемых группах. Значимый прирост наблюдается среди 20% наиболее обеспеченных, 60% среднеобеспеченных и тех групп населения, которые сохранили или увеличили количество приобретаемой продукции продовольственного и непродовольственного назначения (табл. 4.5).

Таблица 4.5. Динамика уровня одобрения деятельности Президента РФ в группах населения, выделенных по уровню дохода и динамике потребления, % от общего числа опрошенных

	Год										Изменение, +/-, 2014 г. к 2000	
	1999	2000	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	1999	2000
<i>Доходные группы</i>												
20% наименее обеспеченных	7,5	56,4	56,9	66,1	55,5	54,1	45,7	40,9	49,6	53,3	45,8	-3,1
60% среднеобеспеченных	8,6	68,9	67,7	75,7	65,4	65,4	60,4	53,8	56,1	65,5	56,9	-3,4
20% наиболее обеспеченных	10,2	69,3	73,1	78,6	71,5	71,9	68,9	59,4	63,6	74,9	64,7	5,6
<i>Потребление продовольственных товаров (приобретали ...)</i>												
Больше, чем прежде	11,8	72,1	86,2	78,8	71,0	67,9	61,9	51,9	63,5	72,9	61,1	0,8
В том же объеме, что и прежде	8,0	68,5	75,5	81,0	67,6	67,4	64,0	53,4	59,7	60,7	52,7	-7,8
Меньше, чем прежде	6,5	55,0	58,4	73,2	54,3	55,9	47,3	38,4	45,7	42,3	35,8	-12,7
<i>Потребление непродовольственных товаров (приобретали ...)</i>												
Больше, чем прежде	10,5	68,0	75,6	77,6	70,5	66,7	67,9	57,8	65,9	77,1	66,6	9,1
В том же объеме, что и прежде	8,1	68,8	76,9	82,9	68,8	67,7	64,1	53,7	65,6	63,8	55,7	-5,0
Меньше, чем прежде	6,4	56,4	63,6	72,9	52,3	59,9	49,9	41,1	44,3	40,5	34,1	-15,9
Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 1998–2014.												

Однако сравнение первого (2000 г.) и нынешнего (2014 г.) сроков президентства В.В. Путина выявило некоторое снижение одобрения деятельности главы государства, прежде всего в группах с низким уровнем доходов и отрицательной динамикой потребления. При сопоставлении данных за 2000 и 2013 годы обнаружилось более заметное сокращение положительных оценок работы лидера страны, причем во всех анализируемых группах. Здесь следует подчеркнуть, что в 2000 году общество восстанавливалось после кризиса 1998 года, а в 2009–2013 годах – после кризиса 2008 года, масштабы которого оказались менее значимыми. Более того, кардинально противоположными по своему характеру были предшествующие этим кризисам периоды («лихие» 1990-е против «периода стабильного восстановительного роста» 2000–2007 гг.). Учитывая неустанное стремление человека к более качественному и разнообразному удовлетворению собственных потребностей и усложнение его запросов к содержанию и результатам деятельности всех уровней власти, можно предположить,

что более низкая оценка работы главы государства в 2013 году по сравнению с 2000 годом связана не только с последствиями кризиса 2008–2009 годов, но и с изменением уровня притязаний населения и распространением среди жителей понимания необходимости «обновления» главного политического курса. Улучшение же мнений о деятельности президента в 2014 году можно объяснить ростом патриотических настроений среди населения региона в первой половине 2014 года в связи с событиями во внешнеполитической сфере.

Уровень одобрения деятельности Президента РФ жителями Вологодской области, за редким исключением (и то среди высокообеспеченных граждан), не поднимался выше 70–75%, а в группах с низким уровнем жизни в отдельные периоды опускался ниже 50%. Отчасти это может быть связано с мнением населения о том, что глава государства (в равной степени В.В. Путин и Д.А. Медведев) без особого успеха справляется с проблемами подъема экономики и благосостояния граждан: среди 20% наименее обеспеченных людей в 2000 году так считали 54%, в 2008 году – 43%, в 2014 году – 63%, среди 60% среднеобеспеченных – 54, 46 и 53%, а среди 20% наиболее обеспеченных – 53, 50 и 47% соответственно.

Кроме того, жители региона отмечают, что Президента РФ в первую очередь заботит положение страны на международной арене, экономическая ситуация и порядок в государстве, тогда как материальное положение населения не столь приоритетно. В целом за 2000–2014 годы доля мнений о склонности лидера страны заниматься проблемой материального благополучия граждан заметно уменьшилась среди лиц с низким и средним уровнем дохода (табл. 4.6).

Таблица 4.6. Мнения населения Вологодской области о приоритетности сфер ответственности Президента РФ (по уровню дохода),
% от общего числа опрошенных

Сфера ответственности	Год	Группы населения, выделенные по уровню дохода		
		20% наименее обеспеченных	60% среднеобеспеченных	20% наиболее обеспеченных
Положение страны на международной арене	2000	21,8	28,2	26,0
	2004	22,2	29,4	27,0
	2008	18,8	35,1	35,7
	2014	26,3	45,1	48,7
<i>Изменение, +/-</i>	<i>2014 к 2000</i>	<i>4,5</i>	<i>16,9</i>	<i>22,7</i>

Сфера ответственности	Год	Группы населения, выделенные по уровню дохода		
		20% наименее обеспеченных	60% среднеобеспеченных	20% наиболее обеспеченных
Экономическое положение страны	2000	19,5	26,3	20,5
	2004	19,4	22,4	20,8
	2008	22,1	26,8	32,0
	2014	14,8	22,8	26,3
<i>Изменение, +/-</i>	<i>2014 к 2000</i>	-4,7	-3,5	5,8
Демократические права и свободы	2000	2,4	7,2	5,9
	2004	7,3	7,8	8,8
	2008	4,2	4,7	7,4
	2014	5,6	7,1	9,2
<i>Изменение, +/-</i>	<i>2014 к 2000</i>	3,2	-0,1	3,3
Порядок в стране	2000	23,7	30,8	28,9
	2004	13,4	18,2	17,7
	2008	15,8	22,9	20,3
	2014	16,5	22,3	29,2
<i>Изменение, +/-</i>	<i>2014 к 2000</i>	-7,2	-8,5	0,3
Материальное положение населения страны	2000	9,1	13,2	7,1
	2004	4,8	6,6	6,1
	2008	6,4	6,0	5,3
	2014	3,4	6,4	9,4
<i>Изменение, +/-</i>	<i>2014 к 2000</i>	-5,7	-6,8	2,3
Примечание. Не отображены варианты «другое», «затрудняюсь ответить».				
Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 1998–2014.				

Результаты исследования мнения жителей о работе руководителя Вологодской области показывают, что уровень одобрения деятельности главы региона стал серьезно снижаться после 2008 года, возможно, вследствие неэффективных, по мнению населения, действий команды губернатора по преодолению последствий кризиса 2008–2009 годов (рис. 4.4). С приходом на пост руководителя области О. Кувшинникова оценки стабилизировались,

Относительно устойчивая динамика одобрения деятельности губернатора Вологодской области наблюдается только в группах с высоким уровнем жизни («20% наиболее обеспеченных», «приобретали столько же или больше продовольственных/непродовольственных товаров»). Уровень одобрения в остальных группах сократился (табл. 4.7).

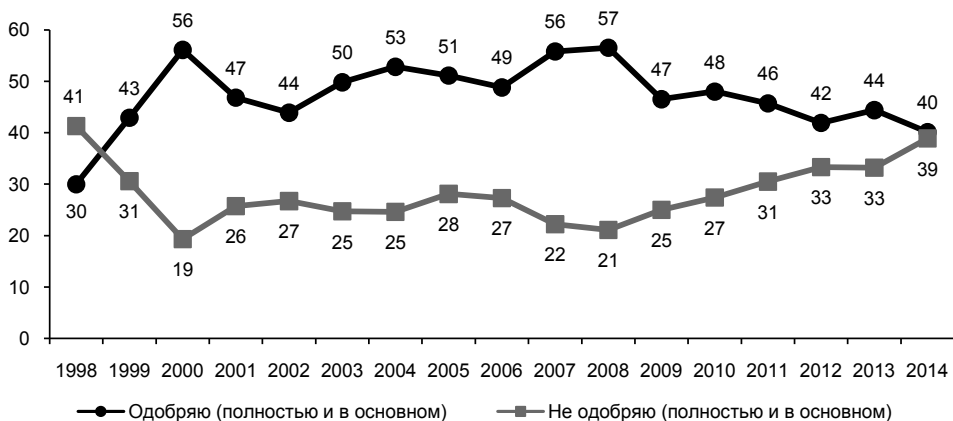


Рисунок 4.4. Оценка населением деятельности губернатора Вологодской области, % от общего числа опрошенных

Примечание. Не отображены варианты «с деятельностью не знаком», «затрудняюсь ответить».

Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 1998–2014.

Таблица 4.7. Динамика уровня одобрения деятельности губернатора Вологодской области в группах населения, выделенных по уровню дохода и динамике потребления, % от общего числа опрошенных

	Год										Изм-е 2014 г. к 1999 г., +/-
	1999	2000	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
<i>Доходные группы</i>											
20% наименее обеспеченных	30,0	47,6	45,9	47,3	37,7	38,1	33,4	35,6	37,1	28,1	-1,9
60% среднеобеспеченных	45,8	58,8	55,5	60,4	49,0	49,1	48,0	44,1	45,6	41,6	-4,2
20% наиболее обеспеченных	51,1	61,0	61,6	60,6	54,5	58,2	54,1	46,6	55,4	51,2	0,1
<i>Потребление продовольственных товаров (приобретали ...)</i>											
Больше, чем прежде	41,2	59,0	73,1	66,2	51,5	40,0	44,1	41,7	55,8	56,5	15,3
В том же объеме, что и прежде	36,6	57,6	66,6	65,4	49,7	51,1	45,6	43,6	44,9	45,4	8,8
Меньше, чем прежде	31,7	50,6	51,0	53,2	38,5	37,6	38,3	27,5	37,7	30,1	-1,6
<i>Потребление непродовольственных товаров (приобретали ...)</i>											
Больше, чем прежде	42,1	55,0	63,0	65,6	53,4	41,9	50,6	45,9	56,5	64,6	22,5
В том же объеме, что и прежде	37,8	55,7	66,9	67,5	51,9	51,4	49,7	44,3	48,2	48,1	10,3
Меньше, чем прежде	31,9	53,1	58,9	55,7	36,6	43,4	34,5	28,7	38,0	31,1	-0,8
Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 1998–2014.											

Таким образом, наблюдаемая динамика общественного мнения позволяет говорить о том, что уровень жизни является значимым фактором, влияющим на восприятие экономической и политической ситуации, на уровень одобрения деятельности руководителей страны и области. Общую закономерность можно описать так: чем выше характеристики уровня жизни, тем устойчивее оценки экономической и политической обстановки, тем выше одобрение деятельности Президента РФ и губернатора области. При этом степень влияния отдельных компонентов уровня жизни на общественное мнение различна.

Оценки политической обстановки, деятельности президента страны и губернатора области более чувствительны к динамике потребления.

Во-первых, в кризисный период (2008–2009 гг.) в группах, выделенных на основе реализации потребительских возможностей, ухудшение оценок перечисленных аспектов общественного мнения более существенное (например, в отношении политической обстановки среднее снижение оценок «благополучная, спокойная» составило 20% против 11% в группах по доходу; уровень одобрения деятельности президента в среднем снизился на 14% против 9% соответственно).

Во-вторых, именно по компоненту «динамика потребления» в целом за период 2000–2014 годы существенно улучшились оценки политической обстановки (в среднем рост оценок «благополучная, спокойная» составил 28% по сравнению с 17% в доходных группах). Однако в отношении одобрения деятельности руководителей государства и области такой закономерности не наблюдается – здесь оценки, наоборот, ухудшаются (возможно, определенное влияние оказывает восприятие личности руководителя).

Среднегодовые оценки экономического положения, дифференцированные по уровню дохода и динамике потребления, в целом согласуются. Однако в период кризиса (2008–2009 гг.) на мнение об экономической ситуации

в большей степени влияет реализация потребления, нежели уровень дохода: среднее снижение положительных оценок в группах по динамике потребления составило 15%, а в группах по уровню дохода – 9%. Общее изменение за период наблюдений (2004–2014 гг.) по выделенным группам противоположно: оценки всех сформированных по доходу групп улучшаются (что согласуется с ростом среднедушевых доходов), а в группах, сформированных по динамике потребления, рост оценок экономического положения страны как «среднего» наблюдается только в группе без изменений объемов потребления, тогда как динамика оценок крайних групп отрицательна.

Анализ социологических данных показывает, что в периоды политической и экономической нестабильности (2005, 2009–2014 гг.) связь между уровнем доходов, степенью реализации населением региона своей покупательной способности и восприятием социально-экономической и политической ситуации не является однозначно определяющей. Иными словами, формирование общественного мнения в большей степени обуславливается влиянием не факторов материального порядка, а других факторов, которыми могут быть конкретные обстоятельства и условия жизнедеятельности, ценностные установки, особенности восприятия происходящих изменений и результатов деятельности властных структур.

Влияние уровня жизни на социальное самочувствие населения

Социальное настроение

Исходным элементом социального самочувствия является социальное настроение. По данным мониторинга ИСЭРТ РАН, за 1998–2014 годы доля жителей Вологодской области, испытывающих преимущественно положительные эмоции, увеличилась с 28 до 69%, тогда как распространенность оценок негативного спектра сократилась с 64 до 25% (рис. 4.5).



Рисунок 4.5. Динамика социального настроения населения Вологодской области в 1998–2014 гг., % от общего числа опрошенных

Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 1998–2014.

Переломным моментом выступил 2000 год, когда доля положительных оценок превысила долю негативных. Позитивный тренд продлился до 2013 года, «просев» лишь в 2009 году (тогда всего за один год, с 2008 по 2009, доля населения, считающего своё состояние прекрасным и нормальным, сократилась на 14%)¹⁹. Данное обстоятельство обусловлено специфическим влиянием мирового финансового кризиса, в первую очередь, на эмоционально-психологическое состояние населения, поскольку период социально-экономической нестабильности 2008–2009 годов переживали те же люди, которые вынуждены были адаптироваться к кардинальным трансформациям общественной жизни в 1991–1998 годах. Другими словами, более сильное воздействие на общественное сознание оказывали переживания за будущее своего собственного материального положения, нежели реальное состояние экономической ситуации в стране. Однако наблюдаемое ухудшение социального настроения продлилось недолго, в 2010 году позитивный тренд продолжился, достигнув в 2013 году уровня предкризисного 2008 года, а в 2014 году превысив его.

Представленная динамика в большей степени отражает психологическое состояние средне- и высокообеспеченных граждан, настроения которых за 1998–2014 годы улучшились на 46 и 40% соответственно (по сравнению с уровнем 2000 г. рост более скромный – на 26 и 21% соответственно; рис. 4.6).

¹⁹ Шабунова А.А., Россошанский А.И., Белехова Г.В. Благополучие населения: тенденции и перспективы. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – 124 с.



Рисунок 4.6. Динамика социального настроения 20% наиболее обеспеченных жителей Вологодской области в 1998–2014 гг., % от общего числа опрошенных
Примечание. Вариант ответа «затрудняюсь ответить» не представлен.

Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 1998–2014.

Среди представителей низкодоходной группы преобладание позитивного настроения над ощущениями напряжения и страха начало проявляться несколько позже (с 2005 г.) и продлилось сравнительно недолго (до кризисного периода), тем самым подтвердив их неустойчивое материальное положение. В посткризисный период отмечается восстановление преобладания позитивных характеристик социального самочувствия среди представителей низкодоходного квинтиля, хотя возврата к предкризисному уровню оценок не произошло (рис. 4.7).

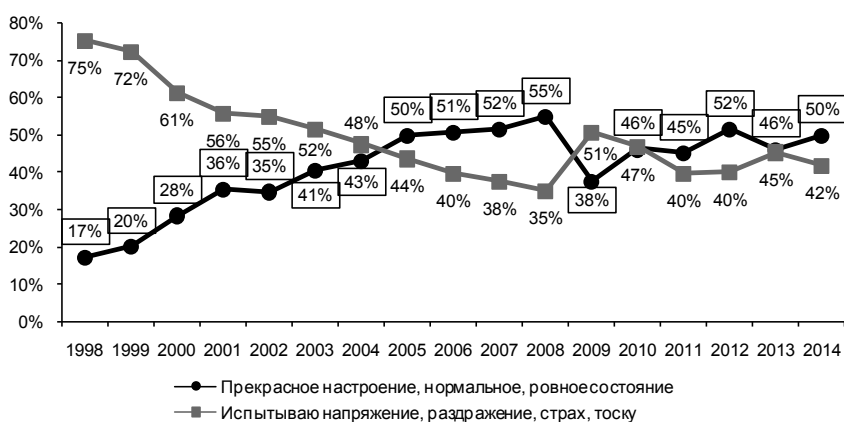


Рисунок 4.7. Динамика социального настроения 20% наименее обеспеченных жителей Вологодской области в 1998–2014 гг., % от общего числа опрошенных

Примечание. Рамкой выделен вариант ответа «прекрасное настроение, нормально, равное состояние»; вариант ответа «затрудняюсь ответить» не представлен.

Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 1998–2014.

Изменение настроения в разрезе динамики потребления продовольственных и непродовольственных товаров аналогично вышеобозначенным закономерностям: увеличение и сохранение потребления сопровождается ростом доли позитивных оценок, тогда как в случае сокращения приобретения товаров положительные оценки хотя и растут, но преобладающими остаются эмоции напряжения, страха и тоски. Стоит также отметить, что с 2009 года стабильный рост доли оценок настроения как «прекрасного, нормального» наблюдается только в группе населения, которое покупало столько же товаров, сколько и прежде. Более того, удельный вес позитивных оценок в данной группе в 2009–2014 годах был выше, чем среди населения, увеличившего потребление по сравнению с показателями прошлого периода (табл. 4.8). Такие закономерности, вероятно, говорят о снижении ощущений социального дискомфорта в группе со стабильной динамикой потребления и повышении уровня адаптивности её представителей к постоянно изменяющимся социально-экономическим условиям.

Таблица 4.8. Социальное настроение населения Вологодской области в группах, выделенных по динамике потребления, % от числа опрошенных

	Характеристика потребления	Год						Изм-е 2014 г. к 1999 г., +/-	
		1999	2005	2008	2009	2012	2013		2014
Потребление продовольственных товаров	<i>Прекрасное настроение, нормальное, ровное состояние</i>								
	Больше, чем прежде	56	69	80	53	71,8	66	71	15
	В том же объеме	26	59	75	58	73	79	75	49
	Меньше, чем прежде	22	45	47	23	41	43	41	19
	<i>Испытываю напряжение, раздражение, страх, тоску</i>								
	Больше, чем прежде	41	28	18	39	28	33	24	-17
	В том же объеме	68	37	19	35	24	19	19	-49
	Меньше, чем прежде	69	52	42	70,5	52	53	48	-21
Потребление непродовольственных товаров	<i>Прекрасное настроение, нормальное, ровное состояние</i>								
	Больше, чем прежде	47	76	82	49	59	65	68	21
	В том же объеме	29	57	78	64	79	82	79	50
	Меньше, чем прежде	19	47	49	26	44	48	45	26

<i>Испытываю напряжение, раздражение, страх, тоску</i>									
Больше, чем прежде	45	22	15	45	38	33	26	-19	
В том же объеме	63	39	17	28	18	17	17	-46	
Меньше, чем прежде	74	50	41	68	51	47	44	-30	
Примечание. Вариант ответа «затрудняюсь ответить» не представлен.									

Запас терпения и протестный потенциал

Население Вологодской области более или менее устраивает его жизнь: с каждым годом увеличивается доля респондентов, отмечающих, что «всё не так плохо и можно жить; жить трудно, но можно терпеть» (40% в 1998 г., 65 – в 2000 г., 78% – в 2008 г., 81% – в 2014 г.). Аналогично социальному настроению, запас терпения повышается по мере увеличения материальных возможностей: так, в 2014 году доля удовлетворенных жизнью среди 20% наименее обеспеченных жителей области составляла 65% (50% в 2000 г.), тогда как среди 20% наиболее обеспеченных – 94% (77% в 2000 г.). Высокий запас терпения характерен и для групп, в которых наблюдается стабильная и возросшая динамика потребления (рис. 4.8, 4.9). Например, по состоянию на 2014 год в группах, приобретавших больше или столько же продовольственных и непродовольственных товаров, доля положительных оценок больше 85%, тогда как в группах, сокративших объемы потребления, удельный вес таких оценок не превышает 70%.

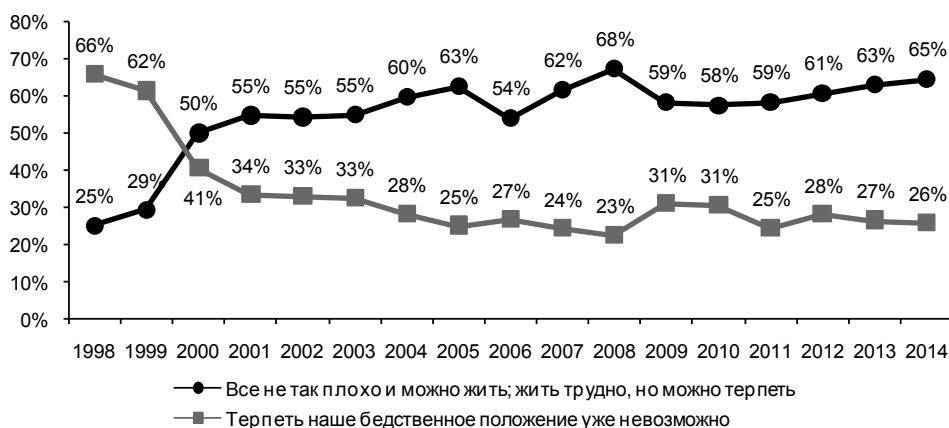


Рисунок 4.8. Запас терпения 20% наименее обеспеченных жителей Вологодской области в 1998–2014 гг., % от общего числа опрошенных

Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 1998–2014.

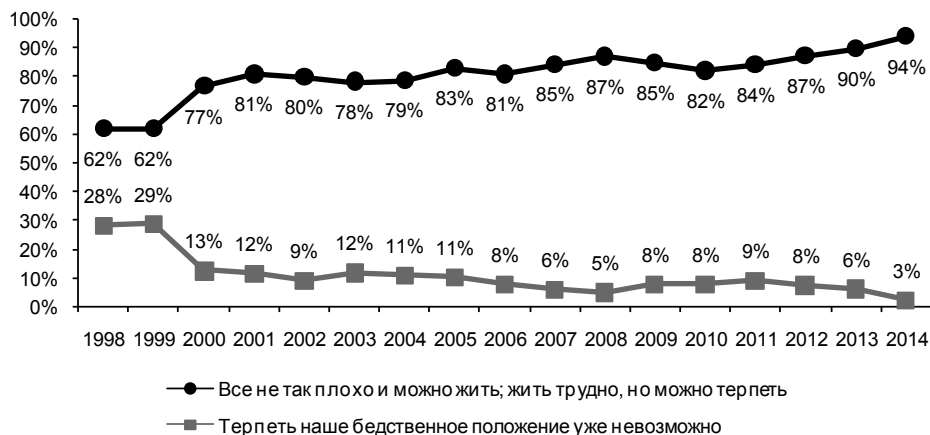


Рисунок 4.9. Запас терпения 20% наиболее обеспеченных жителей Вологодской области в 1998–2014 гг., % от общего числа опрошенных

Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 1998–2014.

Запас терпения тесно переплетается с возможностью населения при возникновении определённых обстоятельств участвовать в протестных акциях, то есть с протестным потенциалом²⁰. Потенциал протеста составляют респонденты, отвечающие на вопрос: «Что Вы готовы предпринять в защиту своих интересов?» следующим образом: «выйду на митинг, демонстрацию»; «буду участвовать в забастовках, акциях протеста»; «если надо, возьму оружие, выйду на баррикады»²¹. Следовательно, протестную группу составляют индивиды, отличающиеся определенным эмоциональным настроением, не обязательно тождественным активному социальному поведению²².

Как показывают данные социологических наблюдений (табл. 4.9), в настоящее время уровень протестного потенциала населения Вологодской области существенно ниже, чем в конце 1990-х годов. Заметно снизившись к 2007 году (на 16% по сравнению с 1998 г.), протестная активность практически не изменялась вплоть до 2014 года. Самой низкой отметки потенциал протеста достиг в 2013 году (17%). В 2014 году протестные настроения проявляли 19%

²⁰ Дементьева И.Н. Протестные настроения в комплексе трендов общественного развития // Проблемы развития территории. – 2014. – № 4 (72). – С. 67-81.

²¹ Методика расчета предложена ИСПИ РАН.

²² Дементьева И.Н. Потенциал протеста населения как угроза национальной безопасности территории // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2015. – № 1 (125). Февраль-март. – С. 109-118.

населения. В последние годы (2012–2014) среди жителей Вологодской области в несколько большей степени распространены пассивные и конформистские модели поведения: почти четверть респондентов отмечают, что не будут предпринимать никаких действий в защиту своих интересов, а каждый пятый подпишет обращение к властям.

Таблица 4.9. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Что Вы готовы предпринять в защиту своих интересов?»***, % от общего числа опрошенных

Вариант ответа	Год											Изменение, +/-, 2014 г. к	
	1998	1999	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	1998	2009
Ничего не буду делать	17,9	23,4	26,8	19,4	19,4	16,8	21,6	19,5	21,6	23,3	23,3	5,4	6,5
Подпишу обращение к властям	10,3	8,7	10,9	13,7	20,0	19,5	20,0	19,1	18,5	22,6	20,7	10,4	1,2
Мои интересы достаточно защищены	4,0	3,9	5,2	12,1	17,5	16,8	14,1	18,3	16,6	14,6	11,8	7,8	-5,0
Потенциал протеста	36,6	35,2	24,5	32,2	19,7	21,9	20,1	19,8	20,1	17,3	18,9	-17,7	-3,0
- выйду на митинг, демонстрацию	10,7	8,1	8,0	13,9	9,2	10,8	9,6	10,9	10,3	9,3	10,3	-0,4	-0,5
- если надо, возьму оружие, пойду на баррикады	14,9	13,8	8,6	7,5	4,7	5,1	4,3	4,3	4,2	3,9	4,5	-10,4	-0,6
- буду участвовать в забастовках, других акциях протеста	14,3	13,3	7,7	10,8	5,7	5,9	6,1	4,7	5,7	4,2	4,1	-10,2	-1,8

* Ранжировано по результатам 2014 года.
 Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 1998–2014.

В «протестной группе» преобладает доля приверженцев «мирных» протестных акций²³: в 2008–2014 годах 9–11% населения говорило о готовности выйти на митинг или демонстрацию, ещё 4–6% рассматривало возможность участия в забастовках и других акциях протеста. Готовность к радикальным действиям в защиту своих интересов («если надо, возьму оружие, выйду на баррикады») высказывают менее 5% жителей области. Причём доля последних за период 1998–2014 годы сократилась более чем в 3 раза.

²³ Там же.

Наибольшая склонность к протестным проявлениям отмечается в 20%-ной группе наименее обеспеченных людей, чуть ниже уровень социального недовольства у среднеобеспеченных, составляющих основную часть (60%) населения Вологодской области. Хотя, как можно отметить, в целом за 1999–2014 годы для данных категорий характерно ослабление радикальных настроений. В 20%-ной группе населения, располагающего наибольшими доходами, протестный потенциал принимает самые низкие значения (табл. 4.10).

Таблица 4.10. Динамика потенциала протеста в группах населения, выделенных по уровню дохода и динамике потребления, % от общего числа опрошенных

	Год											Изм-е 2014 г. к 1999 г., +/-
	1999	2000	2004	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
<i>Доходные группы</i>												
20% наименее обеспеченных	43,2	27,3	25,0	33,3	24,8	24,2	23,9	26,8	25,2	21,7	23,2	-20,0
60% среднеобеспеченных	34,2	24,4	28,4	34,5	19,9	22,2	21,1	18,9	21,4	16,4	19,1	-15,1
20% наиболее обеспеченных	28,5	21,0	24,4	28,5	14,1	19,7	15,1	14,7	12,9	13,5	11,4	-17,1
<i>Потребление продовольственных товаров (приобретали ...)</i>												
Больше, чем прежде	35,3	24,6	17,7	36,5	17,9	32,5	19,3	15,3	23,7	16,7	7,9	-27,4
В том же объеме, что и прежде	43,4	31,0	19,2	27,0	15,0	22,7	17,4	16,6	17,2	17,5	13,6	-29,8
Меньше, чем прежде	44,4	30,1	27,8	50,5	28,6	38,1	30,3	28,5	37,5	26,8	28,3	-16,1
<i>Потребление непродовольственных товаров (приобретали ...)</i>												
Больше, чем прежде	34,2	27,6	18,5	32,4	15,2	29,5	18,3	6,2	18,5	13,0	9,7	-24,5
В том же объеме, что и прежде	44,4	29,2	20,2	29,5	14,9	21,9	15,4	11,9	16,6	14,6	10,8	-33,6
Меньше, чем прежде	42,5	31,9	25,5	44,7	27,4	36,9	28,5	30,5	34,8	28,1	25,9	-16,6
Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 1998–2014.												

Интересным представляется тот факт, что жители области, составившие первую и вторую доходные группы, с практически одинаковой вероятностью либо включатся в протестные действия (для первой группы – 24% в 2010 г., 23% в 2014 г.; для второй группы – 21 и 19% соответственно), либо выберут тактику невмешательства и отстранения от решения своих проблем (для первой группы – 24 и 30%, для второй группы – 22 и 24% соответственно). Представи-

тели наиболее обеспеченной категории населения в большей степени склонны считать, что их интересы достаточно защищены (22% в 2010 г., 21% в 2014 г.), а в случае нарушения их прав они проявляют склонность к формированию «мирной» стратегии взаимодействия с властью (выбрали вариант «подпишу обращение к властям» 24 и 28% соответственно), нежели допускают возможность своего участия в протестных выступлениях (15 и 11%).

Схожие закономерности прослеживаются и в разрезе групп, выделенных по динамике потребления (табл. 4.10). Протестные настроения реже присущи тем жителям области, которые сохранили объемы потребления или стали приобретать больше продовольственных и непродовольственных товаров. Наиболее высокие значения потенциал протеста приобретает среди населения, у которого потребление сократилось по сравнению с уровнем предыдущего периода. Причем если до 2008 года разрыв по уровню протеста между двумя крайними категориями населения по динамике потребления (теми, кто стал приобретать больше товаров, и теми, кто стал приобретать меньше товаров) не превышал 1,5 раза, то в отдельные годы посткризисного периода он доходил до двух раз.

Влияние динамики потребления на потенциал протеста более сильное, чем уровня доходов: в группах населения, сформированных по реализации потребительских возможностей, наблюдается более заметное снижение протестного потенциала за 1999–2014 гг. (в среднем на 24% против 17% в группах по уровню дохода), более значительное усиление радикальных настроений в период кризиса 2008–2009 гг. (в среднем потенциал протеста вырос на 10% против 2% в доходных группах) и более активное сокращение готовности участвовать в решительных действиях в защиту своих интересов в 2010–2014 гг. (более чем на 10% против 4% в доходных группах).

Проявления гражданской активности (доверие, ответственность, формы активности)

Уровень межличностного доверия в вологодском обществе средний и достаточно стабильный. Большая часть населения региона склонна доверять только социально близким людям – друзьям и родственникам: в среднем среди 20%

наименее обеспеченных жителей так утверждают 47%, среди 60% среднеобеспеченных и 20% наиболее обеспеченных – по 57%; в группах, сформированных по динамике потребления, удельный вес доверяющих ближайшему окружению составляет больше 40%. Однако следом идут негативные суждения о том, что доверять никому нельзя (чуть более 30% среди малообеспеченных и тех, кто сократил потребление товаров; 18–26% во всех остальных группах).

По словам руководителя отдела изучения уровня жизни Левада-Центра Марины Красильниковой, «... доверие – это дополнительный экономический ресурс для сбережений и инвестиций, для потребления. Доверие сопряжено с возможностью контролировать окружающую действительность – расширение зоны контроля способствует более сложной активности и формированию спроса на институты»²⁴. Следовательно, низкие значения институционального и межличностного доверия соответствующим образом сказываются на представлениях населения о зонах влияния и ответственности.

Способность влиять на ситуацию в своей семье ощущает большинство опрошенных: чуть сильнее такие ощущения в более обеспеченных группах и в группах, имеющих позитивную динамику потребления продовольственных и непродовольственных товаров (78–86% в 2013 году²⁵). Заметно меньше жителей региона отмечают, что в рамках их зоны контроля оказываются жизненные обстоятельства на уровне места проживания (в доме/дворе): менее трети среди 20%-ной категории с наименьшими доходами и людей, сокративших объемы потребления; 36–46% в остальных группах. Более высокие уровни территориальных объединений (город/район, область, страна) оказываются вне круга возможного влияния населения области (табл. 4.11). Таким образом, люди осознают невозможность позитивно рационализировать собственное поведение, улучшить условия жизни, повысить результативность своих действий, оптимизировать ситуацию в целом²⁶.

²⁴ Россияне учатся правильно потреблять [Электронный ресурс] // Оpec Economy. – Режим доступа : <http://opec.ru/1752054.html>

²⁵ Только мониторинг, проведенный в феврале 2013 года, позволяет рассмотреть вопросы, связанные с чувствами доверия, сплоченности и идентичности, а также с гражданской активностью, в разрезе динамики потребления.

²⁶ Дубин Б. Координата будущего в общественном мнении // Вестник общественного мнения. – 2010. – № 2 (104). – С. 7-12.

Таблица 4.11. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы считаете, можете ли Вы лично сегодня повлиять на состояние дел..?» в группах по уровню дохода (вариант ответа «да»), % от общего числа опрошенных**

	Год			Изменение 2014 г. к 2011 г., +/-
	2011	2013	2014	
<i>20% наименее обеспеченных</i>				
В Вашей семье	70,3	61,7	64,3	-6,0
В Вашем доме, дворе, где Вы живете	27,8	27,1	29,3	1,5
В Вашем городе, районе	6,6	3,0	8,6	2,00
В Вашей области	2,2	0,0	2,6	0,4
В стране в целом	2,6	0,4	2,3	-0,3
<i>20% среднеобеспеченных</i>				
В Вашей семье	76,7	79,5	82,1	5,4
В Вашем доме, дворе, где Вы живете	39,7	34,3	34,0	-5,7
В Вашем городе, районе	14,7	6,2	9,0	-5,7
В Вашей области	10,6	2,2	3,9	-6,7
В стране в целом	8,8	2,1	3,6	-5,2
<i>20% наиболее обеспеченных</i>				
В Вашей семье	86,1	91,4	86,1	0,0
В Вашем доме, дворе, где Вы живете	36,6	46,1	39,8	3,2
В Вашем городе, районе	13,9	13,4	11,3	-2,6
В Вашей области	7,3	6,3	6,4	-0,9
В стране в целом	6,2	4,5	5,6	-0,6
Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 1998–2014.				

Возможности личного влияния на происходящее в той или иной сфере действительности закономерным образом отражаются в понимании населением собственной ответственности. Жители региона считают себя ответственными более всего за положение дел в своей семье (70–90% во всех выделенных группах) и непосредственном месте жительства (дворе/доме; 30–48%). При переходе от местного уровня (город/район) к региональному и федеральному чувство ответственности ослабевает.

Анализ зон влияния и ответственности также позволяет сделать вывод, что наиболее обеспеченные жители области в большей степени ориентированы на микромир, а рамки их влияния и ответственности ограничены социально близким кругом лиц, возможно, потому, что им приходится больше работать, больше времени уделять заботам об обеспечении себя и своей семьи достойными условиями существования.

Выявленные закономерности обуславливают тот факт, что основным гражданским долгом население области считает участие не в деятельности общественных или политических организаций, в благотворительных кампаниях, митингах и мирных демонстрациях, а в выборах (по состоянию на 2013 год – 46% в первой доходной группе, по 73% – во второй и третьей группах; в среднем 45% – среди граждан, увеличивших потребление, 75% – среди сохранивших его на прежнем уровне и 61% – среди сокративших его).

Такая слабая гражданская активность во всех анализируемых группах объясняется низким уровнем общественной инициативы («безразличие к общим делам»), которое в большей степени характерно для высокообеспеченных групп населения) и иждивенческой позицией жителей области, привыкших уповать на власть (такие установки распространены среди жителей со средним и высоким доходом и во всех группах по динамике потребления). Не менее значимы и факторы социального характера – неверие в возможность влиять на решения властей и боязнь преследований (эти факторы чаще называют представители групп со средними и высокими характеристиками доходов и потребления). Весомыми ограничениями для проявления гражданской активности населения, составившего группы «20% наиболее обеспеченных» и «приобретали больше/столько же товаров», выступают недостаток времени и чрезмерная занятость.

Таким образом, для населения региона сегодня характерны недостаток межличностного доверия, ограничение зон влияния и ответственности за происходящее с их близкими, причем различные компоненты уровня жизни (доход и потребление) однонаправленно влияют на данные аспекты социального самочувствия.

Индекс потребительских настроений

Обобщенной косвенной характеристикой уровня жизни населения может служить динамика индекса потребительских настроений (ИПН), в значительной мере отражающего ожидания населения относительно изменений своего положения и ситуации в экономике, а потому обладающего существенными прогностическими возможностями. ИПН основан на данных систематических социоло-

логических опросов населения и строится как совокупность субъективных оценок текущего личного материального положения, ситуации на потребительском рынке, ожиданий изменения личного материального положения и общей экономической ситуации, которые определяются по пяти основным вопросам²⁷.

Несмотря на позитивные изменения в социально-экономической сфере и наметившуюся в последнее время политическую устойчивость, индекс потребительских настроений демонстрирует преобладание среди населения Вологодской области негативных оценок своей покупательной способности. Перевес положительных характеристик личных потребительских возможностей наблюдается только в группе высокообеспеченного населения (рис. 4.10).

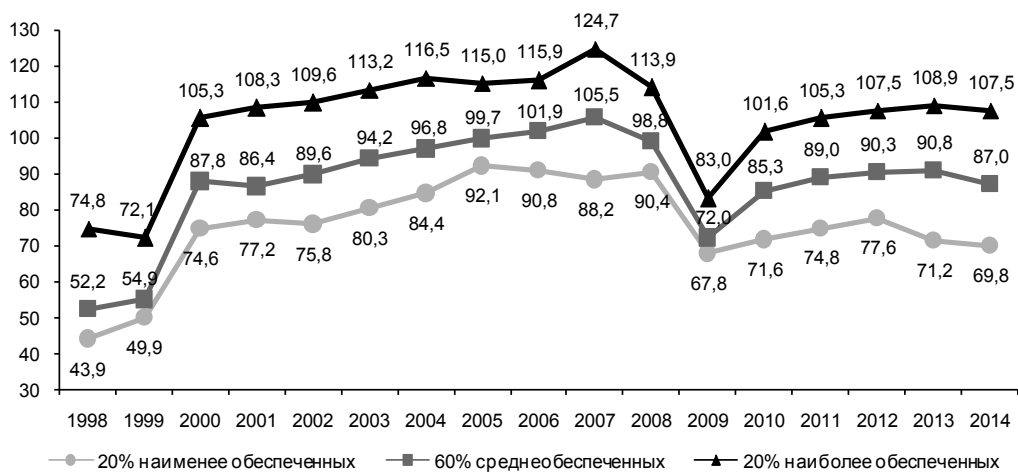


Рисунок 4.10. **Индекс потребительских настроений по доходным группам населения Вологодской области в 1998–2014 гг., % от общего числа опрошенных**

Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 1998–2014.

Период с 1998 по 2008 год связан в целом с положительными изменениями общественных настроений. Более пристальный анализ показывает, что среди наименее обеспеченных жителей области преобладают негативные оценки личного материального положения, перспектив его изменения, а также текущей экономической ситуации, перспектив развития экономики страны и целесообразности крупных покупок (индексы меньше 100). Динамика настроений

²⁷ Дементьева И.Н. Потребительские настроения населения в условиях политических перемен // Проблемы развития территории. – 2013. – № 1 (63). – С. 85-97; Методика анализа настроений потребителей [Эл. рес.] / Независимый институт социальной политики. – Режим доступа : <http://ipn.socpol.ru/methodology.shtml#technique>

в группе среднеобеспеченного населения в целом повторяет тенденции, характерные для предыдущей группы, хотя наблюдается перевес позитивного настроения в отношении развития экономики в ближайший год. Для наиболее обеспеченной группы жителей региона уже с 2000 года формируется тенденция превышения положительных оценок над отрицательными (индексы больше 100).

В первых двух доходных группах наибольшая положительная динамика в посткризисный период характерна для частных индексов, отражающих оценку личного текущего и ожидаемого положения семьи: в группе 20% наименее обеспеченных их рост за 2009–2014 годы составил 18 и 21% соответственно, в группе 60% среднеобеспеченных – 21 и 27% соответственно. Вероятно, это связано с воздействием усилий руководства страны «по смягчению негативных эффектов экономического кризиса для массовых слоев населения в виде мер по повышению пенсий и минимальных заработных плат, по регулированию ситуации на рынке труда»²⁸. Однако в целом значения индексов данных групп свидетельствуют о преобладании неблагоприятных оценок, даваемых жителями области в отношении текущего личного материального положения, ситуации на потребительском рынке, ожиданий изменения личного материального положения и общей экономической ситуации (в первой группе населения – с наименьшим уровнем доходов – индексы находятся в пределах 65–74%, во второй – со средним уровнем доходов – в пределах 80–94%).

В третьей доходной группе частные индексы за 2009–2013 годы выросли более чем на 30%, наибольший прирост фиксируется по индексу целесообразности приобретения товаров длительного пользования (на 37%). Перевес критических мнений сохраняется только в отношении оценки перспектив развития экономики страны в ближайшие 5 лет (98% в 2011–2014 гг.).

Такая динамика показателей подтверждает, что население с высоким уровнем доходов менее болезненно реагирует на кризисные изменения, рост

²⁸ Красильникова М. Интегральные показатели социального самочувствия // Вестник общественного мнения. – 2011. – № 1 (107). – 109-116.

стоимости товаров и услуг в отличие от представителей всех остальных доходных групп, поскольку для многих из них величина прироста расходов является социально неприемлемой.

Жители Вологодской области в большей мере склонны исходить из оценки текущей ситуации, а не искать призрачные надежды в будущем. Это подтверждается тем, что наибольший вклад в прирост ИПН каждой доходной группы вносят текущие оценки, тогда как перспективные составляющие изменяются менее существенно. Так, за 1998–2014 годы суждения 20% наименее обеспеченных жителей области о личном материальном положении и своевременности крупных покупок в среднем улучшились на 39 п.п., а ожидания относительно благоприятного будущего увеличились лишь на 17 п.п. (для 60% среднеобеспеченных – на 22 и 17 п.п., для 20% наиболее обеспеченных – на 36 и 31 п.п. соответственно).

Отсутствие представления о позитивных изменениях экономики и своего материального положения сковывает экономическую и общественную активность человека – он не видит перспектив и не ставит долгосрочных целей, а просто стремится «выжить» в текущих условиях. В то же время надежда на лучшее будущее заряжает его позитивным социальным настроением, вселяет веру в личный успех, способствует формированию целевых ориентиров личной деятельности и повышает мотивацию активного участия в общественной жизни.

Изменения ИПН по критерию динамики потребления согласуются с тенденциями, наблюдаемыми по компоненту «уровень дохода», но проявляются чуть ярче. Так, в кризисный период (2008–2009 гг.) снижение индекса более существенное, как и общая динамика улучшения потребительских настроений жителей области за 2000–2014 годы (табл. 4.12).

Таблица 4.12. Динамика индекса потребительских настроений в группах населения Вологодской области, выделенных по динамике потребления, % от общего числа опрошенных

Вариант ответа	Год								
	1999	2000	2005	2008	2009	2010	2012	2013	2014
<i>Потребление продовольственных товаров (приобретали ...)</i>									
Больше, чем прежде	68,8	99,7	108,0	125,0	73,2	85,0	111,2	108,7	118,2
В том же объеме, что и прежде	46,7	85,7	97,2	110,6	75,8	89,8	96,8	100,6	97,1

Меньше, чем прежде	41,7	70,4	82,7	88,4	48,6	61,8	64,8	69,2	67,3
<i>Потребление непродовольственных товаров (приобретали ...)</i>									
Больше, чем прежде	66,8	103,4	116,8	127,2	71,4	86,7	111,5	113,8	122,9
В том же объеме, что и прежде	47,0	86,9	95,3	113,9	79,6	93,6	100,7	101,8	100,1
Меньше, чем прежде	41,4	70,2	87,3	90,6	49,3	66,7	68,5	74,2	71,2
Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 1998–2014.									

Таким образом, уровень жизни оказывает определенное влияние на формирование компонентов социального самочувствия. Однако существенных различий во влиянии уровня доходов и динамики потребления на социальное настроение, протестный потенциал, чувства ответственности и сплоченности, потребительские настроения не установлено. Данные индикаторы в целом согласованно влияют на субъективное благополучие населения Вологодской области. Динамика потребления, как и в случае оценок политической и экономической ситуации, более чувствительна к изменениям самочувствия людей в периоды потрясений.

Данные опросов ИСЭРТ РАН (с июня 2014 по апрель 2015 г.) показывают, что общественное мнение населения региона по всем ключевым аспектам не основывается исключительно на идеологии, победах в информационной войне и оптимистических взглядах на будущее России. Позитивные тенденции улучшения компонентов социального восприятия и самочувствия, имевшие место в первой половине 2014 года и повлиявшие на общую динамику, обусловлены уникальным воздействием роста патриотических настроений вследствие реальных успехов руководства страны в геополитике. В то же время тренды общественного настроения посткризисного периода (2009–2013 гг.) ясно свидетельствуют, что если внимание властей не будет сосредоточено на удовлетворении ключевых общественных запросов, лежащих в плоскости социально-экономических проблем страны, уровень поддержки и одобрения действующих структур власти и проводимой ими политики может существенно сократиться.

В целях улучшения социальных настроений населения, повышения уровня одобрения и поддержки федеральных и региональных органов управления,

развития ощущений сплоченности и ответственности среди населения необходима работа по следующим направлениям:

1) Большое количество разнообразных программных документов, регулирующих политику повышения уровня и качества жизни российских граждан («Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»²⁹, «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации на период до 2020 года»³⁰, «Стратегия социально-экономического развития Вологодской области на период до 2020 года»³¹), наряду с пересечением компетенций, несовпадением распределения зон ответственности и ресурсов между разными уровнями государственного управления приводят к тому, что действия Правительства РФ, региональных и муниципальных органов власти зачастую не согласуются с социально-экономическим курсом развития страны. Это проявляется как в сроках исполнения, так и в выборе целевых ориентиров. Широко распространена практика замены конкретных показателей общими формулировками или усредненными величинами. Например, вместо намеченных президентом плановых показателей по увеличению реальной заработной платы в 1,4–1,5 раза к 2018 году Правительство РФ запланировало создание благоприятных условий для роста располагаемых доходов населения в 1,3–1,4 раза с 2013 по 2018 год, а в Вологодской области целевыми индикаторами социальной сферы определены наиболее общие и слабо характеризующие жизненный уровень населения показатели (доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, общая площадь жилых помещений на одного жителя, среднемесячная заработная плата³²).

²⁹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р) // Информационно-правовой портал Гарант. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/194365/>

³⁰ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации на период до 2020 года: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 53.

³¹ Стратегия социально-экономического развития Вологодской области на период до 2020 года: постановление Правительства Вологодской области от 28 июня 2010 г. № 739.

³² См. : Стратегия социально-экономического развития Вологодской области на период до 2020 года. – Режим доступа: <http://www.n-west.ru/wp-content/uploads/2012/12/O-Strategii-sotsialno-e%60konomicheskogo-razvitiya-Vologodskoy-oblasti-na-period-do-2020-goda.pdf>

Соответственно, необходимо повышение ответственности государственных структур за принимаемые решения и укрепление согласованности действий органов власти различных уровней при реализации социально значимых мероприятий.

Здесь стоит также подчеркнуть, что требуются не только апостериорные меры социальной поддержки или не учитывающая реальное изменение потребительских цен индексация денежных выплат населению, но и превентивные меры. Примером работы органов власти в этом направлении является повсеместно декларируемая модернизация сфер общественной жизни, направленная, прежде всего, на развитие науки, информационных технологий и постиндустриальные отрасли. Однако, согласно результатам социологических исследований ИСЭРТ РАН, наиболее уязвимые группы малообеспеченного населения региона, для которых характерны депрессивные настроения и низкий уровень одобрения и поддержки власти, составляют рабочие промышленных предприятий, работники сельского хозяйства, специалисты низшего звена в коммерческих предприятиях. Учитывая, что перечисленные организации все чаще работают себе в убыток или не всегда могут успешно конкурировать с иностранными производителями, мероприятия по повышению уровня жизни населения должны быть связаны в первую очередь с восстановлением и модернизацией индустриального сектора.

2) Результативной представляется работа по повышению материального благосостояния населения и снижению остроты социальной поляризации в обществе. Её содержание могут составить мероприятия по восстановлению и модернизации индустриального сектора, корректировке системы налогообложения населения, развитию системы адресной социальной помощи, совершенствованию рынка труда (например, упрощение трудоустройства матерей, помощь в получении необходимой профессиональной квалификации для людей из бедных или многодетных семей) и др.

Обоснованием эффективности такой работы является тот факт, что с «ростом благосостояния населения возрастает спрос на нематериальные блага (право на свободу слова и информации, возможность участвовать в решении проблем страны или локального общества и др.), что в следующий момент вре-

мени «возвращается в экономику» через новые социальные императивы, предьявляемые обществом к экономическим агентам»³³, а также формирует спрос со стороны граждан на новые общественные институты и повышает включенность населения в процессы социального взаимодействия.

3) Снижению социального неравенства может помочь работа по повышению уровня финансовой грамотности населения. Без соответствующего уровня финансовой грамотности невозможно уверенное распоряжение личными доходами, качественное управление и использование разнообразных финансовых продуктов и услуг³⁴. Так, по данным социологических опросов ИСЭРТ РАН, лишь около 30% населения Вологодской области ведет учет денежных поступлений и расходов, что говорит о сложности объективной оценки собственных доходов жителей региона. Только 20% жителей области информированы о системе страхования вкладов и держат свои накопления в Сберегательном банке³⁵, отсекая тем самым более выгодные варианты вложений собственных средств в других коммерческих банках. Недостаточный уровень знаний в области кредитования зачастую вызывает проблемы, связанные с выбором подходящего кредитного продукта и нарушением системности внесения платежей.

Направлениями по повышению уровня финансовой грамотности населения могут стать: изменение образовательных стандартов (например, преподавание курса финансовой грамотности в школах, учреждениях среднего и высшего профессионального образования), подготовка информационных и образовательных теле- или радиопередач по вопросам использования различных финансовых инструментов, создание горячей линии в целях консультации населения по финансовым вопросам (заключение договоров, неясности в формулировках или терминологии) и т. д.

4) Повышению качества жизни через повышение социальной активности населения будет способствовать развитие практики государственно-гражданских

³³ Шабанова М.А. Этичное потребление в России: профили, факторы, потенциал развития // Вопросы экономики. – 2015. – № 5. – С. 79-103.

³⁴ Белехова Г.В. Оценка финансовой грамотности населения и пути её повышения // Проблемы развития территорий. – 2012. – № 4. – С. 96-109.

³⁵ По данным социологических опросов ИСЭРТ РАН, более 50% населения предпочитают хранить денежные средства в Сберегательном банке, нежели в другом коммерческом банке.

проектов, то есть включение активных групп населения в проекты с самых начальных стадий – от возникновения идеи до стадии реализации. Первым шагом в формировании совместных государственно-гражданских проектов, направленных на повышение качества жизни населения, может стать организация и активное функционирование общественных консультаций на основе партисипаторного подхода.

5) Значительная дифференциация как отдельных субъектов РФ, так и территорий внутри них по социально-экономическим, природно-климатическим, демографическим, административным, культурно-нравственным, историческим и другим характеристикам обуславливает важность повышения эффективности регионального и муниципального управления. Ведь именно на более низких уровнях власти появляются более широкие возможности для развития различных форм взаимодействия между обществом и органами управления, именно на этих уровнях возможно более детальное понимание реальных проблем, беспокоящих население³⁶.

Неотъемлемым условием обеспечения эффективного администрирования служит социологическое знание. Доктор философских наук, академик РАН, директор Института социально-политических исследований РАН Г.В. Осипов отмечает, что «научное понимание индивидуального и коллективного социального поведения, ведущее к их контролю, вероятнее всего, является наиболее насущной задачей, стоящей сегодня перед человечеством. Из этого следует, что в сложившейся ситуации только социальные и гуманитарные науки, объектом исследований которых является человек, его социальные действия и создаваемая им социальная реальность, могут внести научную рациональность в разнонаправленные, стихийные и безответственные действия самого человека, привести их к общему знаменателю, устранив и нейтрализовав имеющиеся угрозы»³⁷.

Таким образом, важным шагом на пути решения проблем, связанных с уровнем жизни, выступает эффективное социологическое сопровождение региональной и муниципальной политики, предполагающее:

³⁶ Ильин В.А., Морев М.В. Новый этап российской истории: тенденции, особенности, перспективы // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2015. – № 2 (38). – С. 42-71.

³⁷ Осипов Г.В. Не упустить представившийся шанс! // Социология и экономика современной социальной реальности. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2013 году. – М.: ИСПИ РАН. – С. 6-18.

- проведение систематических мониторингов общественного мнения по ключевым аспектам социально-экономической и политической жизни, основанных на единой методологии в пределах одного субъекта РФ и скоординированных с федеральными наблюдениями;
- развитие механизма социальной экспертизы принимаемых органами власти законов, а также отчетов о деятельности региональных и муниципальных административных структур;
- активное привлечение научных организаций и исследовательских компаний к разработке и корректировке разнообразных целевых программных документов.

Интеграция социологии и социальных наук в «культуру власти» позволит на основе конкретных исследований определять основные направления и средства реализации социально значимых целей, давать научное обоснование, прогноз последствий принимаемых решений, оценку реализуемых мер в соответствии с четкими критериями эффективности³⁸. Благодаря социологическим наблюдениям органы власти смогут определить те «жизненные ниши», от которых зависит решение наиболее актуальных проблем уровня и качества жизни населения, определяющих общественное мнение. Эти зоны ответственности должны быть приняты во внимание при разработке управленческих решений, поскольку тогда они смогут трансформироваться в факторы, способствующие дальнейшему прогрессивному развитию отдельных территорий и страны в целом.

Решение таких задач, как достижение социальной справедливости, укрепление материального благосостояния, снижение катастрофически высокой степени неравенства населения и несправедливого распределения общественных благ, жизненно необходимо для нашей страны. Именно они являются фундаментом национальной безопасности, именно от них зависит то, насколько сильной является страна, что называется, «изнутри», и именно с решением комплекса проблем уровня жизни развитие страны приобретёт недостающую ей гармо-

³⁸ Осипов Г.В. Историческая миссия российской социологии: проблемы и перспективы // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Общество и социология в современной России», посвященной XX годовщине празднования Дня социолога в Российской Федерации. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – Т. 1. – С. 18-26.

ничность, повысив независимость внутреннего устройства от событий на внешнеполитической арене. Работа по данным направлениям не только непременно скажется на оценках населением эффективности государственного управления, но и станет верным путем к одной из главных потребностей всего российского общества, как доказали исследования ИС РАН³⁹, – ощущению социальной справедливости.

После выступления А.А. Шабунова ответила на вопросы аудитории.

М.В. Селин: Существуют иные группы населения, которые, несмотря на высокий уровень доходов и потребления, высказывают негативное мнение относительно экономической и политической обстановки, деятельности органов государственной власти и высших чинов, как объясняется их поведение и как на него можно повлиять?

А.А. Шабунова: Следует отметить, что высокообеспеченные категории населения не попадают в выборку проводимых нами опросов, поэтому обоснованного и подкрепленного информационного ответа в данном случае быть не может. Вместе с тем для этой группы населения уровень притязаний выше, и их необходимо исследовать отдельно как объект с целью получения достоверной информации и управления ими.

Д.В. Афанасьев: Возможно ли то, что подтверждение поставленной в исследовании гипотезы кроется в региональной специфике, и каким образом данные тенденции будут проявляться в мегаполисах в случае привлечения к участию в опросе людей с высокими и сверхвысокими доходами.

А.А. Шабунова: Нами также не проводились исследования с участием крупных городов, однако есть схожие исследования, например Института социологии РАН, которые выявляли схожие тенденции. Привлечение к социологическим опросам людей с высокими и сверхвысокими доходами затруднено, поэтому делать какие-либо выводы преждевременно.

³⁹ О чем мечтают россияне: идеал и реальность [Текст] / под ред. М.К. Горшкова, Р. Крумма, Н.Е. Тихоновой. – М.: Весь Мир, 2013. – 400 с.

Е.С. Губанова: Есть ли возможность соотнести получаемые из социологических опросов данные со статистикой, проанализировать, совпадают ли тенденции, есть ли разрыв? Учитывались ли другие характеристики населения (пол, возраст, социальный статус) при определении восприятия населением социальной реальности?

А.А. Шабунова: Социологическая информация всегда соотносится с доступными данными официальной статистики, результаты анализа можно увидеть в публикациях Института, также они регулярно рассматриваются на заседаниях семинаров-дискуссий в отделе исследования уровня и образа жизни населения. К сожалению, база социологических опросов ограничена, деление ее на группы по нескольким факторам может дать статистически незначимые результаты, поэтому в данном исследовании рассматривался только уровень дохода.

М.Ф. Сычев: На что опирается методология деления населения на группы по доходам?

А.А. Шабунова: В анкетах респондентам задавался вопрос: «Каков Ваш ежемесячный доход?», далее полученные данные по доходам делились по децильным группам.

Приглашенный рецензент Т.В. Болукова: Учитывались ли в доходах населения социальные льготы и пособия?

А.А. Шабунова: В анкете респондентам было предложено объединить все свои доходы, в том числе и социальные выплаты, однако, так как это социологическая информация, остается определенная доля субъективизма, кто-то посчитал нужным указать все свои доходы, кто-то только основной.

А.В. Маклахов: Влияют ли последние изменения в налоговой политике на уровень счастья, учитываются ли такие особенности в исследовании?

А.А. Шабунова: Это вопрос эффективности государственного управления, в исследовании такие особенности не рассматривались.

УСКОВА ТАМАРА ВИТАЛЬЕВНА

д.э.н., заместитель директора по научной работе,
заведующий отделом проблем социально-экономического
развития и управления в территориальных системах

**РЕГИОНАЛЬНАЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
ПОЛИТИКА: СУЩНОСТЬ, ВИДЫ, МЕТОДИЧЕСКИЙ
ИНСТРУМЕНТАРИЙ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ**

Доклад на заседании Ученого совета

13 ноября 2015 г.

13 ноября 2015 года состоялось заседание Ученого совета ИСЭРТ РАН.

С научным сообщением «Региональная социально-экономическая политика: сущность, виды, методический инструментарий и оценка эффективности» выступила заместитель директора, зав. отделом д.э.н. Т.В. Ускова.

В первой части выступления Тамара Витальевна актуализировала тему исследования оценки эффективности социально-экономической политики, государственного управления, представив обзор последних публикаций ведущих ученых. Автором определено, что основными причинами кризисных явлений в России являются факторы эндогенного характера, невозможность сложившейся институциональной модели решать существующие проблемы, в том числе связанные с внешними вызовами. Также докладчик обратилась к теоретико-методологическим основам работы, представила группировку подходов к выбору региональной политики, основанных на существующих экономических течениях, определила уровни, цели и задачи государственной политики.

Во второй части доклада Т.В. Ускова, с целью оценки эффективности проводимой на уровне федерации политики, привела динамику основных макроэкономических показателей, структуру, источники консолидированных бюджетов, долговые обязательства бюджетов, параметры уровня жизни населения и др. В ходе сообщения было определено, что темпы российской экономики снизились, и в ближайшем будущем не прогнозируется изменения ситуации. Так, средние темпы роста ВВП за 2009–2014 гг. составили всего 101% (в период 2004–2008 гг. – более 107%), среднегодовые темпы роста прибыли организаций снизились со 128 до 107%, доходов консолидированного бюджета РФ – со 123 до 103,3%, реальных денежных доходов населения – со 110,2 до 102,7% за аналогичные периоды. Негативные изменения претерпели также темпы роста оборотов розничной торговли, инвестиций в основной капитал, индекса промышленного производства. Это позволяет судить о низкой эффективности экономической политики российского государства.

Далее автор обратила внимание участников Ученого совета на социально-экономическую политику регионов, представила результаты апробации методики и группировку регионов Российской Федерации по уровню социально-

экономического развития. Выявлено, что в настоящее время сохраняется неравномерность в развитии субъектов РФ, отсутствуют тенденции к ее сокращению. Данные факты ставят под сомнение эффективность проводимой политики и определяют необходимость ее корректировки.

Заключая аналитическую часть выступления, Тамара Витальевна обратилась к политике внутри регионов. Среди особенностей и проблем развития муниципальных районов Вологодской области были выделены следующие: рост вопросов местного значения, закрепленных за муниципальными образованияами; рост долга муниципалитетов, в структуре которых большую часть в 2014 году занимали городские округа; снижение части собственных доходов в бюджетах городских округов; снижение объемов продукции сельского хозяйства; усиление дифференциации территорий региона в экономической сфере. Отмечено, что присутствует концентрация хозяйственной деятельности в городских округах и прилегающих районах, что ведет к потере сельского населения, разнице в уровне жизни городского и сельского населения. Причины сформировавшихся проблем, по мнению автора, кроются в низкой эффективности проводимой политики, нерешённости проблем института местного самоуправления, низкой результативности взаимодействия между различными уровнями власти, низкой включенностью в практику современных форм и методов управления муниципальным развитием.

В заключение Т.В. Ускова представила первоочередные меры по реформированию социально-экономической политики на каждом из рассмотренных уровней: корректировка экономической политики, реформирование налогово-бюджетной системы, создание условий для развития экономики и социальной сферы муниципальных образований; обозначила возможные перспективные направления развития данных исследований в рамках научных школ, сформированных в ИСЭРТ РАН.

В обсуждении материалов доклада приняли участие д.э.н., профессор В.А. Ильин, д.э.н. К.А. Гулин, д.э.н. Е.С. Губанова, д.э.н. А.В. Маклахов, к.э.н. С.Н. Ткачук, другие члены Ученого совета ИСЭРТ РАН.

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	73
1. Теоретико-методологические подходы к определению сущности региональной социально-экономической политики	75
1.1. Сущность и содержание региональной социально-экономической политики	75
1.2. Виды региональной социально-экономической политики	83
1.3. Методический инструментарий оценки эффективности региональной социально-экономической политики	94
2. Оценка эффективности региональной социально-экономической политики	104
2.1. Социально-экономическое развитие регионов как результат проводимой региональной политики	104
2.2. Оценка эффективности социально-экономической политики регионов	118
2.3. Основные направления повышения эффективности региональной социально-экономической политики	132
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	146
Литература.....	147

ВВЕДЕНИЕ

*Нет бедных и богатых стран и территорий,
а есть плохо и хорошо управляемые страны и территории.*
П. Друкер

Проблема эффективности государственной власти и качества управления не теряет своей актуальности на протяжении всего периода рыночных трансформаций российской экономики.

Традиционно считается, что государственное управление тем эффективнее, результативнее и более восприимчиво обществом, чем больше оно отвечает национальным и мировым требованиям, правилам и стандартам. Во-первых, оно должно по своему существу соответствовать Конституции и последовательно реализовывать конституционные гарантии с учетом конкретных (внешних и внутренних) условий социально-экономического развития. Во-вторых, управление социально-экономическими процессами строится на основе передового отечественного и зарубежного опыта, результатов научных исследований в данной сфере деятельности и опирается на положительное общественное мнение. В-третьих, государственное управление призвано всемерно содействовать общественной потребности в устойчивом и результативном социально-экономическом развитии без ограничения при этом законных интересов отдельных слоев населения, региональных и муниципальных органов власти и рыночных агентов (через проведение региональной социально-экономической политики). Это требование может быть обеспечено при условии, что управлением социально-экономическими процессами занимаются профессионалы самого высокого уровня, глубоко и всесторонне знающие состояние экономики, представляющие возможные варианты ее обновления и трезво осознающие последствия регулирующего воздействия в пространстве (для регионов и муниципалитетов) и времени (настоящем и будущем).

Изменения, произошедшие в последние годы как во внешней, так и внутренней среде, ускоренное наращивание влияния государственного и кланового капитализма в российской экономике заметно понижают качество и результа-

тивность управления. К сожалению, в Российской Федерации создана соответствующая обстановка в виде крайне низкого профессионального уровня руководителей и находящихся при них чиновников. Выстроенная силами профессионалов вертикаль российской власти с упорством, достойным более полезного применения, заполнила все ниши властно-управленческой вертикали людьми услужливыми и «близкими», часто не только не способными озвучить свое мнение руководству, но и не имеющими такового. Вот и действует постоянная карусель «потешных реформ», втягивая общество в бессмысленные эксперименты и превращая его в объект насмешек цивилизованного мирового сообщества, различающего за угодливостью российского чиновника элементарную бездарность [1].

Результатом такой ситуации стали невозможность решения задач модернизации всех сфер экономики, снижение ее конкурентоспособности, а в конечном итоге – замедление темпов экономического роста.

В последние годы на федеральном уровне неоднократно заявлялось о необходимости повышения эффективности государственного управления. В.В. Путин, выступая на семинаре «Современные технологии менеджмента» (Москва, июнь 2013 г.), подчеркивал: *«В региональных и муниципальных органах власти также колоссальное количество управленческих проблем: слабо работают инструменты обратной связи, гражданского контроля, не учитывается мнение профессиональных сообществ и граждан. Решения принимаются, к сожалению, подчас кулуарно, без широкого общественного обсуждения и экспертизы. Реальная работа подменяется так называемыми «мероприятиями», а нам с вами нужны результаты»*. Вместе с тем в решении проблемы эффективности управления заметных успехов нет.

Без научного осмысления существующих проблем действующая система управления уже не только не способна адекватно регулировать изменения и осуществлять социальные и экономические преобразования, но и своевременно понять происходящие процессы и правильно оценить перспективы их развития. Следовательно, представляется весьма актуальным исследование тео-

ретико-методологических основ и методического инструментария оценки эффективности государственного управления и проводимой социально-экономической политики.

Важная методологическая задача – выявление специфики и сущности категории «региональной социально-экономической политики»; определение ее видов, структурных составляющих, обоснование критериев ее оценки, позволяющих не только адекватно оценивать деятельность органов власти, характер взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов управления, но и проводить сравнительные оценки хода реформ в регионах.

1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ СУЩНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

1.1. Сущность и содержание региональной социально-экономической политики

Процессы трансформации экономической и пространственной системы регионов Российской Федерации, начатые в первой половине 1990-х годов, с одной стороны, способствовали усилению роли регионов в социально-экономическом развитии страны, а с другой – привели к возникновению комплекса новых экономических, социальных и политико-правовых проблем регионов и выдвинули на первый план территориальные аспекты развития российского общества.

Сегодня Россия переживает процесс трансформации социальных и хозяйственных отношений, отличительными чертами которого выступают резкое снижение роли государства в регулировании экономических процессов, противостояние между федеральным центром и субъектами Федерации, ослабление внутрirosсийских экономических связей, а результатом – возрастание асимметрии территориального социально-экономического развития и нарушение целостности национального экономического пространства. Эти явления в сочетании с огромными масштабами территории и уникальным разнообразием природно-климатических, геополитических, этноконфессиональных и геополитических условий делают необходимость разработки эффективной региональной политики императивом национального развития.

Государственная региональная политика – неотъемлемая часть политики государства. Ей отводится ведущая роль в обеспечении интеграции российских территорий. Следовательно, региональной политикой можно считать такую систему действий, которая реализует интересы государства в отношении регионов и внутренние интересы самих регионов по отношению к самим себе и государству адекватными методами и способами. Исходя из этого, выделяют региональную политику федерального центра и внутреннюю региональную политику. В первом случае субъектом управления выступают федеральные органы государственной власти, во втором – региональные и местные органы власти. Государственная региональная политика и политика регионов – не разрозненные части, а единое целое, они дополняют друг друга.

Региональная (социально-экономическая) политика государства – сфера деятельности по управлению политическим, экономическим, социальным и экологическим развитием страны, отражающая взаимоотношения как государства и регионов, так и регионов между собой. Целевые действия государства направлены на сбалансирование условий деятельности регионов и ее результатов, повышение эффективности использования совокупных региональных ресурсов и возможностей, создание условий для повышения эффективности отдельных регионов.

Внутренняя политика регионов – целевые действия органов власти региона, направленные на наиболее эффективное использование всех ресурсов региона для повышения благосостояния региона, совершенствования структуры материального производства, улучшения состояния окружающей среды, развития социально-экономической инфраструктуры.

Современная теория регионального развития ставит следующие основополагающие проблемы:

– изменение сущности регионального развития и концептуальных моделей понимания регионов в условиях «глобальной общины» и кризисной экономики;

- обоснованность перехода от социально к глобально ориентированной региональной политике;
- адекватность теории уменьшения межрегиональных различий при существующих межрегиональных диспропорциях;
- поиск новых парадигм региональной интеграции и сотрудничества.

Исследование теоретико-методологических основ региональной социально-экономической политики позволяет выделить следующие подходы к решению проблем территорий [2].

Во-первых, согласно неокейнсианскому подходу к региональному развитию, предполагающему государственное регулирование межрегиональных диспропорций через стимулирование государственных и частных инвестиций в слаборазвитые регионы, в качестве инструментов такой политики следует рассматривать кредитные механизмы, изменения в налоговом законодательстве, субсидии правительства и т. д.

Во-вторых, неоклассический подход к формированию региональной политики утверждает, что регионы, находясь в свободном взаимодействии, торгуя, обмениваясь ресурсами, смогут устранить существующие различия посредством нерегулируемого рынка, что свидетельствует о крайне незначительной роли государства в решении социально-экономических проблем территорий. Сразу отметим, что этот подход нигде в чистом виде не применялся и не мог применяться в силу действующих правовых систем, ограничений, региональных особенностей и др.

В-третьих, согласно так называемой теории несбалансированного роста, постулируется, что рыночные взаимодействия увеличивают региональные различия, закрепляют богатство одних регионов и бедность других.

В-четвёртых, существует подход к разработке региональной политики с позиции теории жизненного цикла. Согласно ему рассматривается жизненный цикл создаваемых в регионе новых продуктов, который совмещается с циклическими закономерностями развития самого региона. Результатом мероприятий региональной политики, разрабатываемых на основе теории жизненного цикла,

является стимулирование создания новых продуктов и технологий в регионе и планомерный отказ от устаревающих продуктов, что, несомненно, оказывает влияние на оздоровление экономической структуры региона.

В-пятых, возможен инвестиционно-программируемый подход к развитию региональной экономики. Он в значительной мере согласуется с первым подходом. Идея состоит в выявлении точки роста конкурентоспособности экономики региона и разработки инвестиционной программы, реализующей указанные возможности. Кроме того, следует реализовать дополнительный комплекс действий, обеспечивающий реализацию инвестиционной программы, в частности, пересмотр налогообложения, создание преференциального режима размещения капиталов в регионе, установление преград на перемещение части прибыли, заработанной на региональной ресурсной базе, и т. д.

По мнению ученых-регионалистов, роль государства в этом процессе должна быть более значительной. Государство, проводя социально-экономическую политику, должно концентрировать внимание на вопросах столкновения политических и экономических региональных интересов, возникающих при этом конфликтах, на анализе распределения ресурсов между регионами, обеспечивая тем самым развитие регионов и сглаживание диспропорций.

Отметим, что история формирования региональной теории тесно связана с развитием экономической науки и экономической географии, в недрах которых были сформулированы основные теории, концепции и модели размещения производительных сил и региональной экономики. Создать достаточно четкую, логически выстроенную структуру всего многообразия имеющихся теорий, концепций и моделей сложно. Условно их можно объединить в четыре направления:

- 1) неоклассические теории, основанные на производственной функции;
- 2) теории кумулятивного роста, являющиеся синтезом неокейнсианских, институциональных и экономико-географических моделей;
- 3) новые теории регионального роста, базирующиеся на возрастающей отдаче от масштаба и несовершенной конкуренции;

4) другие теории, объединяющие частные или отдельные вопросы регионального развития.

Основные научные школы в области региональной экономики в систематизированном виде представлены на рис. 1.1.1.

Анализ достоинств и недостатков теорий и моделей регионального экономического роста и развития позволяет утверждать, что применение их к российской действительности требует предварительной адаптации. Для современного развития российских регионов представляется возможным использовать комбинированную модель, основанную на теориях кумулятивного направления – взаимной и кумулятивной обусловленности, полюсов роста; неоклассическом подходе – сходимости и конвергенции; новых теориях – пространственных эффектов; других – сырьевой и теории секторов.

Российская региональная экономическая наука находится в стадии формирования. Большинство отечественных ученых регионалистов основываясь на трудах У. Айзарда, характеризуют регион как открытую экономическую единицу в пределах данного государства, относительно самостоятельную часть, подсистему единого народнохозяйственного комплекса страны, выделившуюся в процессе территориального разделения труда.

Наиболее важными среди теорий и моделей региональной экономики являются базовые теории новой экономической географии, новые модели экономического роста, теории агломерации, центральных мест и случайного роста, основанные на возрастающем эффекте от масштаба в условиях несовершенной конкуренции. Исходя из них, пространственными факторами роста выступают различные виды эффектов от масштаба, транспортные издержки, мобильность факторов производства, агломерация, пространственные лаги или множественные эффекты взаимовлияния экономических факторов.

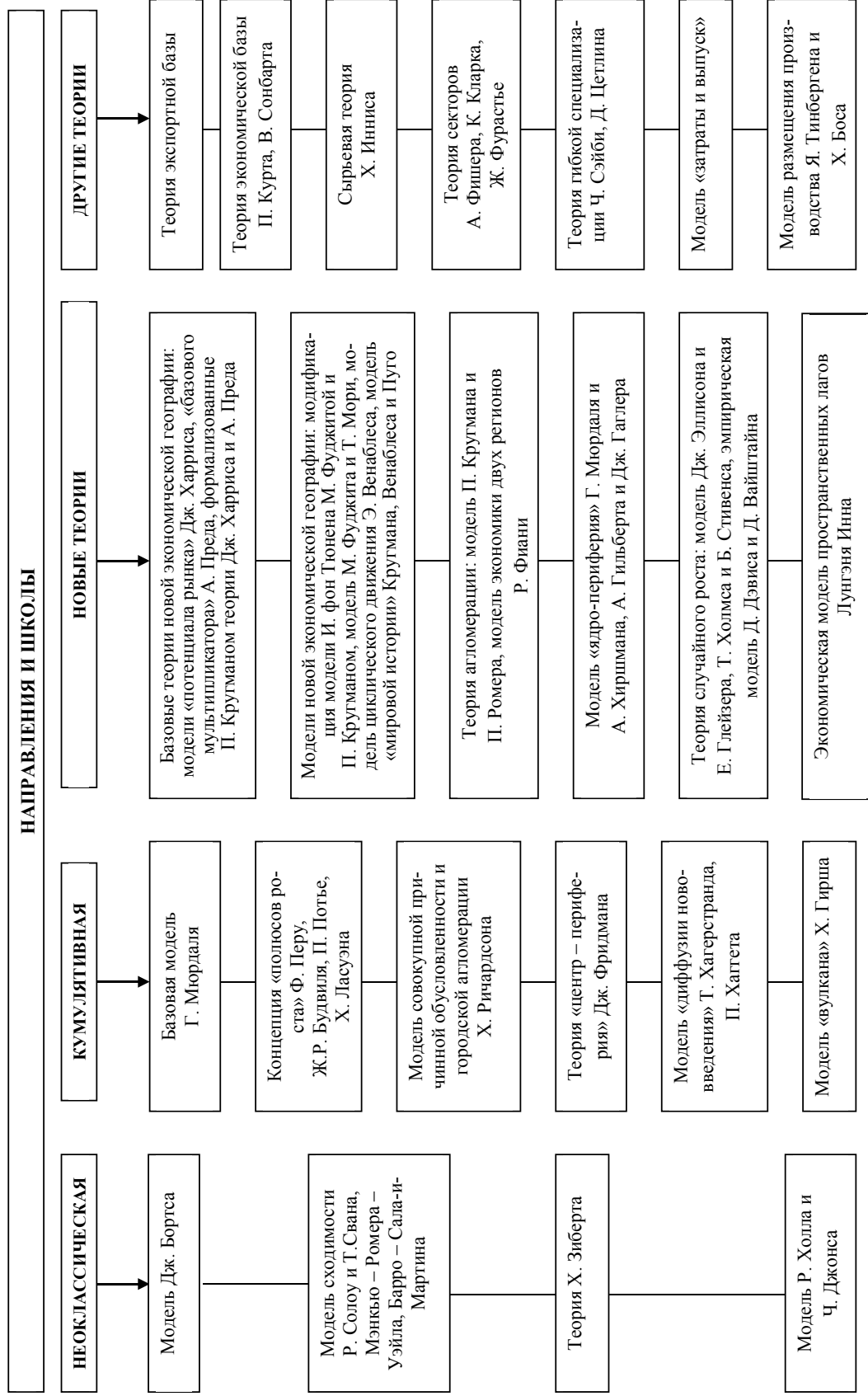


Рисунок 1.1.1. Основные направления и школы теории региональной экономики

В последние годы значительное развитие получила теория «новой экономической географии». Ее идейной основой стала возрастающая отдача экономики, суть которой состоит в том, что, достигая большого размера, экономика определенного региона с какого-то момента начинает расти уже на своей собственной основе, то есть нелинейно, кумулятивно [3]. В работе 1991 года «Возрастающая отдача и экономическая география» П. Кругман [4] предложил математически строгий подход, позволяющий одновременно моделировать товарные потоки, размещение производств и потребителей в пространстве. Сформулированная им модель хорошо известна в экономической географии под названием «центр–периферия» [5]. Эта модель подтверждает тезис о том, что расслоение регионов в уровне развития – неизбежный спутник роста.

В экономической географии достаточно давно сложилось понимание того, что пространственное развитие неравномерно, и это его объективное свойство. Мировой опыт свидетельствует: пространственное развитие инерционно, его факторы и барьеры имеют долговременный характер. Как показывают исследования последних лет, динамика регионального неравенства корректируется экономическими циклами, приводящими к росту региональных диспропорций в периоды роста и некоторому смягчению разрыва между регионами-лидерами и аутсайдерами в периоды кризисного спада.

Созданные в «новой экономической географии» модели описывают эффекты перепрыгивания, «обскакивания». Этот механизм объясняет феномен смены лидеров в периоды радикальных технологических изменений, когда «последние становятся первыми». Технологически и экономически отстающие страны могут использовать преимущество более низких заработных плат, чтобы выйти на рынок. При этом в силу своей бедности они отваживаются внедрять новую технологию, идут на риски. Поэтому нередко те самые факторы, которые обеспечивали стране возможность стать лидером на одной стадии технико-экономического развития, на следующей стадии становятся тормозом и начинают препятствовать ее динамичному развитию [6].

Смена лидеров территориального развития основана на создании конкурентных преимуществ. П. Кругман выделил две группы факторов, способствующих реализации конкурентных преимуществ территорий. К факторам «первого порядка» относятся обеспеченность природными ресурсами (минеральными, земельными и др.), которые востребованы рынком, а также географическое положение, в том числе положение на путях глобальной торговли, снижающее транспортные издержки и облегчающее трансляцию инноваций. Эти преимущества существуют вне зависимости от деятельности людей. К факторам «второго порядка» относятся преимущества, созданные деятельностью человека и общества: агломерационный эффект (высокая плотность населения в городах, дающая экономию на масштабе); человеческий капитал (образование, здоровье, трудовые мотивации, мобильность и адаптивность населения); институты, способствующие улучшению предпринимательского климата, мобильности населения, распространению инноваций и др.; инфраструктура, сокращающая экономические расстояния.

Похожих взглядов придерживается итальянский регионалист Р. Каманьи. Он рассматривает территорию не просто как географическое место, где происходит развитие, а как пространство генерации возрастающей отдачи кумулятивных самоусиливающихся механизмов роста в форме агломерационного снижения затрат. В этом случае локальный экономический рост становится результатом внутрорегиональных взаимодействующих процессов, а не решений распределения ресурсов внутри региона или увеличения его ресурсного богатства. Такая интерпретация локального роста приводит к тому, что объяснение относительной производительности субрегиональной территории должно быть найдено в территориальном капитале как сети локализованных активов – природных, человеческих, произведенных, организационных, когнитивных, социальных связей – которые формируют конкурентный потенциал территории [7].

В то же время развитие пространства существенно зависит от принятой в стране парадигмы развития, а также понимания процессов ее реализации, определяющих специфику изменения и проблемы пространства, возможностей управления ими [8, 9].

В этом процессе весьма важное значение имеет региональная политика, цели которой – ускорение трансляции импульса роста на широкий круг регионов, стимулирование использования конкурентных преимуществ, модернизация институтов и развитие конкуренции за инвестиции.

Значительный вклад в разработку теоретико-методологических основ регионального развития внесли и отечественные ученые-регионалисты: А.Г. Гранберг, В.А. Ильин, В.Н. Лаженцев, В.Н. Лексин, П.А. Минакир, А.Н. Пиллясов, О.С. Сухарев, А.И. Татаркин, А.Н. Швецов и др. Отечественные ученые доказали, что усиление конкуренции стран диктует необходимость модернизации экономики, поиска новых источников ее роста, а следовательно, повышение эффективности и качества региональной социально-экономической политики.

1.2. Виды региональной социально-экономической политики

Как уже отмечалось, выделяются региональная политика федерального центра и политика регионов.

Региональная социально-экономическая политика федерального центра

В новейшей истории России можно проследить следующие подходы к региональной политике федерального центра: отсутствие всякой политики («берите суверенитета сколько сможете»), реанимация советской политики «выравнивания», декларация концепции поляризованного развития и локомотивов роста, которые были, в общем-то, неэффективны. В целом же государственная региональная политика нацелена на конкуренцию регионов за федеральные ресурсы.

Современный подход к региональной политике изложен в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.», утвержденной распоряжением председателя Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. В ней отмечено, что «государственная региональная политика направлена на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни» [10].

Сбалансированное территориальное развитие Российской Федерации предусматривается ориентировать на обеспечение условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики регионов.

Достижение этой цели будет обеспечено в ходе реализации государственной региональной политики, направленной на:

- реализацию потенциала развития каждого региона;
- преодоление инфраструктурных и институциональных ограничений;
- создание равных возможностей для граждан и содействие развитию человеческого потенциала;
- проведение целенаправленной работы по развитию федеративных отношений;
- реформирование систем государственного управления и местного самоуправления.

Направлениями региональной политики выступают:

I – стимулирование экономического развития путем создания новых центров экономического роста в регионах на основе конкурентных преимуществ (особые экономические зоны, технико-внедренческие зоны, технопарки и т. д.);

II – сокращение дифференциации в уровне и качестве жизни населения в регионах с помощью механизмов социальной и бюджетной политики;

III – координация инфраструктурных инвестиций государства и инвестиционных стратегий бизнеса в регионах с учетом приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений, в том числе демографических.

Инструменты реализации региональной политики на страновом уровне следующие:

- административно-управленческие;
- средства сдерживания размещения новых предприятий в перенаселенных районах;

– пространственное распределение экономической деятельности государства;

– финансовое стимулирование компаний (дотации на определенные суммы инвестиций, кредиты, финансовые льготы, субсидии в связи с созданием рабочих мест и т. п.);

– создание физических инфраструктур (включая механизмы концессии в области транспорта);

– так называемые «мягкие» меры стимулирования развития (создание благоприятной бизнес-среды, поддержка информационных сетей, консалтинговой деятельности, образования, научных исследований и технических разработок).

Искусство региональной политики состоит в том, чтобы, сочетая использование вышеназванных инструментов, дать региону минимум, но достаточный для его развития [11].

Объединение в рамках региона различных подсистем, в свою очередь, определяет множественность направлений региональной политики, среди которых основными являются:

1. Экономическая политика, направленная на смягчение региональных экономических диспропорций.

2. Социальная политика, направленная на сглаживание региональной дифференциации в уровне жизни, а также общее улучшение качества социальной среды.

3. Демографическая политика, предполагающая регулирование со стороны государства естественного и механического движения населения.

4. Поселенческая политика, направленная на повышение эффективности использования территориальных ресурсов конкретного региона путем оптимального размещения производства, коммуникаций и мест расселения с учетом природных, экономических, архитектурно-строительных и инженерно-технических факторов.

5. Экологическая политика, предполагающая предотвращение детериорации (ухудшения состояния окружающей природной среды, происходящего в результате хозяйственной деятельности человека), улучшение экологической ситуации в регионе.

6. Научно-техническая политика, нацеленная на регулирование взаимосвязей между размещением научных центров и производительных сил, региональные перемещения научных кадров и т. д.

Своеобразным жестким ядром региональной политики является реализация экономических целей регионального развития, так как механизмы достижения необходимых социальных, демографических и социологических условий неизбежно связаны с наличием достаточного объема финансовых ресурсов и использованием финансово-экономических рычагов стимулирования и принуждения. Региональные власти имеют множество инструментов воздействия на социально-экономическое развитие региона, обеспечивая его устойчивое социально-экономическое развитие. В общем виде системно-структурная модель механизма государственного регулирования социально-экономического развития региона представлена на рис. 1.2.1.

Региональная политика должна, во-первых, обеспечивать условия для нормальной жизнедеятельности людей, проживающих в регионе, то есть удовлетворять комплекс потребностей различных слоев в соответствии с общепринятыми стандартами и представлениями о достойном или приемлемом уровне жизни, во-вторых, вносить максимально возможный вклад в национальный экономический рост, а также рост экономики данного региона.

Федеральное правительство обязано заложить принципы регионального сотрудничества, сосуществования, содействия. Это и будет новая методологическая парадигма регионального развития – парадигма согласованного и солидарного развития регионов. В этой системе регион одновременно предстает в виде триединой модели – квазигосударства, квазикомпании и потока экспорт – импорт [1].

В рамках такой модели необходимо определить стратегию экономического развития. Для этого необходимо:

– выделить конкурентоспособные сферы деятельности агентов региональной экономики и обеспечить преимущественное развитие (стимулирование) именно этих видов деятельности, то есть обеспечить специализацию региональной системы;

– выделить несколько видов деятельности, в том числе и менее конкурентоспособные, которые необходимо развивать исходя из тех или иных политических задач развития (диверсифицированная специализация), причем эти неразвитые направления деятельности должны составить перспективу развития региональной системы (перспективная специализация);

– развивать те виды деятельности, которые дают региональной системе улучшение параметров самообеспечения, без выделения каких-то приоритетов, ориентируя стратегию либо вовне, то есть на экспортную деятельность, либо на внутренний региональный рынок;

– использовать инструменты региональной политики для улучшения базовых социальных показателей развития, при определении приоритетов, перспективных направлений, либо модели самообеспечения, либо модели «разумной» автономности региона или экспортно-импортной открытости.

Внутренняя региональная социально-экономическая политика

Следует отметить, что социально-экономическая политика субъекта Федерации не сводится к простой трансляции и исполнению решений федерального уровня. Имея собственное законодательство, налоговые и бюджетные механизмы, регион способен проводить более многообразную социально-экономическую политику за счет расширения состава сфер и форм воздействия, установления более благоприятных условий жизнедеятельности тех или иных групп экономических субъектов.

Очевидно, что целевые установки субъектов систем более высокого уровня должны быть учтены и реализованы (в рамках имеющихся возможностей) на подсистемном уровне. Иначе нельзя обеспечить целостность большой системы в процессе ее развития.

Кроме того, заявленный Президентом Российской Федерации курс на модернизационное обновление общественного развития немислим теоретически и

невозможен практически без повышения роли регионов и муниципалитетов в инновационном обновлении российского общества и повышении его эффективности [1].

Необходимость модернизации общественно-экономических отношений, поиска и использования незадействованных ресурсов развития России и ее регионов, по мнению академика А. Некипелова, требует перестройки механизмов функционирования экономики на всех уровнях территориальной системы [12]. На первый план выходят вопросы социально-экономической политики, проводимой органами региональной власти в отношении территорий. Обусловлено это тем, что именно на местах формируются те социально-экономические параметры, которые в конечном счёте определяют состояние региональной экономики в целом [13].

Большое внимание к территориальному уровню связано с формированием органов местного самоуправления. Главная цель их деятельности – обеспечение комплексного социально-экономического развития территории. Для осуществления этой цели муниципальные органы власти наделены соответствующим юридическим статусом, обладают определенными полномочиями и возможностями саморазвития, самоорганизации, самофинансирования, самоуправления. В частности, на муниципальный уровень передана ответственность за создание и поддержание условий воспроизводства и совершенствования «человеческого фактора». Здесь происходит формирование таких важнейших сфер, обеспечивающих жизнедеятельность населения, как дошкольное, среднее, профессиональное образование, жилищно-коммунальное хозяйство, культура, охрана окружающей среды. На местах на три четверти удовлетворяются социальные потребности населения – в местных бюджетах сосредоточено около 60% бюджетных расходов на социальную сферу.

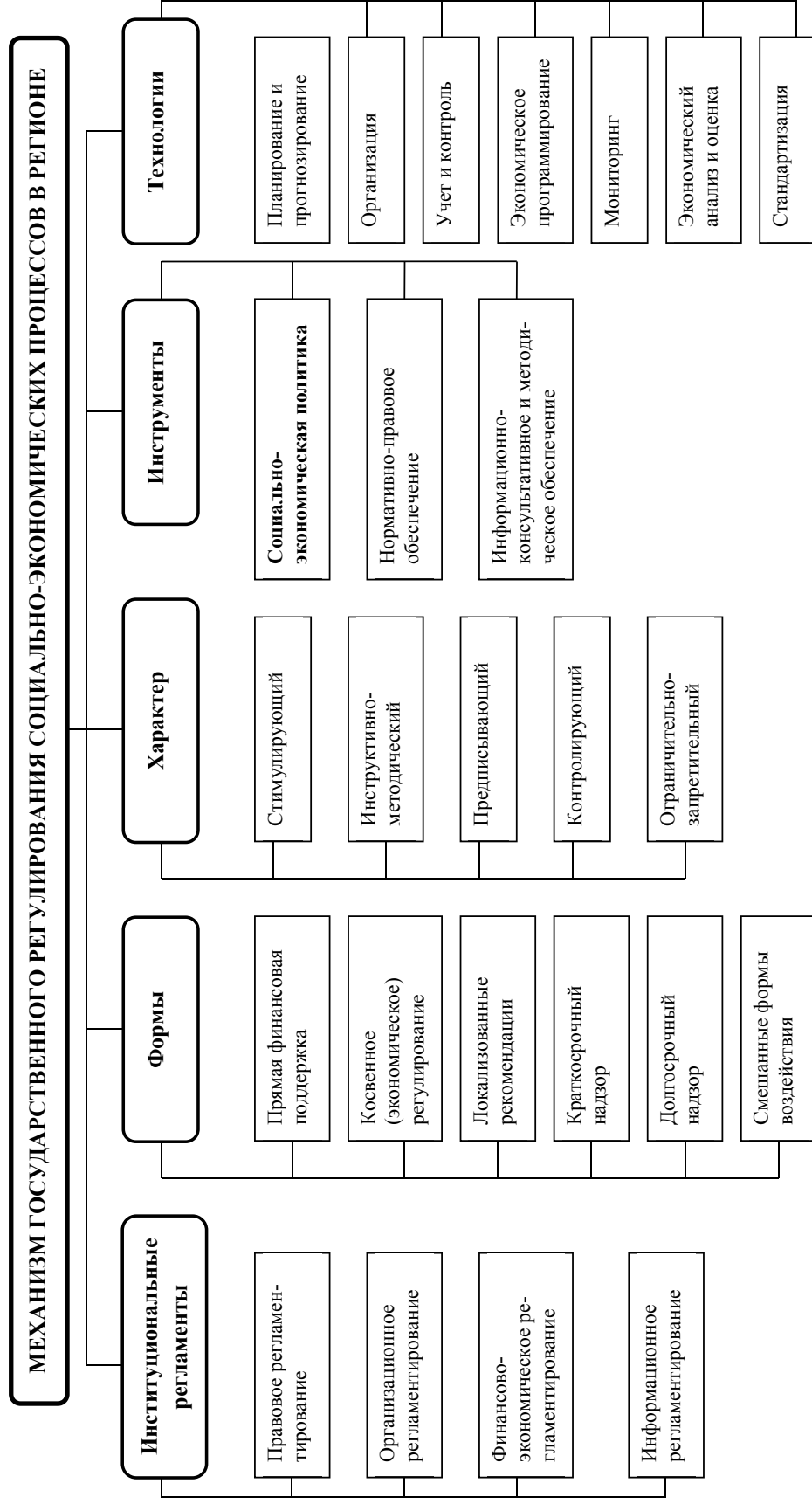


Рисунок 1.2.1. Системно-структурная модель механизма государственного регулирования социально-экономического развития региона

Помимо того что местное самоуправление играет значимую роль в обеспечении благосостояния населения и оказании общественных услуг, на него возлагается задача создания институтов, способствующих повышению темпов и устойчивости экономического роста [14]. Экономическое развитие территории во многом зависит от результата функционирования хозяйствующих субъектов. Муниципальные образования являются естественной окружающей средой предприятий и организаций, а органы местного самоуправления формируют для этих экономических агентов комплекс необходимых условий, главное среди которых – воспроизводство ресурсов [15]. Поэтому именно в локальных территориях формируется значительная доля добавленной стоимости всех стран, а создаваемые условия в основном определяют конкурентоспособность производимых товаров [16].

Большая роль отводится органам местного самоуправления и в процессе перехода экономики на инновационный путь развития, что предполагает создание на территории высокоорганизованной среды. Как показывает практика развитых стран, этот процесс не обеспечивается прорывом в нескольких точках (например, крупных городах), он становится реальностью, когда охватывает все пространство страны. То есть обеспечение комплексного социально-экономического развития территорий позволит осуществить переход от отдельных точек («полосов роста») к «территориям роста», реализовать «стратегию прорыва».

Кроме того, органы местного самоуправления выступают как структурный элемент в системе публичного управления. Для эффективного разграничения полномочий между разными уровнями власти используется принцип субсидиарности, то есть «в ведение разных уровней включены те вопросы, которые на данном уровне могут решаться наиболее эффективно, с оптимальным результатом»¹ [17, 18].

¹ Вместе с тем ряд исследователей рассматривают этот процесс как «стремление центра передать на региональный и муниципальный уровень ответственность за поддержание социально-экономического развития страны» (источник: Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в Российской Федерации // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 26-36).

Для достижения целей и приоритетов регионального развития необходимо согласованное взаимодействие субъекта РФ и муниципальных образований, которое во многом достигается в результате воплощения в жизнь региональной социально-экономической политики. Под региональной социально-экономической политикой по развитию муниципальных образований, на наш взгляд, следует понимать деятельность региональных органов власти по определению и реализации целей и приоритетов территориального развития, механизма стимулирования, поддержки и содействия развитию муниципальных образований в целях обеспечения комплексного и устойчивого развития региона.

В числе основных задач региональной политики следует выделить:

- поддержку 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 счет этого сбалансированности пространственного регионального развития;
- поддержку в максимально возможной мере экономики депрессивных муниципальных образований, в том числе за счет использования форм прямой поддержки;
- формирование эффективных (с позиций выравнивания уровня развития экономики различных муниципальных образований) межмуниципальных связей, пространственную интеграцию сильных и слабых в экономическом отношении муниципальных образований [19].

К основным *направлениям региональной политики*, касающимся муниципального развития, относятся:

1. Планирование территориального развития региона, выделение территориальных зон, формирование «опорных каркасов», управленческих округов. Определение роли и места территориальных образований в обеспечении устойчивого развития региона, преобразование территориальной структуры (объединение муниципальных образований, объединение администрации района и поселения, являющегося центром района, и т. д.).

2. Организация межбюджетных отношений, выравнивание бюджетной обеспеченности территорий, софинансирование с местными бюджетами отдельных расходов, финансирование переданных государственных полномочий, стимулирование органов МСУ к повышению эффективности расходов и увеличению собственной доходной базы.

3. Финансирование и софинансирование государственных программ развития социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры территориальных образований.

4. Создание и приоритетное развитие отдельных территориальных образований и зон: особых экономически зон, промышленных и индустриальных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов, специализированных институтов территориального развития по привлечению инвестиций.

5. Повышение эффективности местного самоуправления, предусматривающее разработку и реализацию специальных программ.

Кроме того, типичными направлениями деятельности государства по проведению региональной политики являются: выделение «нуждающихся» районов, по отношению к которым государство должно проводить особую региональную политику; «реанимация» депрессивных районов; «стимулирующая» политика; «компенсирующая» политика [20]. Особенно важна взаимосвязь задач регионального и муниципального развития, поскольку любой экономический объект, хозяйственный комплекс размещаются на территории какого-то конкретного муниципального образования. Именно здесь «физически» протекают процессы развития экономики и социальной сферы.

Важный инструмент реализации целей региональной и местной политики – полноценное развитие местного самоуправления, его равноправное и конструктивное взаимодействие с региональными органами власти. Местное самоуправление способно реализовать потенциал территорий и тем самым обеспечить эффективное решение задачи их комплексного развития только при наличии прочной экономической базы. Следовательно, одним из важнейших является экономический блок региональной политики.

Механизм регулирования территориального развития экономики региона рассматривается как взаимодействие региональных органов власти в рамках их компетенции с другими субъектами экономических отношений (органами федеральной власти, местного самоуправления, хозяйствующими субъектами), ориентированное на социально-экономическое развитие региона и удовлетворение в региональном масштабе общественных, корпоративных и индивидуальных потребностей в материальных благах и услугах и оказывающее существенное влияние на развитие экономики муниципальных образований.

Принятые в начале – середине 2000-х годов правовые акты по реформированию местного самоуправления и расширению полномочий субъектов Российской Федерации были призваны создать необходимые условия для реализации этими органами власти новых требований, способствующих полноценному решению текущих и перспективных задач социально-экономического развития страны и подъема уровня жизни населения. Одним из ключевых условий этого, как показывает отечественная и зарубежная практика, является обеспечение эффективного *взаимодействия* между различными территориальными уровнями управления и субъектами хозяйственной деятельности.

Необходимость взаимодействия между региональными и муниципальными органами определяется с формальной стороны тем, что муниципальный уровень не входит в иерархию государственного управления. В то же время субъект Федерации, будучи единым социально-экономическим образованием, должен в этих условиях решать свои внутренние проблемы. Делать это он может только на основе равноправного взаимодействия, то есть установления отношений партнерства. Таким образом, взаимодействие муниципальных образований с региональными органами власти осуществляется на основе договоров и соглашений, создания координационных, консультативных, совещательных и иных рабочих органов, как временных, так и постоянно действующих.

К основным сферам взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления относятся:

- регулирование природоохранных, лесных, водных, земельных отношений;

- развитие и организация инженерной, внутрирегиональной и межселенной инфраструктуры;
- развитие и организация отдельных видов хозяйственной деятельности, в том числе по созданию условий для развития инновационной деятельности, малого бизнеса, производства сельскохозяйственной продукции и ее переработки, других видов хозяйственной деятельности и поддержания производств, значимых для территории и занятости населения;
- социальное обслуживание населения (здравоохранение, образование, культура, спорт, обеспеченность жильем, жилищно-коммунальное хозяйство и другие виды).

Таким образом, региональная политика в отношении муниципальных образований направлена на их комплексное социально-экономическое развитие. Её эффективность определяется степенью устойчивости развития экономики муниципальных образований, повышением уровня и качества жизни населения на всей территории региона, увеличением потенциала входящих в его состав территорий. Механизм реализации региональной социально-экономической политики включает в себя широкий спектр инструментов, использование которых в практике регионального управления зависит от особенностей и уровня социально-экономического развития территорий.

1.3. Методический инструментарий оценки эффективности региональной социально-экономической политики

Происходящие трансформационные процессы существенно повысили роль государства и его регулирующих функций для «встраивания» национальных политических и экономических систем в мировые процессы. Расширение регулирующего влияния государства неизбежно повысило спрос на формализованные методы и критерии оценки качества и эффективности управления социально-экономическими процессами на всех уровнях. Не только ученые и представители международных организаций, но и государственные органы с возрастающей заинтересованностью стали использовать систему показателей для оценки качественных характеристик управленческих воздействий. Это в полной мере касается и региональной социально-экономической политики.

Отметим, что внимание проблемам качества управления и совершенствования государственного управления российскими учеными стало уделяться еще при изучении вопросов содержания и характера реформ в России в начале 90-х годов, их влияния на социальные, экономические, политические процессы, происходящие в обществе. Здесь следует отметить труды Л.И. Абалкина, А.Г. Аганбегяна, С.Ю. Глазьева, С.Е. Кургиняна, Д.С. Львова и др.

В последующем появились научные работы по исследованию проблем повышения эффективности управленческой деятельности, в которых анализируются вопросы совершенствования механизмов государственного управления на региональном уровне, развития муниципальных образований, рассматриваются современные технологии организации управленческой деятельности. Российские исследователи сосредоточили усилия на изучении таких важных аспектах управленческой деятельности, как структура и функции управления, стили, методы и средства управления, критерии и показатели эффективности управления. Исследования, посвященные вопросам эффективности деятельности органов государственной и муниципальной власти, проведены научными коллективами под руководством В.В. Ивантера, В.А. Ильина, А.И. Татаркина, В.Н. Лексина, А.Н. Швецова и др.

Важными задачами в сфере региональной политики являются проведение научно обоснованной оценки её эффективности и разработка направлений совершенствования. Вместе с тем отечественной региональной наукой не выработан единый подход к оценке эффективности государственного управления и не сформирована соответствующая методическая и методологическая база.

Модернизация системы государственного управления неразрывно связана с определением оптимальных параметров, способствующих формированию государственного управления как открытой, динамичной социальной системы. Для формирования эффективной модели государственного управления необходим комплексный анализ соотношения между политической системой, государственной властью, институтами гражданского общества, социально-экономическими стандартами и социокультурными нормами. В условиях изме-

нений политической и социальной среды актуализируется проблема становления адекватной системы государственного управления, способной эффективно реагировать на вызовы внешней среды, становится очевидной необходимость разработки сбалансированной системы показателей и критериев эффективности деятельности органов государственной власти.

При рассмотрении проблемы оценки эффективности органов власти применяется разная терминология:

- оценка результативности;
- оценка качества;
- оценка эффективности.

В самом общем виде под оценкой результативности подразумевается степень достижения ожидаемого результата, а под оценкой качества понимается оценка соответствия свойств предмета или явления их сущности.

Более многогранен термин «эффективный», то есть действенный, дающий желаемый результат. Существует несколько теоретико-методологических подходов к определению сущности эффективности. В самом общем виде эффективность понимается как: возможность достижения результата; значимость получения результата для тех, кому он предназначен; отношение значимости этого результата к количеству усилий, потраченных на его достижение; отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение [21].

В самом общем виде под эффективностью понимается соотношение результатов деятельности и затрат на их достижение. Применительно к региональной политике, при определении ее эффективности большинство исследователей опираются на результаты оценки системы управления. При этом под эффективностью понимается:

- соответствие полученных изменений социально-экономической ситуации в регионе запланированным или прогнозным, а также степень этого соответствия (результативность, продуктивность);

- соотношение достигнутых результатов и использованных региональными органами ресурсов (финансовых, имущественных, кадровых, информационных);
- соотношение между ресурсами, затраченными и минимально возможными, с учетом соответствия качества государственных услуг принятым стандартам (административным регламентам);
- своевременность реакции на происходящие в экономике изменения и активность воздействия в направлении упреждения возникающих проблем;
- достижение компромисса между разноречивыми социально-экономическими задачами развития территории (действенность).

Вместе с тем обобщение результатов исследований отечественных и зарубежных авторов позволяет сделать вывод о том, что ряд вопросов методологического характера решён. В частности, разработаны основные принципы оценки эффективности проводимой политики, наиболее важные из них: комплексность, взвешенность оценок, системность, операциональность показателей.

Однако, несмотря на ряд общих методологических моментов, ученые существенно расходятся во мнениях относительно разработки методик оценки эффективности регионального управления. Во многом это связано с трудностью нахождения взаимосвязи между показателями результативности государственного (регионального) управления и обеспечения социально-экономического развития территории. Отсутствует и единое мнение по поводу критериев эффективности.

Одни авторы утверждают, что критерий, являющийся качественной стороной оценки эффективности, не только выражает главную меру желаемого результата, но и характеризует качество труда в системе, уровень материальных затрат, производственную эффективность и результат коммерческой деятельности. Другие исследователи рассматривают критерии оценки эффективности системы регионального управления на примере социальной сферы. В качестве таковых при этом выступают уровень благосостояния населения, доступность социальных услуг, нуждаемость в социальных услугах, ориентация институциональных структур на индивидуальные потребности граждан, достаточность ре-

сурсов для выполнения социальных функций, удовлетворенность пользователей предоставляемыми социальными услугами, уровень лояльности в отношении различных учреждений социального обслуживания и в отношении системы социальной поддержки и обслуживания в целом.

Предлагается и группа критериев для оценки бюджетных программ: эффективность, своевременность, качество, результативность. Некоторые полагают, что критерии оценки эффективности системы регионального управления можно свести к двум основным типам: критерий необходимости (оценивается деятельность органа с точки зрения оправданности его существования); критерий исполнительности (используют показатели, характеризующие степень выполнения поручений или плановых заданий). Есть мнение, что к основным критериям оценки эффективности регионального управления следует относить способность власти рационально использовать имеющиеся ресурсы, степень благоприятности инвестиционной среды.

В ряде исследований в качестве критериев выделяются: достижение комплексного социально-экономического развития территории, вклад органов власти в реализацию социально-экономического потенциала территории, их способность рационально использовать имеющиеся ресурсы, в том числе бюджетные средства; степень реализации реформ, признанных актуальными на федеральном уровне (в сферах образования, здравоохранения, жилищно-коммунальной и др.); оценка уровня выполнения полномочий на региональном уровне; степень достижения декларируемых целей; улучшение качества жизни населения; взаимодействие с юридическими и физическими лицами.

Имеют место различия в методиках оценки. Одни исследователи качество государственного управления и эффективность проводимой политики, в том числе региональной социально-экономической, оценивают на основе методики оценки эффективности, в явном виде описывающей механизмы работы «черного ящика» государственной организации [22]. Другие авторы используют методики обработки результатов социологических опросов населения для оценки качества и эффективности (результативности) деятельности органов власти отдельных регионов [23]. Предлагаются методики оценки регулирующего воздействия стратегий социально-экономического развития территорий [24].

Изучив существующие методики оценки эффективности региональной политики по развитию территории [25], можно условно выделить два направления:

- оценка эффективности управления развитием территории региона;
- оценка эффективности функционирования органов региональной власти, включая оценку эффективности управления в той или иной сфере: бюджетной, инвестиционной, налоговой, социальной, экономической и т. д.

К первой группе можно отнести методику автора [26], предложившего оценивать эффективность регионального управления через оценку эффективности стратегического управления. Автор обосновывает это тем, что субъекты Федерации решают задачи развития своих территорий прежде всего путем разработки и реализации стратегий и программ социально-экономического развития и что результативность их выполнения характеризует систему регионального управления в целом. В методике оценка эффективности стратегического управления проводится в три этапа: первый – расчет предварительного интегрального показателя, второй – определение корректирующих коэффициентов, третий – расчет общего интегрального показателя.

Согласно рассматриваемой методике на начальном этапе производится выбор и ранжирование показателей, определяются их весовые коэффициенты и рассчитывается интегральный предварительный показатель оценки эффективности стратегического управления. Показатели для сбалансированной оценки эффективности системы стратегического управления должны быть сформированы так, чтобы обеспечить одновременную оценку социальной, экономической и финансово-бюджетной сферы. Для этого автор предлагает выделить четыре аналитических блока: социальные и экологические показатели; экономические показатели развития и рынки региона; инвестиции и инновации; финансы региона.

Авторами [27] предложен инструментарий оценки эффективности реализации социально-экономической политики региона. Опираясь на концепцию эндогенных факторов производства и применяя ее к региону, авторы считают целесообразным всю совокупность факторов, влияющих на реализацию социально-экономической политики, классифицировать на трансформационные

и трансакционные. Показатели первой группы отражают развитие социальной, экономической и бюджетной сфер, второй – характеризуют информационно-коммуникационную, организационно-управленческую и институциональную составляющие социально-экономической политики региона.

Исследователем [28] сформирован алгоритм оценки и обеспечения эффективного социально-экономического развития региона, состоящий из двух функционально зависимых и взаимоопределяющих частей (рис. 1.3.1).



Рисунок 1.3.1. Алгоритм оценки и обеспечения эффективного социально-экономического развития региона

Некоторые авторы [29] предлагают оценивать эффективность региональной политики с помощью обобщающего показателя устойчивости субъекта Российской Федерации на основе регионального мониторинга, включающего семь блоков, показатели которых характеризуют: способность экономики к устойчивому росту; устойчивость финансовой системы; поддержание научного потенциала; уровень благосостояния человека; качество жизни населения; медико-экологическую обстановку; демографический потенциал.

Как уже отмечалось, *оценка эффективности функционирования органов региональной власти* – ещё одно направление оценки эффективности регионального управления.

Исследователями разработано большое количество методик оценки эффективности регионального управления в той или иной сфере (бюджетной, социальной, инвестиционной, налоговой и т. д.). К ним, например, относится оценка реализации федеральных целевых программ (ФЦП). Согласно установленному порядку, разработка ФЦП предусматривает в качестве обязательного раздела описание социальных, экономических и экологических последствий, которые могут возникнуть при реализации программы, общую оценку вклада программы в экономическое развитие, а также оценку эффективности расходования бюджетных средств. В соответствии с Федеральным законом «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», оценка эффективности должна осуществляться по годам или этапам в течение всего срока реализации ФЦП, а при необходимости и после ее реализации [30].

Первые шаги на пути к формированию комплексного подхода к оценке эффективности системы регионального управления были сделаны в «Методике оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. Согласно этой методике, оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации проводится на основе анализа и сопоставления показателей, характеризующих:

- социально-экономическое развитие субъекта РФ, в том числе удовлетворенность населения качеством предоставляемых государственных услуг и деятельностью органов исполнительной власти данного субъекта;
- результаты деятельности органов исполнительной власти субъекта;
- эффективность использования бюджетных ресурсов.

Для комплексной оценки эффективности управления регионом автор [31] предлагает рассчитывать интегральный показатель, включающий индикаторы следующих четырех взаимосвязанных блоков показателей (рис. 1.3.2):

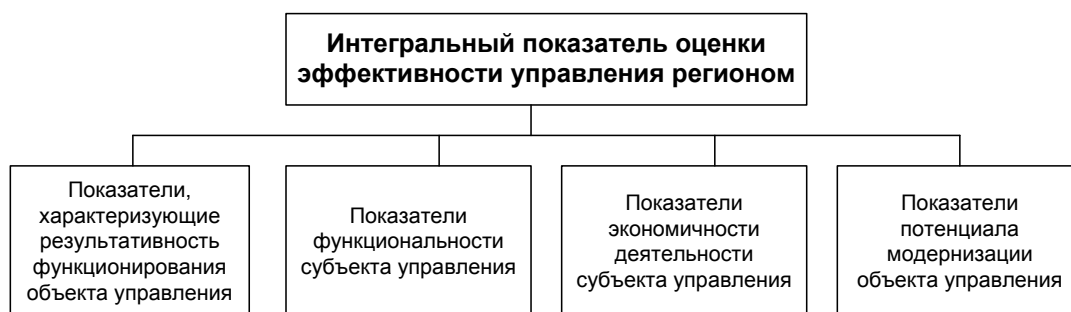


Рисунок 1.3.2. Структурная схема интегрального показателя многофакторной оценки эффективности управления регионом

В целом к основным достоинствам большинства методик следует отнести: определение целевых установок; группировку показателей по основным направлениям деятельности региональных органов власти, что позволяет выполнять детальный анализ по отдельным направлениям; возможность проведения территориальных сравнительных оценок; возможность получения информации, необходимой для расчета индикаторов; простоту выполняемых расчетов; наличие интегральных индикаторов, облегчающих сравнительные исследования, и т. д.

В то же время таким методикам свойствен и ряд недостатков: например, подмена критерия эффективности критерием результативности; отсутствие в некоторых методиках интегральных показателей или, если они есть, формирование на основе показателей, имеющих одинаковый вес, что не соответствует объективной реальности; односторонность оценки, так как значение интегрального показателя зависит только от одного направления деятельности (в большинстве случаев – от социально-экономического развития региона); зависимость оценки эффективности работы одной структуры региональных органов власти от эффективности работы другой; слишком большой перечень показателей, что делает методику оценки громоздкой; недостаточная обоснованность применяемых показателей, их широкий перечень; сложность необходимых расчетов, наличие показателей, для расчета которых невозможно получить данные в существующей информационной системе России.

Указанные недостатки обусловлены в основном объективными причинами, среди которых можно отметить:

- специфику региона как сложного объекта управления, имеющего иерархическую структуру;
- трудности формализованного описания социально-экономических процессов, протекающих на территории региона;
- сложность получения достоверной исходной информации;
- трудности измерения отдельных показателей, носящих комплексный, обобщенный характер;
- существенную социально-экономическую дифференциацию входящих в состав региона муниципальных образований.

В целом можно утверждать, что в рыночных условиях хозяйствования функционирование муниципальных образований в значительной степени определяется региональной политикой, повышение эффективности которой стало важнейшей задачей региональных органов государственной власти.

Таким образом, обобщение теоретико-методологических вопросов повышения эффективности региональной социально-экономической политики позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, эффективность деятельности органов государственной власти и проводимой ими социально-экономической политики определяется не только величиной экономического эффекта, но и прежде всего социально-экономическими результатами.

Во-вторых, научными коллективами отечественных экономистов проводится активная работа по разработке методического инструментария оценки эффективности государственного управления и региональной социально-экономической политики. Однако единой, общепринятой методики комплексной оценки эффективности государственного управления и региональной социально-экономической политики российской экономической наукой пока не создано. Имеются некоторые наработки, в основном в сфере налоговой, бюджетной, инвестиционной политики.

2. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

2.1. Социально-экономическое развитие регионов как результат проводимой региональной политики

Проблема эффективности государственного управления вызывает серьезное беспокойство ученого сообщества. Так, социологический опрос участников II Российского экономического конгресса (а это научная элита России) показал², что сложившуюся ситуацию в российской экономике 14% экономистов оценили в целом как удовлетворительную, 51% – как напряженную и почти каждый третий (32%) – как кризисную или катастрофическую. Результаты проведенного опроса подтвердили наличие многочисленных рисков для развития российской экономики. С заметным предпочтением участники конгресса указали на опасность рисков, связанных с коррупцией (73%) и некомпетентностью властей (62%). Серьезную озабоченность участники конгресса выразили ходом экономических преобразований в России. 38% опрошенных считают, что они идут недостаточно успешно, 55% дали идущим преобразованиям отрицательную оценку.

Приведенные факты, несомненно, сказались на оценках экономической политики Правительства РФ в целом. Только 3% опрошенных оценили ее высоко, 38% – недостаточно высоко. Вместе с тем почти каждый второй опрошенный (49%) дал ей критическую оценку.

Среди конкретных направлений экономической политики правительства наиболее критически были оценены промышленная политика, научно-техническая политика (66%), политика инновационного развития (59%), аграрная политика (56%), инвестиционная политика (53%), бюджетная и региональная политики (53–52%). Относительно менее критически была оценена денежно-кредитная политика, налоговая политика, политика валютного регулирования, внешнеэкономическая политика, политика в сфере ОПК [32]. Эти данные позволяют утверждать, что экспертное сообщество оценивает эффективность региональной социально-экономической политики на низком уровне.

² Опрошено 362 человека из большинства регионов страны.

Каковы факты, свидетельствующие об эффективности региональной социально-экономической политики? Для этого рассмотрим, насколько результативно достигаются основные цели региональной политики в Российской Федерации. К ним относятся:

- обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства;
- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией РФ, независимо от экономических возможностей регионов;
- выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;
- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

Итак, региональная социально-экономическая политика имеет целью устойчивое развитие территорий. Что же мы имеем на деле?

«Шоки 2014 г. обострили проблемы, накопившиеся за четверть века. В начале 2015 г. – проседание отдельных отраслей, экспорта-импорта на десятки процентов. Убытки реального сектора и банков – в целом по стране. Ожидаемая динамика – стабилизация на более низком уровне, ... новые скачки рубля, пространство неопределенности и риски. Слабые ответы на вызовы (антикризисный план), при том что внешние факторы действуют с той же силой и негативно. Итог – экономика, находящаяся на наклонной траектории»[33].

О низкой эффективности экономической политики российского государства в целом свидетельствуют результаты экономического развития, выраженные в основных макроэкономических показателях. Динамика основных макроэкономических

показателей позволяет говорить о негативных тенденциях в российской экономике (табл. 2.1.1). Только за первую половину 2015 года по сравнению с январем-июнем 2014 года ВВП снизился на 3,4%, индекс промышленного производства – на 2,7%, инвестиции в основной капитал – на 5,4%, реальные располагаемые денежные доходы населения – на 3,1%, индекс потребительских цен возрос на 8,5%³.

Таблица 2.1.1. Динамика макроэкономических показателей за январь 2013–2015 гг., % к предыдущему году в сопоставимых ценах

Показатель	2013	2014	2015
ВВП	101,9	100,6	98,5
Индекс потребительских цен	101,0	100,6	103,9
Индекс промышленного производства	99,6	99,8	100,9
Инвестиции в основной капитал	102,9	92,7	93,7
Оборот розничной торговли	104,4	102,7	95,6
Реальная заработная плата	105,4	105,2	92,0
Реальные денежные доходы населения	100,6	98,9	99,2
Профицит (+), дефицит (-) федерального бюджета РФ, млрд руб.	+466,0	+566	-278
Экспорт	98,5	101,8	73,5
Профицит платёжного баланса, млрд долл.	83,8	109,4	85,0

Еще одним свидетельством неэффективности экономической политики являются нерешенные на протяжении ряда лет основные задачи, поставленные главой государства. Это и задача увеличения темпов роста российской экономики, и ее модернизации и перехода на инновационный путь развития, и увеличения числа высокопроизводительных рабочих мест, и ряд других.

Кроме того, действия, принимаемые правящими кругами в экономической сфере, не только не обеспечивают хоть какое-то продвижение в решении проблем, а, напротив, приводят к обратным действиям. Анализ изменения динамики поступлений налога на прибыль в 2011–2013 годах показал, что введение в отношении крупнейших налогоплательщиков режима КГН, допускающего сальдированный механизм финансовых результатов, крайне болезненно отразилось на уровне доходности бюджетов не только регионов, где образованы КГН, но и регионов, бюджетоформирующие предприятия которых перешли в состав КГН.

³ О текущей ситуации в экономике Российской Федерации по итогам первого полугодия 2015 года. – С. 5. (28 июля 2015 г.) [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/monitoring/20150728>

Выполненные в ИСЭРТ РАН расчеты [34, 35] показали: резкий понижающий тренд мобилизации налога на прибыль в территориальные бюджеты указывает на то, что налоговое законодательство целенаправленно создаёт условия для минимизации налогооблагаемой базы стратегических налогоплательщиков.

Имеются и другие примеры крайне неэффективных экономических решений, реализация которых приводит к обратному результату. Складывается впечатление, что государственной власти не под силу справиться с проблемами российской экономики. Такого мнения придерживается ряд российских экспертов и ученых-экономистов (например, А.И. Татаркин, В.А. Ильин и др.).

В итоге перспективы российской экономики на среднесрочный период не вызывают оптимизма. Так, согласно обнародованному Центром макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования в октябре 2015 года среднесрочному прогнозу для российской экономики спад в российской экономике продлится несколько лет. По итогам 2015 года ожидается сокращение ВВП на 3,9%, промышленного производства – на 3,5%, инвестиций – на 6,3% (табл. 2.1.2).

Таблица 2.1.2. Среднесрочные перспективы российской экономики

Показатель*	Оптимистический прогноз				Пессимистический прогноз			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Инфляция	14,6	9	5,6	4,6	14,6	10,1	5,4	4,8
ВВП	-3,9	0	1,3	2	-3,9	-1,8	0,5	2
Промышленность	-3,5	-0,1	0,8	1,9	-3,5	-1,4	0,1	2,1
Инвестиции в основной капитал	-6,3	-0,2	3,2	4,9	-6,3	-3,9	-0,1	4,7
Заработная плата	-8,5	-0,7	2	3,2	-8,5	-4,4	0,9	2,6
Реальные доходы населения	-5,1	0,1	2,6	3,6	-5,1	-3,2	1,2	3,6
Оборот розничной торговли	-8,3	-1,1	2,6	4,2	-8,3	-4	0,8	4,2
Обменный курс рубля, в среднем за год, руб. за доллар	60,7	67	62,5	58,8	60,7	72,8	72,4	70,3
Цена на нефть марки Urals, долл. за баррель	52,3	50,	55	60	52,3	40	40	45
Примечание. * – в процентах. Минус – спад.								
Источник. Центр макроэкономического анализа и прогнозирования.								

Одна из основных целей региональной социально-экономической политики в Российской Федерации – обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, созда-

ние единого экономического пространства. Федеративное устройство государства подразумевает повышение роли регионов, самостоятельное решение вопросов, передаваемых на нижестоящий уровень. Однако на деле имеет место чрезмерная централизация власти на федеральном уровне. Об этом красноречиво свидетельствует бюджетно-налоговая политика, индикатором качества и результативности которой можно считать состояние бюджетов разного уровня.

Во-первых, структура и динамика доходов и расходов бюджетов всех уровней властной вертикали свидетельствует о серьезных изъянах в бюджетной политике. Так, федеральный бюджет ежегодно принимается с профицитом (в разные годы доходы превышают расходы от 4 до 10%). Ситуация меняется с точностью до наоборот на региональном уровне.

Во-вторых, распределение источников доходов между уровнями бюджетной системы далеко от оптимального. Для нормального ресурсного обеспечения регионального развития оптимальным является такое распределение доходов, при котором на местах остается не менее 50% собираемых в регионах налогов. Фактически около 65% собранных налогов передается на федеральный уровень, часть из них потом возвращается на места. При этом широко распространенной является практика выделения значительной доли межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в IV квартале. Более того, та часть средств, которую нижестоящие уровни власти не успевают освоить, возвращается в федеральный бюджет, не участвуя, тем самым, в реализации задач социально-экономического развития территорий.

Итак, сложившаяся модель распределения налоговых доходов между уровнями бюджетов, закрепляющая принцип фискального приоритета Федерации с подчинённым положением её субъектов, привела к тому, что в результате централизации наиболее собираемых налогов территориальные бюджеты потеряли 35% доходных источников (табл. 2.1.3). При этом количество самодостаточных территорий (не получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности) уменьшилось с 20 в 2006 до 10 в 2014 году.

Таблица 2.1.3. Структура налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 1999 и 2014 гг.

Налоговые доходы	1999		2014	
	Млрд. руб.	%	Млрд. руб.	%
Всего	497,8	100,0	6487,4	100,0
Налог на прибыль организаций	139,9	28,1	1961,7	30,2
Налог на доходы физических лиц	97,3	19,5	2680,8	41,3
Налог на добавленную стоимость	67,1	13,5	0	0
Акцизы	24,9	5,0	486,0	7,5
Налог с продаж	19,3	3,9	0	0
Налоги на совокупный доход	5,7	1,1	315,0	4,9
Налоги на имущество	52,5	10,5	957,5	14,8
Платежи за пользование природными ресурсами	34,7	7,0	50,0	0,8
Прочие налоги, пошлины и сборы	56,4	11,3	36,4	0,5

Падение темпов экономического роста территорий после кризиса 2008–2009 годов, негативные тенденции экономического развития в последующий период стали еще одной из главных причин резкого ухудшения состояния региональных бюджетов. Как результат, в 2009–2014 годах среднегодовые темпы роста доходов территориальных бюджетов замедлились до 5,9% против 26,9% в 2004–2008 годах (табл. 2.1.4).

О низкой эффективности региональной политики федерального центра позволяет говорить и тот факт, что в 2013–2014 годах имело место падение реальных собственных доходов территориальных бюджетов, прежде всего в регионах-донорах и крупных центрах нефтегазовой и металлургической промышленности.

Таблица 2.1.4. Динамика доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2004–2014 гг.

	Совокупные доходы		Собственные доходы	
	Млрд руб.	Темп роста, %	Млрд руб.	Темп роста, %
2004	2403	124,5	1988	132,7
2005	3000	124,8	2558	128,5
2006	3800	126,7	3115	121,8
2007	4843	127,4	4086	131,1
2008	6196	128,0	4914	120,3
В среднем за 2004–2008	4049	126,3	3332	126,9
2009	5924	95,6	4245	86,4
2010	6537	110,3	4980	110,2
2011	7644	116,9	5827	117,0
2012	8064	105,5	6385	109,6
2013	8165	101,2	6588	103,2
2014	8747	107,1	7177	108,9
В среднем за 2009–2014	7514	106,1	5867	105,9

Если в целом по стране собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ снизились на 4,7%, то в Белгородской области – на 16,4%, Кемеровской – на 15,5%, Иркутской – на 14,5%. Доходы консолидированных бюджетов переживающей бюджетный кризис Вологодской области за этот период снизились еще на 11,2% (табл. 2.1.5).

Таблица 2.1.5. Реальные собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2012–2014 гг.

Субъект РФ	2012	2013		2014		
	Млрд руб.	Млрд руб.	В % к 2012	Млрд руб.	В % к 2013	В % к 2012
Республика Татарстан	162,7	158,3	97,3	161,1	101,8	99,0
Оренбургская область	65,3	61,8	94,6	62,7	101,4	96,0
Ямало-Ненецкий АО	124,8	109,2	87,5	117,4	107,5	94,1
Красноярский край	150,0	143,3	95,5	138,4	96,6	92,3
Вологодская область	43,7	40,1	91,7	38,8	96,8	88,8
Тюменская область	151,2	107,8	71,3	133,1	123,4	88,0
Республика Коми	57,1	51,3	89,9	49,8	97,1	87,2
Иркутская область	105,8	95,5	90,3	90,5	94,8	85,5
Кемеровская область	105,3	91,2	86,6	89,0	97,6	84,5
Белгородская область	56,0	50,9	91,0	46,8	91,9	83,6
Российская Федерация	6384,7	6186,0	96,9	6087,4	98,4	95,3

Все более устойчивой является тенденция беспрецедентного роста дефицита территориальных бюджетов. В 2014 году чистый дефицит бюджетов субъектов РФ составлял 8,3% к их собственным доходам (табл. 2.1.6).

Таблица 2.1.6. Дефицит консолидированного бюджета РФ в 2009–2014 гг., млрд руб.

Показатель	2009	2010	2011	2012	2013		2014	
					план	факт	план	факт
Консолидированный бюджет РФ	-2652	-1912	407	-318	-642	-990	-612	-782
В том числе								
- федеральный бюджет	-2322	-1812	442	-40	-521	-348	-390	-334
- консолидированные бюджеты субъектов РФ	-329	-100	-35	-279	-121	-642	-222	-448
В % к собственным доходам бюджетов субъектов РФ	7,8	2,0	0,6	4,4	1,6	9,7	2,5	6,2
Чистый дефицит бюджетов субъектов РФ	-379	-202	-203	-355	-642	-669	х	-524
В % к собственным доходам бюджетов субъектов РФ	10,5	7,7	6,5	6,4	х	11,6	х	8,3

По итогам 2014 года количество субъектов РФ, имеющих уровень долговой нагрузки свыше 50%, увеличилось с 36 до 45. Перечень субъектов РФ дополнили Орловская, Ульяновская, Воронежская, Магаданская, Кемеровская, Брянская, Липецкая, Тамбовская области, Еврейская автономная область, Республика Коми и Кабардино-Балкарская Республика (табл. 2.1.7).

Таблица 2.1.7. **Субъекты РФ, в которых в 2014 г. объём государственного долга впервые превысил 50% объёма собственных доходов бюджета**

Субъект РФ	Млрд руб.	В % к доходам бюджета
Орловская область	13,3	68,1
Ульяновская область	19,8	61,4
Еврейская автономная область	3,5	60,7
Воронежская область	42,1	58,0
Магаданская область	8,6	54,8
Кемеровская область	55,4	52,5
Республика Коми	30,6	52,3
Брянская область	13,8	52,1
Липецкая область	22,4	51,4
Кабардино-Балкарская Республика	6,6	51,1
Тамбовская область	12,6	50,8

За 2014 год количество регионов, имеющих уровень долговой нагрузки более 80%, увеличилось с 8 до 14 (табл. 2.1.8).

Таблица 2.1.8. **Субъекты РФ с критическим уровнем государственного долга**

Субъект РФ	Млрд руб.	В % к доходам бюджета	Млрд руб.	В % к доходам бюджета
Субъекты РФ с уровнем долга свыше 100%				
Чукотский АО	13,8	107,0	13,5	125,1
Костромская область	15,2	84,5	18,6	101,4
Смоленская область	24,3	85,4	29,7	105,1
Республика Мордовия	28,1	138,2	30,4	108,8
Субъекты РФ с уровнем долга свыше 80%				
Белгородская область	45,8	84,6	45,3	82,9
Республика Карелия	16,0	72,1	21,6	96,3
Вологодская область	34,9	81,1	38,0	82,0
Астраханская область	21,7	63,7	27,3	84,7
Республика Ингушетия	2,4	78,2	2,7	80,6
Республика Северная Осетия	8,5	79,5	9,8	89,3
Удмуртская Республика	33,7	70,3	45,1	88,0
Пензенская область	24,1	80,3	27,2	84,7
Саратовская область	51,0	85,4	55,5	88,7
Амурская область	24,3	68,3	30,0	81,4

В-третьих, с каждым годом все более жестким по отношению к регионам и муниципалитетам становится низкое качество межбюджетных отношений. Продолжается порочная практика делегирования федеральных полномочий, обязательств, и, главное, ответственности за функционирование систем жизнеобеспечения, реализацию федеральных социальных программ и модернизационное обновление производств (например, создание высокопроизводительных рабочих мест). Следствием такой практики является увеличение разрыва между закрепленными за регионами и муниципалитетами полномочиями и требуемыми для их реализации бюджетными ресурсами.

Приоритетом межбюджетных отношений в 2014 году стало замещение трансфертного финансирования долговым. За 2008–2014 годы доля заимствований в структуре финансовой помощи из федерального бюджета увеличилась с 10 до 32% (рис. 2.1.1).

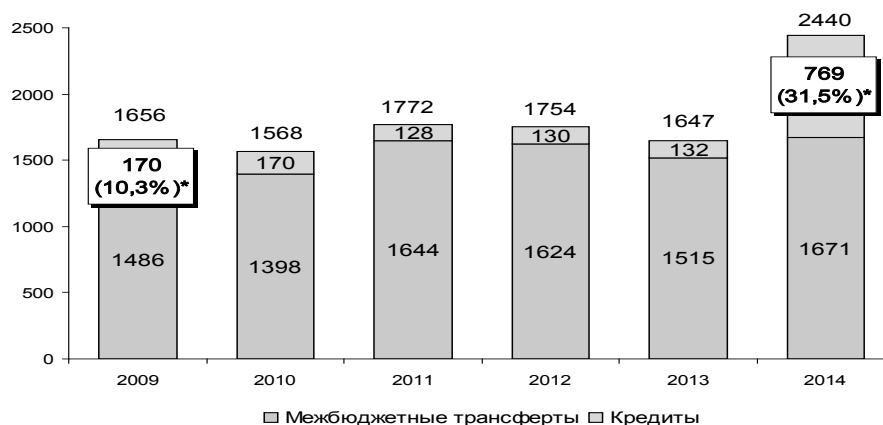


Рисунок 2.1.1. Структура финансовой помощи, полученной из федерального бюджета бюджетами субъектов РФ в 2009–2014 гг., млрд руб.

Результатом такой политики является **закредитованность региональных бюджетов, которая растет чрезмерно быстро**. В течение 2014 года закредитованность субъектов РФ выросла в два раза и достигла 2 трлн. руб. (рис. 2.1.2).

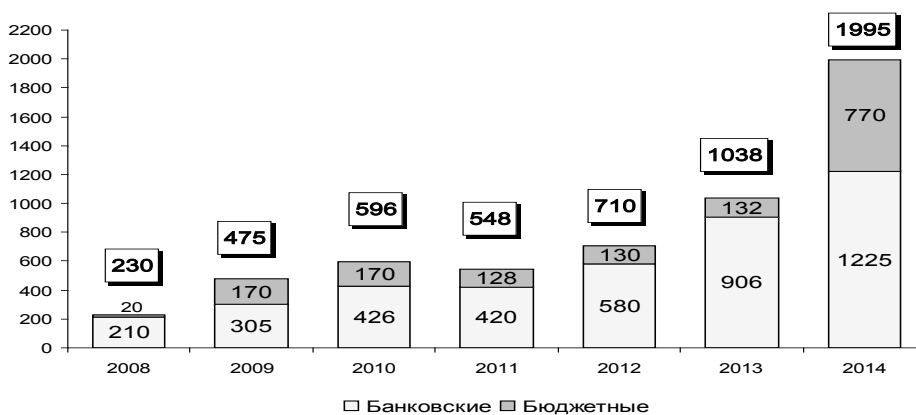


Рисунок 2.1.2. Кредиты, полученные субъектами РФ в 2008–2014 гг., млрд руб.

Не обеспеченная доходными источниками социализация бюджетных расходов также увеличивает объёмы долгового финансирования. Дефицит текущего финансирования возросших социальных обязательств региональных бюджетов на конец 2014 года достиг 845 млрд. руб., а расходы на возврат и обслуживание кредитов, привлечённых для его погашения, впервые составили более 1,7 трлн. руб.

Беспрецедентными темпами растет государственный и муниципальный долг территорий (рис. 2.1.3).

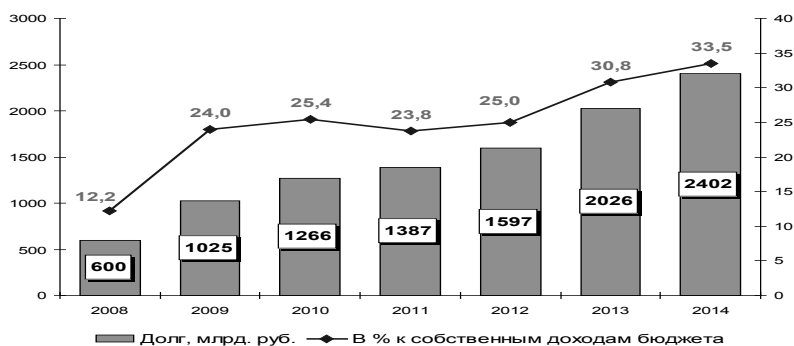


Рисунок 2.1.3. Государственный и муниципальный долг консолидированных бюджетов субъектов РФ

Усиление процессов наращивания долговых обязательств муниципалитетов РФ, как в абсолютном объеме, так и по отношению к собственным доходам местных бюджетов, наблюдается начиная с 2010 года (рис. 2.1.4). С 2009 по 2014 год муниципальный долг увеличился в 2,3 раза и достиг более 313 млрд руб., или четверти объема собственных доходов местных бюджетов.

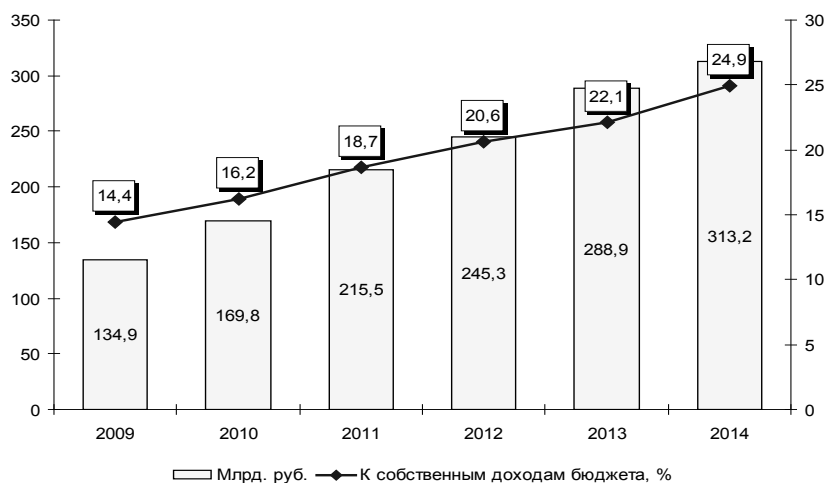


Рисунок 2.1.4. Динамика муниципального долга муниципалитетов РФ за 2009–2014 гг.
Источники: Данные Минфина РФ; Федерального казначейства.

Таким образом, централизация власти и ресурсов на уровне Федерации лишает регионы и муниципалитеты источников развития и полноценного исполнения своих бюджетных обязательств перед населением и бизнес-сообществом.

Об этом свидетельствуют и данные социологического опроса фонда «Общественное мнение»: половина опрошенных граждан считает жизнь в регионе в большей степени зависимой от действий федеральных органов власти, и лишь 28% – от региональной [36].

Итоговым результатом региональной социально-экономической политики федерального уровня является высокий уровень социально-экономической дифференциации субъектов Федерации. Выполненная ИСЭРТ РАН в 2015 году научно-исследовательская работа позволяет сделать следующие выводы.

Имеет место неравномерность освоения экономического пространства Российской Федерации, значительная концентрация экономической активности и производства в западной части страны. Потенциал территорий Сибирского и Дальневосточного федеральных округов освоен слабо. Субъекты Федерации этих округов, занимая 2/3 площади территории страны и концентрируя 17,8% населения, в 2013 году произвели только 15,4% суммарного валового регионального продукта.

На долю 8 регионов (это почти 10% всех субъектов РФ) с максимальным абсолютным значением ВРП (г. Москва, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Московская область, г. Санкт-Петербург, Краснодарский край, Свердловская область, Республика Татарстан) приходилось в 2013 году 47,4% всего ВРП всех регионов страны (в 2001 г. – 44,5%). А 8 регионов с минимальным ВРП (это Республика Адыгея, Карачаево-Черкесская Республика, Чукотский автономный округ, Республика Ингушетия, Республика Тыва, Республика Калмыкия, Еврейская автономная область, Республика Алтай) создают менее 1% ВРП всех регионов (в 2013 г. – 0,75%).

Тренды сокращения или увеличения различий между субъектами РФ по ВРП на душу населения весьма неустойчивы (коэффициенты детерминации линейных уравнений тренда составляют всего 0,0002-0,559). Устойчивая тенденция наблюдается лишь с самым ростом ВРП на душу населения ($R^2 = 0,976$). Индекс физического объёма ВРП в среднем по всем субъектам РФ имеет тенденцию к сокращению (рис. 2.1.5).

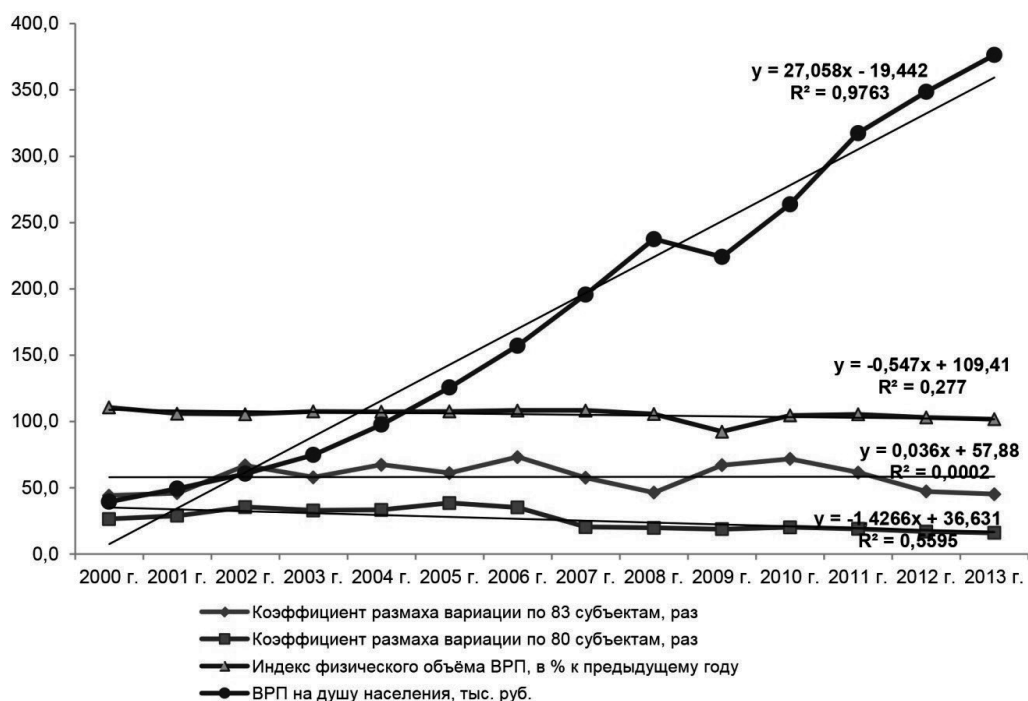


Рисунок 2.1.5. Тренды дифференциации показателя ВРП на душу населения в 2000–2013 гг.

Таким образом, результаты проведённого анализа говорят о существенной дифференциации (неравномерности развития) субъектов РФ и отсутствии устойчивой тенденции к её сокращению по такому ключевому параметру, как валовой региональный продукт на душу населения.

Разработанный научными сотрудниками ИСЭРТ РАН [37] методический инструментарий оценки уровня социально-экономического развития субъектов РФ позволяет выделить типы регионов в зависимости от уровня социально-экономического развития. Больше всего регионов вошли в группу с низким и ниже среднего уровнем развития (табл. 2.1.9).

Таблица 2.1.9. Результаты группировки субъектов РФ по уровню социально-экономического развития (УСЭР) по итогам 2013 года (по скорректированным на межрегиональные различия цен стоимостным показателям)

УСЭР	Субъект РФ
Высокий	1. Ненецкий АО (1,722) 2. Ямало-Ненецкий АО (1,632) 3. Ханты-Мансийский АО – Югра (1,417) 4. г. Санкт-Петербург (1,367) 5. Тюменская обл. (1,327) 6. Сахалинская обл. (1,304) 7. г. Москва (1,283) 8. Чукотский АО (1,216) 9. Республика Татарстан (1,175)
Выше среднего	10. Московская обл. (1,141) 11. Магаданская обл. (1,134) 12. Липецкая обл. (1,107) 13. Краснодарский край (1,097) 14. Белгородская обл. (1,084) 15. Ленинградская обл. (1,084) 16. Нижегородская обл. (1,069) 17. Республика Саха (Якутия) (1,050)
Средний	18. Калужская обл. (1,040) 19. Свердловская обл. (1,030) 20. Мурманская обл. (1,028) 21. Республика Коми (1,016) 22. Чувашская Республика (1,016) 23. Томская обл. (1,012) 24. Астраханская обл. (1,008) 25. Республика Башкортостан (1,008) 26. Камчатский край (1,004) 27. Новосибирская обл. (1,003) 28. Красноярский край (1,002) 29. Воронежская обл. (0,999) 30. Тамбовская обл. (0,992) 31. Самарская обл. (0,991) 32. Омская обл. (0,975) 33. Калининградская обл. (0,974)

	<p>34. Пензенская обл. (0,969) 35. Оренбургская обл. (0,969) 36. Хабаровский край (0,963) 37. Ульяновская обл. (0,951)</p>
Ниже среднего	<p>38. Пермский край (0,948) 39. Рязанская обл. (0,947) 40. Челябинская обл. (0,946) 41. Курская обл. (0,946) 42. Удмуртская Республика (0,944) 43. Амурская обл. (0,941) 44. Тульская обл. (0,941) 45. Орловская обл. (0,938) 46. Республика Мордовия (0,937) 47. Саратовская обл. (0,937) 48. Ярославская обл. (0,935) 49. Республика Ингушетия (0,930) 50. Новгородская обл. (0,924) 51. Иркутская обл. (0,924) 52. Ростовская обл. (0,916) 53. Республика Северная Осетия – Алания (0,913) 54. Ставропольский край (0,913) 55. Кемеровская обл. (0,911) 56. Приморский край (0,911) 57. Республика Марий Эл (0,910) 58. Архангельская обл. (0,908) 59. Республика Дагестан (0,907) 60. Республика Адыгея (0,901) 61. Волгоградская обл. (0,889) 62. Владимирская обл. (0,885) 63. Кабардино-Балкарская Республика (0,881) 64. Республика Карелия (0,878) 65. Республика Бурятия (0,877) 66. Брянская обл. (0,877) 67. Тверская обл. (0,876) 68. Смоленская обл. (0,875) 69. Кировская обл. (0,875) 70. Республика Хакасия (0,867) 71. Костромская обл. (0,863) 72. Алтайский край (0,860) 73. Республика Алтай (0,859)</p>
Низкий	<p>74. Вологодская обл. (0,847) 75. Ивановская обл. (0,846) 76. Забайкальский край (0,836) 77. Еврейская автономная область (0,829) 78. Чеченская Республика (0,822) 79. Псковская обл. (0,813) 80. Карачаево-Черкесская Республика (0,796) 81. Республика Калмыкия (0,788) 82. Курганская обл. (0,775) 83. Республика Тыва (0,763)</p>

Таким образом, во многом региональная социально-экономическая политика развития территорий не носит в России в настоящее время комплексный и системный характер, не учитывает специфику и особенности их развития, а соответственно, не является и в полной мере эффективной.

2.2. Оценка эффективности социально-экономической политики регионов

Социально-экономическая политика регионов в определяющей степени зависит от региональной политики федерального центра. В то же время субъекты Федерации уполномочены осуществлять самостоятельную социально-экономическую политику, одной из основной целей которой является комплексное развитие входящих в их состав локальных территорий.

Отметим, что система власти и управления в России, как и в большинстве стран мира, имеет несколько уровней: федеральный, региональный (как правило, крупные территориальные части страны) и местный (города, сёла, деревни). За каждым из них закреплены свои функции и полномочия. Наиболее эффективно решать многие вопросы можно именно на самом нижнем уровне публичной власти – муниципальном, поскольку он позволяет учитывать специфику территорий, их ресурсы и условия, конкретные потребности и интересы населения.

Вместе с тем решение ряда социально-экономических проблем территорий возможно лишь при объединении усилий различных уровней публичной власти. В связи с этим особую актуальность приобретают вопросы совершенствования региональной политики, ориентированной на развитие муниципальных образований, и определения ее приоритетных направлений в этой сфере.

Региональная политика в отношении муниципальных образований должна быть нацелена на их комплексное социально-экономическое развитие. Её эффективность определяется степенью устойчивости развития экономики муниципальных образований, повышением уровня и качества жизни населения на всей территории региона, увеличением потенциала входящих в его состав территорий. Механизм реализации региональной социально-экономической поли-

тики включает в себя широкий спектр инструментов, использование которых в практике регионального управления зависит от особенностей и уровня социально-экономического развития территорий.

Как показывают результаты исследований, современные проблемы локальных территорий во многом являются следствием низкой эффективности региональной политики. В процессе реформирования на муниципальный уровень перекладывается всё больше задач социально-экономического развития территорий, зачастую без соответствующего ресурсного обеспечения. В итоге достичь целей муниципальной реформы в полной мере пока не удаётся.

Можно выделить несколько основных проблем социально-экономического развития муниципальных образований [38].

Во-первых, это концентрация хозяйственной деятельности в городских округах и прилегающих к ним районах.

Так, в Вологодской области 90% промышленного производства (в стоимостном выражении) и 63% инвестиций области сконцентрировано в двух городских округах, а 2/3 (63%) объёма сельскохозяйственного производства – в пяти прилегающих к ним районах. Вследствие этого произошло сужение возможностей и перспектив развития большинства периферийных районов, снижение уровня жизни проживающего в них населения [39].

Во-вторых, существенная неравномерность развития муниципальных районов, обусловленная заметными различиями в средствах, ресурсах, источниках, факторах и условиях развития. Значительное усиление дифференциации территорий наблюдается в экономической сфере. Так, разрыв между муниципальными районами Вологодской области по показателю среднедушевого объёма промышленного производства увеличился с 30 раз в 1991 году до 733 раз в 2013 году, сельскохозяйственного – с 10 до 19 раз, инвестиций – с 2,5 до 160 раз. В социальной сфере различия по ряду параметров (в частности, обеспеченность врачами, жильём и оборот розничной торговли) к концу 2013 года сократились (табл. 2.2.1).

Таблица 2.2.1. Соотношение максимального и минимального значения показателей развития муниципальных районов Вологодской области, раз

Наименование показателя	Год						
	1991	1996	2001	2006	2011	2012	2013
Объём производства промышленной продукции на 1 жителя	29,9	40,6	78,8	47,7	537,3	366,2	733,5
Объём производства сельскохозяйственной продукции на 1 жителя	10,1	10,1	9,7	20,1	19,6	19,6	19,1
Объём инвестиций в основной капитал на 1 жителя	2,5	14,7	26,8	35,3	22,2	83,8	160,4
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата	1,3	2,2	2,0	1,5	2,1	2,9	1,9
Оборот розничной торговли на 1 жителя	1,3	3,0	2,8	2,5	1,7	1,8	1,9
Обеспеченность населения врачами на 10000 человек населения	2,8	2,8	3,6	3,5	3,4	3,4	3,0
Обеспеченность населения жильём, кв. м на 1 жителя	1,5	1,5	1,4	1,8	1,6	1,6	1,6

При этом причинами значительной неравномерности социально-экономического развития территорий по большинству параметров служат разные условия и возможности, неодинаковая адаптацией к рыночным условиям хозяйствования, специфика политики федеральных и региональных властей. Различия территорий по всем исследуемым параметрам, превышающие уровень 1991 года и достигшие, на наш взгляд, критических значений, привели к потере целых отраслей народного хозяйства в ряде периферийных районов. Кроме того, сложился асимметричный тип их развития, который характеризуется улучшением позиций районов-лидеров и ухудшением позиций отстающих районов относительно средних значений ключевых показателей. Концентрация производства и инвестиций в крупных городах и прилегающих к ним районах вызывает ограничение возможностей и перспектив развития окраинных районов. А существенное отставание районов от крупнейших городов по уровню и качеству жизни населения ведёт к «вымиранию» целых населённых пунктов, деградации поселенческой сети, обострению кадровой проблемы.

В-третьих, значительное отставание уровня и качества жизни сельского населения. Вместе с тем в 25 районах области в 2001–2013 годах уровень оплаты труда был ниже среднеобластного значения, а в 11–15 районах – ниже и среднерайонных значений. По итогам 2013 года размер заработной платы в шести районах области не превышал стоимости двух прожиточных минимумов.

Результаты расчетов интегрального показателя, отражающего уровень социально-экономического развития районов Вологодской области, позволяют утверждать, что в целом за 2000–2013 годы ситуация в регионе ухудшилась. Если в 2000 году к группе с низким уровнем развития относились восемь районов, в 2007 – девять, в 2012 – восемь, то в 2013 – уже двенадцать (табл. 2.2.2).

Таблица 2.2.2. Значения и места районов Вологодской области по интегральному индексу социально-экономического развития

Район	2000 г.		2007 г.		2012 г.		2013 г.		2007 г. к 2000 г., +/-	2013 г. к 2007 г., +/-	2013 г. к 2000 г., +/-	Балльная оценка деятель- ности главы МО в 2013 г.*
	Абс. знач.	Ме- сто	Абс. знач.	Ме- сто	Абс. знач.	Ме- сто	Абс. знач.	Ме- сто	Место	Место	Место	
Кадуйский	1,655	1	1,372	3	1,269	6	2,014	1	-2	+2	0	3,46
Шекснинский	1,222	5	1,501	2	1,565	1	1,435	2	+3	0	3	3,20
Сокольский	1,265	4	1,285	5	1,294	5	1,320	3	-1	+2	+1	3,47
Вологодский	1,405	2	1,357	4	1,300	4	1,284	4	-2	0	-2	3,64
Чагодощенский	1,202	6	1,516	1	1,398	2	1,221	5	+5	-4	+1	3,15
Грязовецкий	1,149	7	1,236	6	1,183	7	1,219	6	+1	0	+1	3,43
Великоустюгский	1,141	8	1,072	8	1,060	9	1,105	7	0	+1	+1	3,08
Череповецкий	1,354	3	1,235	7	1,077	8	1,019	8	-4	-1	-5	3,25
Харовский	0,895	14	0,924	10	0,915	12	0,988	9	+4	+1	+5	3,21
Тарногский	0,861	17	0,854	17	0,956	11	0,961	10	0	+7	+7	3,44
Тотемский	1,036	9	1,001	9	0,961	10	0,921	11	0	-2	-2	3,62
Устюженский	0,857	18	0,873	15	0,852	18	0,883	12	+3	+3	+6	2,73
Кирилловский	0,872	16	0,854	16	0,869	16	0,875	13	0	+3	+3	3,46
Бабаевский	0,930	12	0,877	14	0,890	14	0,866	14	-2	0	-2	3,12
Усть-Кубинский	0,813	21	0,903	13	0,874	15	0,827	15	+8	-2	+6	3,37
Междуреченский	0,840	19	0,918	11	0,834	19	0,820	16	+8	-5	+3	2,80
Белозерский	0,878	15	0,800	18	0,897	13	0,817	17	-3	+1	-2	3,29
Нюксенский	0,928	13	0,917	12	1,367	3	0,814	18	+1	-6	-5	2,73
Сямженский	0,755	24	0,710	24	0,751	23	0,794	19	0	+5	+5	3,22
Вытегорский	0,957	10	0,783	19	0,855	17	0,790	20	-9	-1	-10	3,33
Верховажский	0,766	22	0,764	20	0,765	21	0,780	21	+2	-1	+1	3,41
Никольский	0,693	26	0,676	26	0,753	22	0,759	22	0	+4	+4	3,41
Вашкинский	0,937	11	0,718	23	0,772	20	0,739	23	-12	0	-12	3,04
Вожегодский	0,818	20	0,719	22	0,719	24	0,739	24	-2	-2	-4	3,42
Бабушкинский	0,756	23	0,748	21	0,680	25	0,676	25	+2	-4	-2	3,36
Кичм.-Городецкий	0,709	25	0,693	25	0,639	26	0,661	26	0	-1	-1	3,43
Среднее	0,988	х	0,973	х	0,981	х	0,974	х	х	х	х	х

* Источник: Проект «Команда Губернатора: Ваша оценка – 2014!» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Губернатора Вологодской области. – Режим доступа: http://okuvshinnikov.ru/proekty/komanda_gubernatora_vasha_ocenka_2014/glavy_municipalnyh_rajonov/

Зелёным шрифтом в последнем столбце выделены 5 районов с максимальной балльной оценкой деятельности главы района, красным – 5 районов с минимальной оценкой.

Уровень социально-экономического развития районов области в таблице выделен следующим цветом:

Высокий	Выше среднего	Средний	Ниже среднего	Низкий
---------	---------------	---------	---------------	--------

В-четвёртых, низкая финансово-экономическая самостоятельность большинства муниципальных образований. Размер собственных доходов бюджета (налоговых и неналоговых) муниципальных районов Вологодской области в 2006–2013 годах составлял менее 50%. В 2013 году минимальный показатель (18,4%) был зафиксирован в Междуреченском районе, максимальный (44,2%) – в Шекснинском.

Что касается бюджетного обеспечения поселений области, то оно в значительной степени зависит от органов государственной власти в части поступления финансовых средств из вышестоящих бюджетов в виде дотаций, субвенций и субсидий и дополнительных нормативов отчислений от региональных налогов.

В-пятых, все более острой становится проблема муниципального долга, усугубляемая межбюджетной политикой, формируемой вышестоящими органами управления. По аналогии с Правительством РФ, проводящим централизацию бюджетных доходов, региональные власти сокращают нормативы отчислений налогов в местные бюджеты.

За период с 2009 по 2014 год долговые обязательства муниципальных образований Вологодской области увеличились с 0,6 до 3,1 млрд руб., или в 5 раз, составив почти треть годового объема собственных доходных источников (рис. 2.2.1).

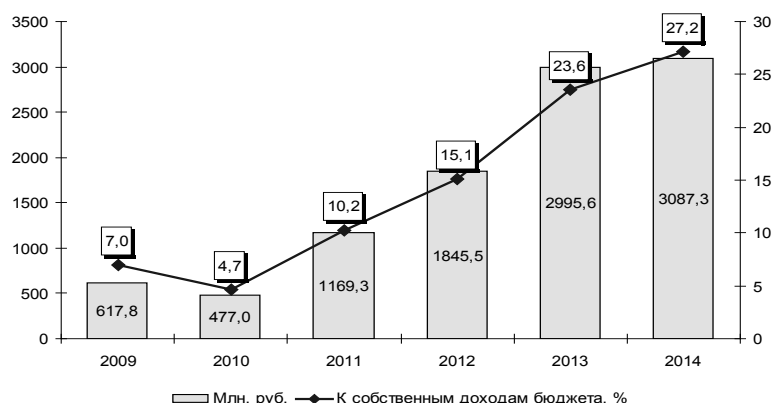


Рисунок 2.2.1. Динамика муниципального долга муниципалитетов Вологодской области за 2009–2014 гг.

Источники: Данные Минфина РФ; Федерального казначейства; Расчеты автора [Поваровой А.И.].

В 2014 году подавляющая часть муниципального долга (82,4%) пришлась на бюджеты двух городских округов (табл. 2.2.3).

Таблица 2.2.3. Структура субъектов муниципального долга Вологодской области в 2009–2014 гг.

Субъект	2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.	
	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%
Городские округа	163,1	26,4	30,5	6,4	535,2	45,8	1109,2	60,1	2379,5	79,4	2543,3	82,4
Муниципальные районы, поселения	454,7	73,6	446,5	93,6	634,1	54,2	736,3	39,9	616,1	20,6	544,0	17,6
Итого	617,8	100	477,0	100	1169,3	100	1845,5	100	2995,6	100	3087,3	100

Источники: Данные официальных сайтов администрации г. Вологды и мэрии г. Череповца; Департамента финансов Вологодской области.

Как видно, до 2012 года доля задолженности городов не составляла и половины в субъектной структуре муниципального долга. В 2012–2014 годах долговые обязательства городских округов стремительно росли, а долги районов и поселений сокращались.

Анализ фактических данных позволил автору [40] сделать следующие выводы.

Во-первых, с 2008 по 2014 год произошло изменение структуры доходов городских бюджетов в сторону уменьшения собственных доходов и увеличения финансовой помощи из областного бюджета. В 2014 году поступления собственных доходных источников сократились в 1,2 раза по сравнению с уровнем 2008 года, а межбюджетные трансферты выросли в 1,3–, 2 раза. В целом по бюджетам городских округов РФ доля собственных ресурсов в структуре доходной части бюджета также уменьшилась, однако абсолютный объем их поступлений увеличился (табл. 2.2.4).

Таблица 2.2.4. Структура доходов бюджетов городских округов в 2008–2014 гг., млн руб.

Доходы	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014 г. к 2008 г., %
г. Вологда								
Собственные доходы	3422,1	3015,2	3516,7	3987,4	2875,9	3198,9	2912,1	85,1
Доля в общих доходах, %	63,0	68,4	68,4	68,5	51,3	48,2	39,5	-23,5 п. п.
Межбюджетные трансферты	2013,6	1387,1	1613,6	1856,3	2731,2	3441,9	4451,0	221,0
Доля в общих доходах, %	37,0	31,6	31,6	31,5	48,7	51,8	60,5	+23,5 п. п.

г. Череповец								
Собственные доходы	3563,0	3171,1	3584,5	4132,4	3056,2	3181,7	2894,3	81,2
Доля в общих доходах, %	54,8	58,1	53,6	57,3	44,3	52,1	42,5	-12,3 п. п.
Межбюджетные трансферты	3003,3	2285,7	3099,2	3083,7	3852,0	2930,9	3907,9	130,1
Доля в общих доходах, %	45,2	41,9	46,4	42,7	55,7	47,9	57,5	+12,3 п. п.
Российская Федерация, млрд руб.								
Собственные доходы	625,3	595,7	673,0	741,7	727,0	790,3	740,2	118,4
Доля в общих доходах, %	52,3	51,6	52,5	51,0	48,1	48,8	43,8	-8,5 п. п.
Межбюджетные трансферты	541,7	535,4	593,5	707,4	787,5	831,3	955,9	176,5
Доля в общих доходах, %	45,3	46,4	46,3	48,7	52,1	51,3	56,6	+11,3 п. п.
Источники: Данные отчетов об исполнении бюджетов городов Вологды и Череповца; Федерального казначейства								

Во-вторых, основным фактором снижения самообеспеченности бюджетов городов Вологодской области стало резкое падение поступлений профилирующего доходного источника – налога на доходы физических лиц (НДФЛ). В 2014 году объем сборов этого платежа составил менее 50% объема сборов в 2008 году. Существенно снизилась роль НДФЛ в формировании собственных бюджетных ресурсов: за 2008–2014 годы удельный вес налога в объеме собственных доходов уменьшился с 51–59 до 30–36%.

Отметим, что в отличие от Вологодской области поступления НДФЛ в бюджеты российских городских округов выросли на 10%, а их доля в собственных доходах уменьшилась незначительно.

В-третьих, снижение фискальной функции НДФЛ в бюджетах городов Вологды и Череповца было обусловлено изменением межбюджетной политики, проводимой региональными властями [41]. С 2012 года дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов заменены дифференцированными нормативами отчислений от НДФЛ. При этом замена производилась главным образом за счет изъятия части НДФЛ из бюджетов городских округов. Сужение налоговой базы привело к наращиванию дефицита городских бюджетов в 2012–2013 годах. Для финансирования дефицита городские власти вынуждены были осуществлять заимствования, объем которых неуклонно нарастал. Масштабной закредитованностью характеризовался бюджет г. Вологды: на конец 2014 года объем привлеченных средств составлял более 85% объ-

ема собственных доходов бюджета⁴. На погашение кредитов, привлеченных в бюджет г. Череповца, потребуется в ближайшие годы направить 42% собственных доходных источников. При этом займы в обоих городах были представлены преимущественно дорогостоящими кредитами коммерческих банков.

Таким образом, изменение межбюджетной политики органов власти Вологодской области привело к потере финансовой устойчивости городских округов, где проживает более половины населения.

Между тем, бюджетный маневр не имел должного эффекта. Данные, представленные в таблице 2.2.5, подтверждают этот вывод.

За 2012–2014 годы софинансирование областного бюджета на реализацию расходов муниципальных образований в форме межбюджетных субсидий сократилось на 40% при равнозначном увеличении субвенций на выполнение государственных полномочий, что означает устранение региональной власти от участия в наиболее значимых направлениях финансирования развития местных территорий.

Таблица 2.2.5. Расходы регионального бюджета Вологодской области на межбюджетные трансферты муниципальным образованиям в 2012–2014 гг., млн руб.

Межбюджетные трансферты	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 г. к 2012 г., %
Трансферты, всего	17350,7	16038,5	19376,3	111,7
- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	935,5	926,3	364,8	39,0
- дотации на сбалансированность бюджета	312,6	175,1	679,7	217,4
- субсидии	4450,2	3670,1	2681,2	60,2
- субвенции	11041,6	11254,8	15530,6	140,7
Источники: Данные Федерального казначейства; Департамента финансов Вологодской области.				

Необходимы другие подходы к межбюджетной политике на субфедеральном уровне. Городские округа, являющиеся точками роста, должны получать действенные стимулы для развития и иметь право расширять круг своих полномочий для решения вопросов местного значения. В отношении же муниципалитетов среднего и низшего звена органы управления субъектов РФ должны выступать гарантами оказания финансовой поддержки.

⁴ В соответствии с Бюджетным кодексом РФ возврат кредитов осуществляется за счет собственных доходов бюджета.

В-пятых, нерешённость проблем функционирования самого института местного самоуправления.

Судя по данным анкетного опроса глав муниципальных образований Вологодской области, результаты изменений, осуществляемых в рамках реформирования местного самоуправления, положительно оценивают в 2006–2013 годах в среднем лишь 42–50% респондентов. Отсутствие у органов местного самоуправления возможности эффективно решать вопросы социально-экономического развития муниципальных образований объясняется нерешённостью ряда проблем, наиболее значимыми среди которых, по мнению руководителей администраций, являются:

- несовершенство законодательства, касающегося вопросов функционирования и развития местного самоуправления;

- недостаточность финансовых ресурсов (дефицит собственных доходных источников, недостаточность финансовой поддержки со стороны государства);

- недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти («бюрократические проволочки», отсутствие согласованности программных документов, направленных на развитие территории, противоречивость системы разграничения полномочий и др.);

- отсутствие полной и достоверной информации о социально-экономическом развитии муниципалитета и его налогового потенциала;

- пассивность местного населения и отсутствие механизмов учёта баланса интересов бизнеса, власти и населения в процессе развития территории.

С момента принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в него были внесены изменения более чем 60 федеральными законами, большинство из которых затрагивали число и содержание вопросов местного значения. Общее количество вопросов местного значения (функций органов МСУ) у каждого из типов муниципальных образований за прошедший период увеличилось почти в 2 раза (рис. 2.2.2).



Рисунок 2.2.2. Количество вопросов местного значения, решаемых муниципальными образованиями, ед.

Источник: Данные Минрегиона РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.minregion.ru/upload/documents/2012/04/040412/040412_V_1.doc

При этом значительного перераспределения финансовых средств между бюджетами различных уровней не произошло. Бюджеты значительного количества сельских поселений являются дотационными из-за отсутствия в большинстве из них достаточной финансово-экономической базы.

В-шестых, дефицит квалифицированных кадров органов местного самоуправления. Хотя в 2013 году по сравнению с 2006 годом ситуация несколько улучшилась, даже сейчас не во всех муниципальных образованиях эта проблема полностью решена. Более четверти опрошенных глав районов и поселений Вологодской области оценили обеспеченность местной администрации кадрами как крайне низкую и низкую.

В-седьмых, низкая эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти региона и органов местного самоуправления.

В-восьмых, низкий уровень использования современных форм и методов управления муниципальным развитием. Такие инструменты, как развитие межмуниципального сотрудничества, реализация программно-целевого подхода к управлению развитием муниципалитета, разработка внутренних стандартов деятельности органов местного самоуправления, внедрение механизмов муниципально-частного партнерства, реализуются, по признанию глав, менее чем в 42% муниципалитетов региона.

Кроме того, эффективное управление муниципальным развитием сдерживают законодательные и правовые сложности, препятствия и ограничения. Хотя в полтора раза по сравнению с первоначальным увеличилось число вопросов местного значения, существенного перераспределения соответствующих доходных источников бюджета между уровнями власти не было. При этом заметно выросло количество государственных полномочий, переданных на муниципальный уровень. Следует подчеркнуть, что в отраслевом законодательстве полномочия органов МСУ прописаны недостаточно четко. Имеют место и противоречивость самой системы разграничения полномочий, несоответствие ряда вопросов местного значения природе и содержанию местного самоуправления.

В-девятых, сохраняется неэффективность территориальной структуры муниципальных образований. Сетка муниципалитетов была сформирована исходя из транспортной и пешей доступности центра муниципального образования в основном в границах территорий бывших сельских и городских советов, но без учёта критериев формирования финансово-экономической основы муниципального образования.

В 2012–2013 годах в шести муниципальных районах реализован проект по оптимизации муниципально-территориальной структуры области (объединение сельских поселений в Кичменгско-Городецком, Никольском, Череповецком, Сокольском, Грязовецком и Вытегорском районах). Количество поселений в 2013 году сократилось на 19 единиц.

В рамках государственной программы «Экономическое развитие Вологодской области на 2014–2020 годы» разработана подпрограмма «Развитие местного самоуправления на территории Вологодской области».

Эти меры привели к улучшению в 2013 году по сравнению с 2009 годом оценок, которые были даны главами муниципальных районов относительно действий региональных органов государственной власти, направленных на поддержку муниципалитетов: доля негативных оценок (варианты ответа «не было оказано никакой помощи» и «помощь была неэффективной») сократилась

на 3–9 п.п. Вместе с тем позитивные изменения в сфере поддержки развития муниципалитетов по-прежнему отмечают не более чем 37% глав (табл. 2.2.6).

Таблица 2.2.6. Оценка действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципальных образований, % от числа ответивших

Вариант ответа	Муниципальные образования								
	Муниципальные районы			Городские поселения			Сельские поселения		
	2009	2012	2013	2009	2012	2013	2009	2012	2013
Не было оказано никакой помощи	3,8	4,5	0,0	18,2	16,7	0,0	12	17,3	13,5
В целом помощь была неэффективной (разработанные мероприятия трудноосуществимы и не привели к улучшению ситуации)	19,2	4,5	15,8	27,3	20,5	36,4	21,5	15,1	16,9
Изменения произошли, но они незначительны	38,5	63,6	47,4	27,3	49,5	9,1	36,1	57,0	34,5
Осуществлённые действия привели к улучшению ситуации	23,1	27,4	21,1	18,2	13,3	36,4	12,0	10,6	10,1
Затрудняюсь ответить	15,4	0,0	15,8	9,1	0,0	18,2	18,4	0,0	25,0

Обращает на себя внимание тот факт, что по итогам 2013 года большинство (свыше 50%) опрошенных глав муниципальных образований оценили как неэффективные 10 направлений деятельности (предложенных как варианты ответа на соответствующий вопрос анкеты), осуществляемой в рамках региональной социально-экономической политики правительства области (табл. 2.2.7).

Вместе с тем в таких сферах, как создание устойчивых внутрирегиональных кооперационных связей, развитие сельского хозяйства, поддержка малого бизнеса, развитие туризма, отмечается снижение доли негативных оценок (более чем на 10 п.п.) у глав районов, у глав сельских поселений – по всем направлениям.

Таблица 2.2.7. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как бы Вы оценили эффективность действий региональных органов власти, осуществляемых в рамках следующих направлений?», % от числа выбравших вариант ответа «неэффективны»

Направление деятельности	Муниципальные образования					
	Муниципальные районы		Городские поселения		Сельские поселения	
	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.
Стимулирование привлечения инвестиций в экономику муниципального образования	59,1	84,2	66,7	77,8	85,3	77,6

Поощрение расширения внутреннего рынка продукции местных производителей	77,3	82,4	66,7	71,4	79,3	67,5
Создание устойчивых внутрирегиональных кооперационных связей	90,9	77,8	75,0	57,1	82,5	75,8
Стимулирование рынка жилья и жилищного строительства	68,2	70,6	33,3	88,9	76,1	75,4
Поддержка сельскохозяйственного производства	81,8	70,6	75,0	83,3	87,0	80,6
Снижение уровня безработицы	36,4	68,4	50,0	66,7	79,3	78,0
Развитие сети автомобильных дорог местного значения	72,7	68,4	75,0	100,0	83,4	63,2
Пересмотр нормативов отчислений от региональных налогов в местные бюджеты	40,9	66,7	41,7	77,8	62,8	62,2
Оптимизация разграничения полномочий между региональными и муниципальными органами власти	45,5	61,1	75,0	50,0	69,7	58,7
Стимулирование создания и функционирования малого и среднего бизнеса	77,3	57,9	75,0	50,0	74,4	63,1
Модернизация образования и здравоохранения в области	31,8	44,4	66,7	50,0	68,7	67,2
Закрепление за каждым районом куратора от региональных органов власти	22,7	31,6	33,3	37,5	58,3	37,3
Обеспечение нормативно-правовой поддержки муниципальных органов власти	36,4	29,4	41,7	50,0	44,3	32,5
Развитие внутреннего и въездного туризма в области	45,5	27,8	41,7	57,1	57,8	49,6
Формирование регионального дорожного фонда	22,7	22,2	91,7	37,5	51,5	26,2
Развитие форм и механизмов поддержки и адресной целевой социальной помощи отдельным категориям населения	18,2	11,1	58,3	0,0	46,2	30,3

Таким образом, в сложившейся ситуации необходима корректировка региональной политики по отношению к муниципальным образованиям. Она должна быть согласованной и носить комплексный характер. Так, по мнению большинства глав, территориальная политика в регионе должна оптимально сочетать в себе и выравнивание, и стимулирование развития муниципальных образований (на это указали 68% глав районов, 67% глав городских и 41% – сельских поселений; табл. 2.2.8). Вместе с тем около трети глав поселений высказались за выравнивающую политику.

Таблица 2.2.8. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы думаете, территориальная политика в регионе должна быть направлена на..?», % от числа ответивших**

Вид территориальной политики	Муниципальные образования		
	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Выравнивание социально-экономических условий на всей территории региона	10,5	33,3	37,7
Выявление и первоочередная поддержка узловых точек, полюсов роста (например, в соответствии с Программой устойчивого развития сельских территорий)	21,1	0,0	17,2
Оптимальное сочетание выравнивающей и стимулирующей политики	68,4	66,7	41,1
Затрудняюсь ответить	0,0	0,0	4,0

Выявленные проблемы позволяют говорить о низкой эффективности региональной социально-экономической политике по развитию муниципальных образований.

Этот вывод подтверждается и результатами опроса глав муниципальных образований, проводимого ежегодно ИСЭРТ РАН. Более трети опрошенных глав муниципальных образований Вологодской области указали на отсутствие эффективного сотрудничества с органами государственной, в первую очередь региональной, власти. При этом в числе наиболее значимых факторов, препятствующих эффективному взаимодействию между органами государственной власти и местного самоуправления, руководители органов местного самоуправления называли отсутствие дифференциальной региональной политики по отношению к территориям с разным уровнем социально-экономического развития (табл. 2.2.9).

Проведенная оценка эффективности действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов, по разработанному сотрудниками ИСЭРТ РАН методическому инструментарию [40], показала, что эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов в 2012–2013 годах, в целом выросла по сравнению с 2009 годом с 1,81 до 1,90–2,14 балла в оценках глав районов (при максимально возможном балле – 3) и характеризуется уровнем выше среднего, хотя по сравнению с 2010 годом отмечается ее снижение.

Таблица 2.2.9. **Наиболее значимые факторы, препятствующие эффективному взаимодействию между органами государственной власти и местного самоуправления** (удельный вес глав муниципальных образований Вологодской области, выбравших вариант ответа «очень значимы»)

Фактор	Муниципальные районы		Городские поселения		Сельские поселения	
	2009 г.	2014 г.	2009 г.	2014 г.	2009 г.	2014 г.
Финансовая зависимость самоуправления от органов государственной, прежде всего региональной, власти						
Отсутствие дифференциальной региональной политики по отношению к территориям с разным уровнем социально-экономического развития	80,8	94,4	72,7	61,5	51,9	72,0
Противоречивость системы разграничения полномочий	34,6	38,9	45,5	38,5	31,6	38,6
Бюрократические проволочки и препоны со стороны региональных органов власти	11,5	33,3	18,2	15,4	22,8	33,1
Ориентация органов государственной власти на взаимодействие с районными администрациями	30,8	11,1	9,1	15,4	23,4	17,4
Отсутствие у органов государственной власти информации о реальной ситуации в муниципалитетах	7,7	-	36,4	53,8	22,8	30,3
Финансовая зависимость самоуправления от органов государственной, прежде всего региональной, власти	23,1	44,4	18,2	69,2	46,2	58,3

В то же время эффективность отраслевой региональной политики оценена главами всех муниципалитетов на уровне ниже среднего: от 0,34 до 0,49 балла (при максимально возможном балле – 1). При этом оценки эффективности региональной политики, данные главами городских и сельских поселений, ниже аналогичных оценок глав районов. Это обусловлено тем, что органы государственной власти региона взаимодействуют преимущественно с районным уровнем управления.

Таким образом, региональную социально-экономическую политику эффективной считать нельзя.

2.3. Основные направления повышения эффективности региональной социально-экономической политики

Анализ основных параметров, характеризующих региональную политику, показал, что эффективность региональной социально-экономической политики, осуществляемой как на федеральном уровне, так и уровне субъектов Федерации, остается низкой.

Потребность в совершенствовании и обновлении федеративных отношений и расширении самостоятельности регионов и муниципалитетов неоднократно инициировалась руководством страны и активно обсуждается научными и региональными сообществами. Высказываются разные предложения, вплоть до самых радикальных и требующих серьезного публичного обсуждения.

Обобщение теоретико-методологических основ региональной социально-экономической политики позволяет заключить следующее. При том, что региональная система России уникальна и ее специфической чертой является не только географическая протяженность, неравномерность распределения ресурсов, различная плотность населения по регионам, но и тот факт, что в рыночных условиях хозяйствования отдельные регионы не взаимодействуют, не конкурируют и не кооперируются в своем развитии друг с другом, возникает пространственно-географическая локализация регионов в экономическом развитии страны. В связи с этим региональная социально-экономическая политика федерального центра должна иметь дифференцированные подходы к решению региональных задач развития.

Вместе с тем можно выделить ряд мер, реализация которых позволит повысить эффективность региональной политики.

Во-первых, это корректировка экономической политики. Реализуемая в настоящее время либерально-рыночная модель развития не продемонстрировала своих преимуществ.

Во-вторых, совершенствование бюджетно-налоговой политики. Основным ее критерием должно быть максимально соответствующее Конституции РФ разграничение сфер совместных полномочий и предметов ведения Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления при соответствующем их бюджетном обеспечении. Основными полномочиями федеральных органов власти должны стать создание наиболее благоприятных условий для успешной реализации конституционных полномочий органами местного самоуправления и субъектами Федерации и объективное определение и оценка конечных результатов реализации регионами и муниципалитетами закрепленных за ними полномочий.

Полноценное бюджетное обеспечение полномочий и предметов ведения территориальных органов позволит сформировать сильную социальную политику. Это особенно касается муниципалитетов, где социальные статьи хронически недофинансируются.

Формирование бюджетной базы регионов и муниципалитетов должно быть основано на стабильных налогах, закрепляемых за регионами (муниципалитетами), способных обеспечивать большую часть их потребностей в устойчивом развитии. Пересмотр налоговых ставок регионов и муниципалитетов должен рассматриваться как исключение из правил и только по соглашению сторон.

Использование трансфертов и субсидий как «безвозмездного» источника региональных и муниципальных бюджетов следует минимизировать.

Следует расширять самостоятельность и полномочия региональных и муниципальных органов власти в регулировании налоговой базы, налоговых ставок, льгот по налогам, зачисляемых в территориальные бюджеты. Особенно это касается налога на доходы физических лиц, имущественных налогов, налога на добычу полезных ископаемых.

Индикатором качества и результативности региональной социально-экономической политики можно считать состояние бюджетов разного уровня, устойчивое сбалансированное развитие территорий, снижение уровня социально-экономической дифференциации.

В-третьих, повышение уровня профессионализма и ответственности руководителей и специалистов всех уровней власти за принимаемые и реализуемые решения проблем социально-экономического развития территорий. Органам власти всех уровней следует расширять спектр применяемых методов и инструментов управления социально-экономическими процессами, активнее внедрять в практику управления социально-экономическими процессами научно-обоснованные рекомендации отечественных ученых-регионалистов.

Исследования, проведенные ИССЭРТ РАН, позволяют в качестве первоочередных рассматривать ряд предложений по реформированию региональной социально-экономической политики.

Весьма важным представляется переход на новую модель экономической политики. Для ее запуска необходимо:

- ✓ заменить систему дезинтегрированной собственности системой вертикально интегрированной;
- ✓ осуществить крупномасштабные проекты модернизации инфраструктурной базы экономики;
- ✓ развернуть целевые программы развития соответствующих направлений научно-технического прогресса;
- ✓ осуществить переход к формированию пропорциональных отношений между банковскими структурами и реальным сектором экономики, обеспечению доступности кредитных ресурсов;
- ✓ расширить масштабы строительства современных автомобильных дорог (до 50 тысяч километров к 2020 г.) и индивидуального жилищного строительства (до 1 млн. усадебных домов в год, переселив за 10 лет в собственные дома четверть россиян);
- ✓ отказаться от хронического недофинансирования науки и решить эту проблему преимущественно за счёт крупных корпораций;
- ✓ провести реформу государственного и регионального управления.

Совершенствование налогово-бюджетной системы потребует реализации таких мер:

На федеральном уровне:

- ✓ Зачисление в региональные бюджеты налога на прибыль в полном объёме. Это позволит увеличить сборы налоговых платежей на 300–350 млрд руб. в год.
- ✓ Пересмотр отдельных положений налогового законодательства, регулирующих порядок налогообложения прибыли, прежде всего крупных плательщиков.
- ✓ Введение прогрессивного налогообложения доходов физических лиц. Эта мера сможет пополнить региональные бюджеты на 5 трлн. руб. Эти средства позволят реализовать майские указы Президента РФ.

✓ Отмена большей части льгот по территориальным налогам, в первую очередь в отношении имущества субъектов естественных монополий. Законодательное закрепление обязанности регистрации прав собственности на недвижимое имущество. Расчётный среднегодовой объём дополнительных поступлений территориальных налогов от реализации указанных мер мог бы составить 300 млрд руб.

✓ Инвентаризация действующих налоговых льгот (вычетов, возмещений, освобождений от уплаты) с выявлением тех, которые наиболее актуальны в целях активизации инвестиционного спроса, частичная или полная отмена преференций для высокодоходных субъектов экономики.

✓ Ужесточение валютного контроля, введение налога на финансовые транзакции.

✓ Пересмотр вплоть до денонсации большинства заключённых РФ соглашений об избежании двойного налогообложения с целью повышения ставок налога по дивидендам.

На региональном уровне:

✓ Активный поиск всех возможных источников увеличения собираемости налоговых доходов. На начало 2015 года задолженность в бюджет по уплате налогов составила более триллиона рублей (в Вологодской области потери бюджета от применения «серых» схем оплаты труда достигли 5 млрд руб.).

✓ Дальнейшая оптимизация бюджетных расходов на управление. В РФ средняя заработная плата работников органов государственного управления в два раза превышает средний уровень по экономике, а зарплата губернаторов и членов правительств субъектов РФ – в семь раз.

✓ Повышение ответственности руководителей органов исполнительной власти за надлежащее исполнение расходов. Ежегодно из общего объёма ассигнований, утвержденных бюджетам территорий, более 800 млрд руб. остаются неизрасходованными.

По оценкам ИСЭРТ РАН, корректировка действующей налогово-бюджетной политики способна увеличить в ближайшие два-три года доходы

консолидированного бюджета страны на 15–17 трлн. руб. в год, или на 50–70%, в том числе доходы бюджетов субъектов РФ – на 6 трлн. руб., или на 70%.

Что касается региональной социально-экономической политики, проводимой органами государственной власти субъектов Федерации, то главная цель этой политики должна заключаться в создании максимально благоприятных условий для развития экономики и социальной сферы муниципальных образований за счет привлечения частных инвестиций и повышения качества и доступности бюджетных и муниципальных услуг. Это возможно достичь посредством выполнения таких мер, как:

- стимулирование экономического развития путем создания новых точек роста в регионах на основе конкурентных преимуществ;
- координация инфраструктурных инвестиций государства и инвестиционных стратегий бизнеса с учетом приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений;
- сокращение дифференциации в уровне и качестве жизни населения на территории каждого из муниципальных образований с помощью эффективных механизмов социальной и бюджетной политики, обеспечивающих рост человеческого потенциала.

Для этих целей важно решить следующие задачи.

Задача 1. Повышение связанности территорий на основе определения точек роста, зон опережающего развития.

В процессе стратегического планирования, при разработке долгосрочных программных документов развития отраслей экономики и социальной сферы, долгосрочных целевых региональных программ необходима их взаимная увязка в территориальном разрезе с учетом определенных перспективных направлений развития. Долгосрочные региональные целевые программы должны задавать ориентиры и для муниципальных целевых программ социально-экономического развития.

Задача 2. Повышение эффективности деятельности органов государственной власти субъекта РФ, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Необходимо создать стимулы для региональных и муниципальных властей к эффективному осуществлению полномочий и использованию финансовых ресурсов, максимальной реализации экономического потенциала территорий, а также внедрить механизм оценки эффективности деятельности региональных и муниципальных властей по соответствующим сферам. Для формирования комплексного и системного подхода к решению указанных задач целесообразным представляется принятие региональной Концепции и целевой программы развития муниципальных образований и местного самоуправления.

Повышению эффективности организации территориального управления будет способствовать создание на территории региона управленческих округов. Понимая под округом часть территории области, на которой осуществляются координация деятельности исполнительных органов государственной власти региона, анализ и прогноз социально-экономического развития входящих в округ административно-территориальных единиц, имеющих близкие природно-географические условия, ресурсный потенциал, уровни развития промышленности и социальной инфраструктуры, транспортную доступность, финансовые возможности и численность населения, – отметим, что округ не является административно-территориальной единицей, здесь не формируется система исполнительных органов государственной власти.

Критериями выделения управленческих округов, на наш взгляд, должны стать:

- наличие общих границ;
- сходная специализация экономики районов;
- транспортная и географическая связанность районов (расстояние от административного центра округа до центров его районов не должно превышать 200 км и, кроме того, должно обязательно иметься постоянное транспортное сообщение по наиболее близким маршрутам);
- схожие тенденции в социально-экономическом развитии районов.

Решение о создании управленческих округов на территориях субъектов РФ потребует принятия соответствующей нормативно-правовой базы.

Что касается Вологодской области, то состав управленческих округов (территориально-экономических зон) может выглядеть следующим образом:

- *Западный* управленческий округ (Бабаевский, Чагодощенский и Устюженский районы) с административным центром в г. Бабаево;
- *Северо-Западный* управленческий округ (Вытегорский, Вашкинский, Белозерский и Кирилловский районы) с центром в г. Белозерск;
- *Вологодский* управленческий округ (г. Вологда, Вологодский, Грязовецкий, Междуреченский, Сокольский и Усть-Кубинский районы) с центром в г. Вологда;
- *Череповецкий* управленческий округ (г. Череповец, Кадуйский, Череповецкий и Шекснинский районы) с центром в г. Череповец;
- *Северный* управленческий округ (Верховажский, Вожегодский, Сямженский и Харовский районы) с центром в г. Харовск;
- *Восточный* управленческий округ (Бабушкинский, Великоустюгский, Кичменгско-Городецкий, Никольский, Нюксенский, Тарногский и Тотемский районы) с центром в г. Великий Устюг.

Для повышения эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований необходимо чёткое понимание всеми уровнями власти (федеральным, региональным и местным) и согласование ими стратегических приоритетов, целей, задач развития территорий, механизмов их достижения, а также разделение полномочий, функций и задач между участниками процесса стратегического планирования. Соответственно, должны быть согласованы и стратегические документы (стратегии, программы, прогнозы), разрабатываемые на этих уровнях власти. Всё это позволит увязать бюджетное и стратегическое планирование с эффективностью деятельности органов власти. Таким образом, важнейшим инструментом перспективного развития и наиболее эффективной реализации и использования потенциала территорий является стратегическое планирование их социально-экономического развития.

Принятие Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» устанавливает единую систему стратегического планирования, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере стратегического планирования, принципы, задачи планирования, систему документов стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровне (рис. 2.3.1).

Отметим, что в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации для части их территорий, например управленческих округов, могут тоже разрабатываться стратегии социально-экономического развития.

Одним из достижений принятого ФЗ № 172 можно считать наличие задачи по координации государственного и муниципального стратегического управления и реализации мер бюджетной политики. В связи с этим полная реализация положений закона – одна из главных задач на местах.

Согласование вышестоящих стратегий с нижестоящими будет иметь целый ряд позитивных эффектов.

Во-первых, повысится эффективность реализуемых мероприятий за счет согласования эффектов на разных уровнях (ст. 7, п. 5 ФЗ № 172 – принцип сбалансированности).

Во-вторых, рассмотрение нижестоящих стратегических документов при разработке или корректировке вышестоящих документов обеспечивает контроль за единством методологии, позволяя избежать дублирования (ст. 7, п. 2 – принцип единства и целостности).

В-третьих, при формировании стратегических документов «снизу вверх» идет фактическое накопление идей, а также сбор аналитических материалов. В связи с этим использование материалов нижестоящих стратегий будет способствовать снижению трудоемкости процесса разработки вышестоящего документа с одновременным повышением его качества.

Документы стратегического планирования, разрабатываемые на федеральном уровне

<p><i>Документы, разрабатываемые в рамках целеполагания</i></p> <p>Ежегодное Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ Стратегия социально-экономического развития РФ Стратегия национальной безопасности РФ, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ</p>	<p><i>Документы, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу</i></p> <p>Отраслевые документы стратегического планирования РФ Стратегия пространственного развития РФ Стратегии социально-экономического развития макрорегионов</p>	<p><i>Документы, разрабатываемые в рамках прогнозирования</i></p> <p>Прогноз научно-технологического развития РФ Стратегический прогноз РФ Прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период Бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период Прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период</p>	<p><i>Документы, разрабатываемые в рамках планирования и программирования</i></p> <p>Основные направления деятельности Правительства РФ Государственные программы РФ Государственная программа вооружения Схемы территориального планирования РФ Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти</p>
---	--	---	---

Документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне субъекта Российской Федерации

<p><i>Документ, разрабатываемый в рамках целеполагания</i></p> <p>Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ</p>	<p><i>Документы, разрабатываемые в рамках прогнозирования</i></p> <p>Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период Бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период</p>	<p><i>Документы, разрабатываемые в рамках планирования и программирования</i></p> <p>План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ Государственные программы субъекта РФ Схема территориального планирования субъекта РФ</p>
---	--	---

Документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне муниципального образования (МО)

<p>Стратегия социально-экономического развития МО</p>	<p>План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития МО</p>	<p>Прогноз социально-экономического развития МО на среднесрочный или долгосрочный период</p>	<p>Бюджетный прогноз МО на долгосрочный период</p>	<p>Муниципальные программы</p>
---	--	--	--	--------------------------------

Рисунок 2.3.1. Система документов стратегического планирования в Российской Федерации в соответствии с ФЗ № 172

Для реализации положений ФЗ № 172 требуется принятие нормативно-правовой базы в субъектах РФ, устанавливающей в них систему стратегического управления. На уровне субъекта Федерации разработке и принятию подлежат следующие нормативно-правовые акты:

1. Порядок разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.
2. Перечень государственных программ субъекта Российской Федерации и порядок их разработки, реализации и оценки их эффективности.
3. Порядок разработки и корректировки бюджетного прогноза субъекта Российской Федерации на долгосрочный период.
4. Порядок разработки и корректировки прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный и среднесрочный период.
5. План мероприятий по реализации стратегии.

Увязка стратегического планирования с бюджетным (рис. 2.3.2) даст возможность практически полностью перейти к программному бюджету, в котором большую часть расходов будут составлять расходы на реализацию соответствующих государственных и муниципальных программ, увязанных по срокам, исполнителям, мероприятиям, показателям достижения стратегических целей, показателям, позволяющим оценить эффективность деятельности органов власти.



Рисунок 2.3.2. Увязка документов стратегического и бюджетного планирования субъекта РФ и муниципальных образований

Вместе с тем осуществлению в полной мере такой взаимоувязки препятствует в настоящее время ряд проблем (табл. 2.3.1), обусловленных неурегулированностью некоторых нормативно-правовых вопросов, отсутствием должного методического обеспечения, недостаточной квалификацией и готовностью специалистов органов местного самоуправления работать в рамках программных бюджетов.

Таблица 2.3.1. **Проблемы разработки и реализации муниципальных программ**

Направление проблемы	Суть проблемы
Нормативно-правовое обеспечение	Отсутствие единого порядка формирования муниципальных программ и соответствующей нормативной документации
Взаимосвязь муниципальных программ с документами стратегического планирования	Отсутствие связи муниципальных программ (МП) с программой социально-экономического развития региона/муниципального образования
Содержание муниципальных программ	Несоответствие подготовленных ОМСУ муниципальных программ требованиям утвержденных нормативно-правовых актов по разработке и утверждению муниципальных программ. Несоблюдение принципов бюджетирования, ориентированного на результат
Мониторинг муниципальных программ	Недостаточно эффективные организация и процедуры мониторинга муниципальных программ
Организация работы по разработке и утверждению муниципальных программ	Проблемы комплексного взаимодействия всех участников процесса разработки и утверждения муниципальных программ
Готовность специалистов к разработке муниципальных программ	Отсутствие методологической поддержки главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) при разработке программ. Недостаточный опыт и практика специалистов ОМСУ по разработке муниципальных программ

Способами решения и минимизации данных проблем на уровне региона и муниципальных образований могут стать:

- разработка и применение единого порядка формирования муниципальных программ и соответствующей нормативной документации на уровне муниципальных районов, сельских и городских поселений, а также городских округов;
- обеспечение системной методологической поддержки главных распорядителей бюджетных средств при разработке муниципальных программ;

- разработка механизмов, минимизирующих количество корректировок муниципальных программ в ходе их реализации и исполнения бюджета;
- разработка и применение технологий формирования муниципальных программ с целью максимальной унификации этого процесса, в границах одной территории, по типам муниципальных образований;
- автоматизация процесса перехода к программному бюджету.

Для приведения в соответствие с нормами ФЗ № 172 и урегулирования нормативно-правовой базы региона с целью выстраивания в нём единой, взаимосвязанной системы стратегического планирования в сфере организации взаимодействия с муниципальными образованиями на уровне субъекта необходимо следующее.

Во-первых, принятие закона (порядка) «О стратегическом планировании на территории субъекта»; порядка (регламента) согласования муниципальных стратегий с органами исполнительной власти субъекта; методических рекомендаций по разработке документов стратегического планирования муниципальных образований, включая шаблоны (структуру) документов и единую систему показателей; рекомендуемого плана («дорожной карты») муниципальных образований по разработке и утверждению документов стратегического планирования.

Во-вторых, обучение муниципальных служащих.

В рамках организации взаимодействия с муниципальными образованиями на уровне субъекта РФ по переходу к программному бюджету следует разработать:

- проект типового порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ муниципального района (городского округа);
- методические рекомендации по переходу муниципальных образований к программно-целевым методам планирования;
- план («дорожную карту») муниципальных образований по переходу к программному планированию бюджета;
- основные направления реализации муниципальных программ с привязкой к государственным программам субъекта;

- рекомендации по формированию программной классификации расходов местных бюджетов.

Этот комплекс мер позволит обеспечить формирование единых подходов к стратегическому планированию и переходу муниципальных образований к программному бюджету в масштабе региона, в т. ч.:

Органам местного самоуправления в рамках деятельности в сфере стратегического планирования в соответствии с ФЗ № 172 следует:

- разработать и принять план подготовки документов стратегического планирования, который должен содержать сроки разработки и утверждения (одобрения) документов стратегического планирования, а также нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;

- принять меры по информационному обеспечению стратегического планирования;

- определить органы, которые будут отвечать за стратегическое планирование на соответствующей территории, и закрепить их полномочия в муниципальном нормативном акте;

- установить форму, порядок и сроки общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования в муниципальном образовании и закрепить их в муниципальном нормативном правовом акте;

- определить порядок осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования, подготовки документов, в которых отражаются результаты данного мониторинга, порядок контроля реализации таких документов и закрепить его в муниципальном нормативном акте.

На наш взгляд, только реализация комплекса предложенных мер даст возможность повысить эффективность региональной социально-экономической политики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В условиях внешних угроз и шоков, усиления конкуренции на мировой арене задачи укрепления экономики России, ее модернизации, обеспечивающей переход к интенсивному и качественному экономическому росту, обеспечения безопасности и целостности страны приобретают особую остроту и требуют повышения эффективности управления на всех уровнях власти. Решение указанных задач в определяющей степени зависит от региональной социально-экономической политики, осуществляемой как федеральным центром, так и регионами в рамках их полномочий.

Исследование теоретико-методологических основ и методического инструментария оценки эффективности региональной социально-экономической политики, а также ее оценка позволяют сделать следующие выводы.

1. Решение задач социально-экономического развития территорий (регионов, муниципалитетов) напрямую зависит от эффективности региональной социально-экономической политики, составными частями которой выступают экономическая, социальная, бюджетно-налоговая, поселенческая и другие политики.

2. В самом общем виде под эффективностью понимается соотношение результатов деятельности и затрат на их достижение. Однако при оценке эффективности региональной политики большинство исследователей исходит из результативности функционирования социально-экономической системы.

3. Несмотря на актуальность, проблема оценки эффективности региональной социально-экономической политики не получила комплексного освещения в современной отечественной научной литературе. Единой, общепринятой методики комплексной оценки эффективности региональной социально-экономической политики наукой пока не создано. Имеются лишь некоторые наработки, в основном в сфере налоговой, бюджетной, инвестиционной политики. Однако отечественные ученые-экономисты ведут активную работу по созданию методического инструментария оценки эффективности региональной социально-экономической политики.

4. Результаты социально-экономического развития российских регионов, выраженные в динамике основных показателей, характеризующих процессы в экономике, а в наибольшей степени в бюджетно-налоговой сфере, позволяют сделать вывод о низкой эффективности региональной политики федерального центра и необходимости ее существенной корректировки.

5. Оценка внутренней политики регионов, проведенная на материалах Вологодской области как на основе данных статистики, так и опросов глав муниципалитетов, не позволяет говорить об эффективной социально-экономической политике регионов. В муниципалитетах имеет место огромное количество проблем, в числе которых находятся сворачивание промышленного и сельскохозяйственного производства, устойчивость негативной динамики основных социальных процессов, усиление внутрирегиональной дифференциации.

6. Учитывая особую актуальность и остроту рассматриваемой проблемы, вопрос эффективности региональной социально-экономической политики должен быть в числе приоритетных не только у органов государственной власти, но и научного сообщества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Татаркин, А.И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов [Текст] / А.И. Татаркин // Экономика региона. – 2014. – № 1 (37). – С. 9-33.

2. Сухарев, О.С. Региональная экономическая политика: структурный подход и инструменты (теоретическая постановка) [Текст] / О.С. Сухарев // Экономика региона. – 2015. – № 2 (42). – С. 9-23.

3. Носонов, А.М. Теории пространственного развития в социально-экономической географии [Текст] / А.М. Носонов // Псковский регионологический журнал.– Псков: ПГПУ, 2011. – № 11. – С. 3-16.

4. Krugman, P. Increasing Returns and Economic Geography [Text] / P. Krugman // Journal of Political Economy. –1991. – Vol. 99. – № 3. – P. 483 - 499.

5. Манаков, А.Г. Новая экономическая география и оценка ее применимости в России [Электронный ресурс] / А.Г. Манаков – Режим доступа: [http://izd.pskgu.ru /projects/pgu /storage /we6137/wepgu01/wepgu01_10.pdf](http://izd.pskgu.ru/projects/pgu/storage/we6137/wepgu01/wepgu01_10.pdf)

6. Пилясов, А.Н. Новая экономическая география: предпосылки, идейные основы и применимость моделей [Текст] / А.Н. Пилясов // Изв. РАН. Сер. геогр. – 2011. – № 4. – С. 7-17.

7. Affuso, A. Territorial capital and province performance in the Latin Arch: an econometric approach [Электронный ресурс] / А. Affuso, R. Camagni . – Режим доступа: <http://www.grupposerviziambiente.it/aisre/pendrive2010/pendrive/Paper/affuso1.pdf>
8. Кузнецов, С.В. Экономическое пространство. Теория и практика [Текст] / С.В. Кузнецов, Н.М. Межевич. – Санкт-Петербург: Ин-т проблем региональной экономики РАН, 2012. – 149 с.
9. Рохчин, В.Е. Стратегическое управление развитием экономики региона: вопросы методологии [Текст] / В.Е. Рохчин, В.Н. Андреев. – СПб.: СПбГУЭФ, 2010.
10. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.government.ru/content/governmentactivity/rfgovernmentdecisions/archive/2
11. Ускова, Т.В. Управление устойчивым социально-экономическим развитием регионов [Текст] / Т.В. Ускова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
12. Некипелов, А.Д. Кризис в России: логика развития и варианты экономической политики [Текст] / А.Д. Некипелов // Общество и экономика. – 2009. – № 8-9. – С. 5-21.
13. Сигов, И.И. О сущности и проблемах пространственного развития России [Текст] / И.И. Сигов // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2009. – № 1. – С. 30-35.
14. Швецов, А.Н. Экономические основания выбора размеров муниципальных образований [Текст] / А.Н. Швецов // Пространственная экономика. – 2007. – № 3. – С. 43-61.
15. Пчелинцев, О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития [Текст] / О.С. Пчелинцев. – М.: Наука, 2004. – 258 с.
16. Porter M.E. Regions and the New Economics of Competition / Global City-Regions: Trends, Theory, Policy. – Oxford: Oxford University Press, 2001.
17. Валентей, С.Д. Корректировка муниципальной реформы на основе общеэкономического принципа [Текст] / С.Д. Валентей // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 36-41.
18. Хабриева, Т.Я. Муниципальная реформа в Российской Федерации [Текст] / Т.Я. Хабриева // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 26-35.
19. Троцкий, А.Я. Концептуальные основы регулирования территориального развития на мезоуровне [Текст] / А.Я. Троцкий, М.П. Щетинин // Известия Алтайского государственного университета. – 2010. – № 2 (66). – Т. 2. – С. 298-308.
20. Управление муниципальным экономическим развитием [Текст] / под ред. Г.Ю. Ветрова. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. – 258 с.
21. Ускова, Т.В. Проблемы эффективности государственного управления [Текст] / Т.В. Ускова, А.И. Поварова // Сборник научных докладов и сообщений Ученого совета ИСЭРТ РАН. Вып 9. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – С. 4-58.
22. Ахременко, А.С. Эффективность государственного управления: политический и экономический подходы [Текст] / А.С. Ахременко, Е.И. Юрескул // Общественные науки и современность. – 2013. – № 1. – С. 77-88.

23. Кондратович, Д.Л. Оценка эффективности органов власти в регионе [Текст] / Д.Л. Кондратович // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2012. – № 47. – С. 3-8.
24. Татаркин, А.И. Теоретико-методологические подходы к оценке стратегий городов-миллионников. Роль местного сообщества [Текст] / А.И. Татаркин, А.А. Некрасов // Управление. – 2014. – № 1. – С. 4-18.
25. Ускова, Т.В. Региональная политика территориального развития: монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 156 с. – (Проблемы эффективности государственного управления).
26. Пивень, И.Г. Методика оценки эффективности системы стратегического управления социально-экономическим развитием региона [Электронный ресурс] / И.Г. Пивень // Теория и практика общественного развития. – 2012. – № 3. – С. 333-338. – Режим доступа: <http://teoria-practica.ru/-3-2012/economics/piven.pdf>
27. Задорожнева, Ю.В. Многофакторная оценка эффективности реализации социально-экономической политики региона [Электронный ресурс] / Ю.В. Задорожнева, А.Э. Калинина // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 4. – Режим доступа: <http://www.science-education.ru/pdf/2012/4/211.pdf>
28. Смирнов, В.В. Повышение эффективности социально-экономического развития региона: методология, оценка, эффективность [Электронный ресурс] / В.В. Смирнов // Аудит и финансовый анализ. – 2007. – № 5. – С. 443-452. – Режим доступа: <http://www.auditfin.com/fin/2007/5/Smirnov%20.pdf>
29. Кормановская, И.Р. Оценка эффективности управления устойчивым развитием региона [Электронный ресурс] / И.Р. Кормановская, Н.Н. Ренкас // Вестник Новгородского государственного университета. – 2006. – Вып. № 37. – С. 10-13. – Режим доступа: <http://www.novsu.ru/file/18690>
30. Михеева, Н.Н. Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования [Текст] / Н.Н. Михеева, Р.И. Ананьина // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 39-57.
31. Калинина, А.Э. Интегральная многофакторная оценка эффективности управления регионом в условиях модернизации российской экономики [Текст] / А.Э. Калинина // Вестник Волгоградского государственного университета. – 2012. – № 1 (20). – С. 75-83. – (Экономика, Экология).
32. Богоров, В. Копить нельзя тратить [Текст] / В. Богоров // Губернский деловой журнал. – 2013. – № 4. – С. 8-10.
33. Миркин, Я.М. Внезапный поворот [Текст] / Я.М. Миркин // Журнал новой экономической ассоциации. – № 2 (26). – 2015. – С. 197.
34. Ильин, В.А. Проблемы эффективности государственного управления. Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы. Роль частного капитала. Стратегия-2020: проблемы реализации [Текст]: монография / В.А. Ильин, А.И. Поварова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – 188 с.
35. Ильин В.А. Несистемные решения системных проблем // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2015. – № 3 (39). – С. 9-19.

36. Гринберг, Р.С. Найти выход из мировоззренческого тупика. Колонка главного редактора / Р.С. Гринберг // Мир перемен. – 2013. – № 1. – С. 5-8.

37. Ворошилов, Н.В. Оценка уровня социально-экономического развития регионов России [Текст] / Н.В. Ворошилов, Е.С. Губанова // Экономика и предпринимательство. – 2013. – № 12 (ч. 3). – С. 325-332.

38. Социально-экономические проблемы локальных территорий [Текст]: монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, С.А. Кожевников. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.

39. Ворошилов, Н.В. Дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области 1991–2011 гг. [Текст] / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2013. – № 3 (65). – С. 31-41.

40. Поварова, А.И. Долговые проблемы муниципалитетов (на примере городских округов Вологодской области) [Текст] / А.И. Поварова // Вопросы территориального развития. – 2015. – Вып. 7 (27).

41. Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Вологодской области на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Вологодской области от 2 сентября 2011 года № 1076. – Режим доступа: <http://df35.ru>

После выступления Т.В. Ускова ответила на вопросы аудитории.

К.А. Гулин: Могут ли изменения институтов и институциональной структуры качественно улучшить экономику страны и ее регионов? Какой из представленных в докладе подходов к выбору региональной политики применяется на данный момент в России, и на какой стоит ориентироваться?

Т.В. Ускова: Если в институты управления будут внесены коррективы, это приведет к росту экономики. В настоящее время реализуется неоклассический подход, в частности монетаризм. На наш взгляд, необходимо придерживаться некейнсианского подхода, изменять кредитные механизмы, налоговое законодательство.

Е.С. Губанова: Существуют ли данные о доле участия государства в экономике по развитым и развивающимся странам?

Т.В. Ускова: Такие данные необходимо искать, методика их определения разнится, что порождает некоторые сложности. На наш взгляд, на данный момент доля участия государства в экономике России низка, однако присутствует плохая работа институтов, что и определяет назревшую необходимость изменений.

А.В. Маклахов: Изучалось ли в рамках данного исследования влияние инструментов финансового оздоровления на экономику, в том числе процедуры банкротства? Какие перспективы ожидают регионы России в условиях колебаний валютных курсов цен на энергоресурсы?

Т.В. Ускова: Изучение таких особенностей осложняется недоступностью статистической информации, отчеты предприятий являются коммерческой тайной и не распространяются. Положительных перспектив для российских регионов в ближайший год не наблюдается, дефицит бюджетов огромный, в том числе и в Вологодской области. Сильного роста доходов не прогнозируется, такие крупные налогоплательщики, как ФосАгро, Северсталь, существенных взносов в бюджет в виде налогов не планируют.

ГУЛИН КОНСТАНТИН АНАТОЛЬЕВИЧ

д.э.н., заместитель директора по научной работе,
заведующий отделом проблем научно-технологического развития
и экономики знаний

**НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ
В РАМКАХ НЕОИНДУСТРИАЛЬНОГО ВЕКТОРА РАЗВИТИЯ:
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ**

Доклад на заседании Ученого совета

25 ноября 2015 г.

25 ноября 2015 года состоялось заседание Ученого совета ИСЭРТ РАН.

С докладом «Национальная промышленная политика России в рамках неоиндустриального вектора развития: концептуальные подходы» выступил заместитель директора, заведующий отделом д.э.н. К.А. Гулин.

В первой части выступления К.А. Гулин обозначил актуальность темы исследования, его цели и задачи. На основе анализа современной научной литературы автор выделил основные мировые социально-экономические и технико-технологические тренды, которые сформировались в развитии промышленности и промышленной политике; рассмотрел опыт стран Европейского Союза по формированию и реализации промышленной политики. В результате анализа внешнеторгового оборота России выявлено, что продолжается и усиливается рост экспорта сырьевых низкотехнологичных товаров и импорта высокотехнологичной продукции машиностроения. Россия экспортирует разрозненные продукты из не связанных между собой областей производства, тогда как во всем мире формируется тренд экспорта целостных технологических цепочек. Автор делает вывод о том, что сложившаяся ситуация диктует необходимость формирования эффективной национальной промышленной политики.

Во второй части доклада Константин Анатольевич обратил внимание слушателей на то, что в научно-экспертном и политическом поле оформились три основных альтернативы стратегического выбора России: консервативная, реакционная, прогрессивная, однако национальным интересам соответствует последняя. В рамках данной альтернативы возможны два варианта развития: радикальный, связанный с неоиндустриализацией и вертикальной интеграцией, национализацией стратегических «командных высот» экономики, увеличением количества высокопроизводительных технотронных рабочих мест; и либеральный, предполагающий реиндустриализацию за счет обеспечения высоких темпов экономического роста со смягчением «жестких» мер воздействия государства на производство. По мнению докладчика, промышленная политика – один из основных элементов национальных стратегических интересов, поэтому она должна быть взаимоувязана с социально-экономической и научно-

инновационной политикой, сочетать баланс национальных интересов и интересов человеческого развития. В докладе сформулировано авторское определение «национальной промышленной политики», проанализированы типы промышленной политики, их достоинства и недостатки, мировой опыт. Автором разработана и представлена концепция сетевой промышленной политики, специфические признаки которой следующие:

- формируется и реализуется не с позиций частных или отраслевых интересов, а строго в контексте социально-экономической политики;
- носит стратегический характер: вектор на поддержку видов деятельности (проектов), имеющих потенциал долгосрочных эффектов;
- не противоречит принципам конкурентной политики: поддержка наиболее конкурентных видов деятельности (или проектов);
- характеризуется переходом от субъектно-объектного к ресурсно-акторному принципу: государство выступает не в роли «начальника», а в роли одного из акторов, выполняющих значимые функции (распоряжение общенациональными ресурсами, развитие инфраструктуры, в т.ч. коммуникативной, и т. д.);
- на смену привычному бюрократическому подходу «проекты под финансы» приходит подход «финансы под проекты»;
- обеспечивается максимизация мультипликативного эффекта за счет приоритетной поддержки комплексных проектов в рамках цепочек добавленной стоимости;
- при сетевом подходе региональная промышленная политика превращается в одно из ключевых звеньев высокопродуктивной общенациональной промышленной политики.

В заключение К.А. Гулин сформулировал предложения по корректировке действующего Закона о промышленной политике РФ, привел доводы в пользу неэффективного ресурсного обеспечения промышленной политики, определил организационную структуру сетевой промышленной политики, которая включает создание сети принятия эффективных решений, «системного интегратора»

в форме Федерального комитета по промышленной политике и сети «региональных интеграторов». Для регионального уровня Константин Анатольевич представил проект «Развитие промышленности Вологодской области» и государственную программу «Развитие промышленности и обеспечение импортозамещения на 2016-2021 гг.». По мнению автора, предложенные меры и механизмы будут способствовать рациональному формированию и эффективной реализации национальной промышленной политики Российской Федерации, способствующей полному раскрытию социально-экономического потенциала территорий. Докладчик акцентировал внимание на перспективах и задачах дальнейших исследований по данной тематике в рамках научных школ, сформированных в ИСЭРТ РАН.

В обсуждении материалов доклада приняли участие д.э.н., профессор В.А. Ильин, д.э.н. Т.В. Ускова, д.э.н. М.В. Селин, к.э.н. К.А. Задумкин, к.соц.н. Д.В. Афанасьев и другие члены Ученого совета ИСЭРТ РАН.

Мировой финансово-экономический кризис 2008 года наглядно показал уязвимость экономической модели, оторванной от реального сектора экономики. Россия, как и многие другие страны, исчерпала возможности роста на базе действующей экономической модели. Переход к новой модели требует радикального преобразования промышленной политики. В связи с этим актуальным представляется рассмотрение сущности новой модели экономического роста, принципов и инструментов современной промышленной политики, основных направлений и проблем формирования и реализации промышленной политики в России, формулирование предложений по изменению сложившейся ситуации.

Целью настоящего исследования является разработка концептуальных подходов к формированию и реализации промышленной политики, направленной на развитие промышленного сектора и повышение его конкурентоспособности, обеспечивающее устойчивый экономический рост и увеличение национального благосостояния.

Задачи:

1. Анализ современных трендов в промышленном развитии и промышленной политике различных стран мира.
2. Изучение опыта формирования и реализации промышленной политики в различных конкретно-исторических и общественно-экономических условиях.
3. Выявление основных проблем, связанных с формированием и реализацией промышленной политики в России.
4. Разработка предложений по совершенствованию промышленной политики исходя из необходимости повышения ее эффективности с точки зрения достижения национальных интересов.
5. Формулирование основных положений стратегического и программно-целевого подхода к построению региональной промышленной политики.

В настоящее время выделяются следующие основные мировые тренды в развитии промышленности и промышленной политике:

Социально-экономические тренды:

- в годы кризиса (2008–2009) сохранили высокие темпы роста лишь страны, отказавшиеся от деиндустриализации и догоняющей модели модернизации (Китай, Индия, Индонезия, Вьетнам, Чили, Турция, Тайвань, Малайзия, Сингапур и др.) [1];

- в посткризисный период в ведущих странах мира активизировались, политически и организационно оформились процессы, связанные с развитием «новой индустрии» и «возвращением рабочих мест»;

- новая промышленная политика ряда ведущих стран мира (после глобального финансового кризиса 2008 года), сочетающая в себе приоритет на развитии прорывных технологий и новый подход к взаимодействию в рамках формирования и реализации промышленной политики.

Технико-технологические тренды:

- сокращение количества персонала, занятого в промышленном производстве, при росте уровня автоматизации и использования современной техники, повышении квалификации рабочей силы;

- увеличение производительности станочного парка, улучшение его характеристик и применение робототехники;

- рост интенсивности инновационного процесса и сокращение времени смены новых поколений техники, средств производства; рост доли наукоёмких секторов;

- интенсификация движения в сторону «безотходности» и «безлюдности» в области технологического развития.

В настоящее время значительная часть научно-экспертного сообщества и политиков признает ключевую роль «новой индустрии» в обеспечении экономического роста стран мира и их конкурентоспособности на мировых рынках [2]. В ведущих странах мира активизировались, политически и организационно оформились процессы, характеризующиеся как «промышленный ренессанс».

В 2010 году Европейская комиссия заявила о новом подходе к экономическому развитию, в котором особое внимание будет уделяться обрабатываю-

щей промышленности и «экономике знаний». Стратегия развития ЕС до 2020 года определила шесть основных приоритетных направлений инновационного развития европейской промышленности на ближайшее десятилетие: передовые производственные процессы (3D-технологии, энерго- и материалоеффективные процессы, возобновляемые энергоресурсы и рециклинг материалов, устойчивые и гибридные бизнес-модели); ключевые стимулирующие технологии (микромикроэлектроника, новые материалы, промышленная биотехнология, фотоника, нанотехнологии, новые производственные системы); продукция на основе биотехнологии; устойчивое строительство и сырьевые материалы; «чистые» транспортные средства; «интеллектуальные» энергосистемы.

В целях формирования европейской промышленности на качественно новой основе планируется реализация комплекса мероприятий, в том числе функционирование новых координирующих структур, включая рамочные регуляторы Единого рынка, скоординированное развитие инфраструктуры, координация научной, инновационной кадровой политик, обеспечение кадрами.

В 2014 году вышло совместное коммюнике Комиссии Европейского парламента, Совета, Европейского экономического и социального комитета, Комитета регионов «К европейскому промышленному ренессансу», где мощная индустриальная база рассматривается в качестве ключевого фактора европейской конкурентоспособности и европейского экономического возрождения [3].

В 2009 году правительство Франции инициировало широкомасштабную стратегическую программу действий по созданию мощной конкурентоспособной промышленности, которая должна стать локомотивом экономического развития и процветания страны. Ее ключевой элемент – национальная программа «Инвестиции в будущее» (2010 г.). В правительстве Ф. Олланда было создано специализированное «Министерство промышленного возрождения» [4].

В 2013 году объявлено о вступлении в силу новой стратегии «Новая промышленная Франция». Этот документ включает 34 плана реконструкции промышленности на основе новейших достижений науки и техники. Планы закла-

дывают основу промышленной политики на предстоящие 10 лет, их главная цель – вернуть Францию в ряды передовых индустриальных стран [5].

Основные черты этой стратегии: объединение усилий государства и частного промышленного сектора при определении тех секторов деятельности, где Франция может стать лидером; активное участие бизнеса в разработке и реализации заявленных планов. Большая часть проектов (около 80%) были выбраны на основе предложений промышленников и будут управляться крупными предпринимателями.

Делается ставка на такие рычаги стимулирования бизнеса, как государственный заказ, регулирование различных норм и стандартов, предоставление налогового кредита в том случае, если компания активно проводит исследования. В этих условиях ключевую роль в реализации планов, по замыслу правительства, должны сыграть частные инвестиции.

В 2012 году в Великобритании обнародована долгосрочная промышленная стратегия (с «говорящим» названием: «Промышленная стратегия. Партнерство государства и промышленности»). Новая комбинированная («матричная») промышленная политика коалиционного правительства впервые представляет собой сочетание секторальных мер, поддержку развития ключевых технологий и мероприятий «горизонтального» характера [6].

Приоритетные промышленные секторы – «локомотивы» британского промышленного роста и конкурентоспособности на мировых рынках, включают три типа отраслей:

1. Прогрессивные отрасли, создающие продукт с наиболее высокой ДС: автомобильная и авиакосмическая отрасль, медико-биологический и агротехнический секторы.

2. Секторы, обеспечивающие, в том числе, новые возможности среды обитания: ветровая, нефтегазовая, атомная энергетика и строительство.

3. «Когнитивные» услуги: международное образование, информационная экономика, профессиональные и бизнес-услуги.

Основные черты новой промышленной политики Великобритании – партнерство с частным сектором в формулировании секторальных стратегий с учетом отраслевой специфики в русле общей тенденции «решоринга» и разработки «национальных» компетенций; значительное увеличение масштабов государственного финансирования приоритетных направлений, в том числе через систему государственного заказа для создания новых возможностей для компаний и эффективного функционирования производственных цепочек; создание инновационных центров на базе университетов, способствующих коммерциализации результатов ИР, повышение профессионального уровня кадров в ключевых секторах.

В последние годы в научной литературе все больший вес приобретают новые подходы к промышленной политике. Они отражены в работах таких авторов, как Д. Родрик [7], Н. Крафтс и А. Хьюз [8], К. Айгингер и С. Зибер [9], К. Уорвик [10] и др. Основными чертами концепций «новой промышленной политики» являются:

- расширительный подход к промышленной политике, позиционирование неоиндустриальной парадигмы в качестве ядра общей социально-экономической политики;
- акцент на развитие «новых» отраслей промышленности при сохранении поддержки базовых отраслей производства;
- интегрированный подход к промышленной политике, конструктивно сочетающий в себе секторальные и институциональные меры поддержки, нацеленный на развитие сетевых структур и увеличение мультипликативного эффекта;
- «консенсусный» принцип формирования и реализации промышленной политики, сочетание интересов равноправных акторов, направленное на достижение общих целей.

Как показывают различные статистические данные, в настоящее время модель промышленной политики, реализуемая в России, соответствует не национальным интересам, а интересам отдельных игроков глобального мира, для которых российская экономика исполняет роль поставщика минерально-сырьевых ресурсов.

Анализ внешнеторгового оборота в разрезе видов экономической деятельности РФ показывает, что в период с 2000 по 2014 год импорт машиностроения в страну увеличился в 12,8 раза. Экспорт продукции топливно-энергетического комплекса возрос в 6,3 раза. Продолжается рост экспорта сырьевых низкотехнологичных товаров и импорта высокотехнологичной продукции машиностроения (табл. 1).

Таблица 1. **Внешнеторговый оборот по видам экономической деятельности РФ (экспорт / импорт / сальдо; млрд долл. США)**

Наименование	2000 г.			2010 г.			2014 г.		
	Экс.	Имп.	Сал.	Экс.	Имп.	Сал.	Экс.	Имп.	Сал.
Машиностроение	9,1	10,6	-1,5	21,3	102,0	-80,7	26,3	136,0	-109,7
Агропродовольственная сфера	1,6	7,4	-5,8	8,8	36,4	-27,6	18,9	39,7	-20,8
Лёгкая промышленность	1,1	2,1	-1,0	1,1	15,3	-14,2	1,5	17,6	-16,1
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	4,5	1,3	3,2	9,6	5,9	3,7	11,6	5,9	5,7
Топливо-энергетический комплекс	55,5	2,1	53,4	272,0	5,2	266,8	350,0	7,2	342,8
Химическая промышленность	7,4	6,1	1,3	24,5	37,0	-12,5	29,1	46,4	-17,3
Металлургическая промышленность	22,4	2,8	19,6	50,3	16,8	33,5	52,4	20,3	32,1
Сфера услуг	9,6	16,2	-6,6	49,1	75,2	-26,1	65,8	121,0	-55,2
Прочие	1,6	1,4	0,2	9,6	10,5	-0,9	6,9	12,6	-5,7

Источник: рассчитано на основе данных Федеральной службы государственной статистики. Режим доступа: <http://www.gks.ru>

По показателю «Доля средне- и высокотехнологичных производств в структуре промышленного производства и в объеме экспорта стран «Большой Восьмерки» и Китая» Россия как в структуре промышленного производства (23% в 2011 г.), так и в объеме экспорта (22%) занимает последнее место со значительным отставанием (для сравнения: первый показатель в остальных странах этой группы находится в диапазоне от 37 до 57%, второй – от 54 до 79%) [11].

В период с 2000 по 2013 год объем поступлений от технологического экспорта увеличился (в текущих ценах) в 3,8 раза, объем выплат по импорту соответствующих товарных групп – в 13,5 раза. Сальдо внешнеторгового оборота сменилось с положительного на отрицательное, степень технологической зависимости страны продолжает возрастать [12].

Согласно рейтингу, составленному на основе индекса экономической сложности, разработанному учеными Гарвардского университета Рикардо Хаусманном и Сесаром Идальго, в 2013 году Россия находилась на 43 месте. Причем по сравнению с 1995 годом страна переместилась ниже на 9 пунктов.

Таблица 2. Рейтинги стран мира по уровню «экономической сложности»

1995 г.			2003 г.			2013 г.		
Страна	Ранг	Инд.	Страна	Ранг	Инд.	Страна	Ранг	Инд.
Япония	1	3,05	Япония	1	2,74	Япония	1	2,35
Германия	2	2,64	Германия	2	2,40	Швейцария	2	2,33
Швейцария	3	2,48	Швеция	3	2,29	Германия	3	2,04
Швеция	4	2,37	Швейцария	4	2,21	Южная Корея	4	1,93
Финляндия	5	2,29	Финляндия	5	2,12	Швеция	5	1,82
Австрия	6	2,26	Великобритания	6	1,97	Финляндия	6	1,80
Великобритания	7	2,06	Австрия	7	1,93	Австрия	7	1,77
США	8	2,04	США	8	1,84	Чехия	8	1,76
Франция	9	1,95	Чехия	9	1,72	Великобритания	9	1,71
Италия	10	1,77	Франция	10	1,69	Словакия	10	1,66
Россия	34	0,45	Россия	29	0,70	Китай	22	1,11
Китай	50	0,16	Китай	37	0,37	Россия	43	0,40

Источник: [13]

Комментируя эти расчеты, руководитель направления «Цифровые технологии» Института исследований развивающихся рынков Московской школы управления «Сколково» Владимир Коровкин отмечает: «Если смотреть на рейтинг, составленный учеными из Гарвардского университета, мы увидим, что в России большой разброс по отраслям в экспорте: экспортируются товары из разных отраслей с невысокой добавленной стоимостью. Это не дает возможности достигнуть « сетевого эффекта», когда расходы на однородные статьи экспорта объединяются. Например, это целесообразно было бы сделать с расходами на маркетинг и логистику».

«Чтобы создавать товары с высокой добавленной стоимостью, необходимо учитывать «сетевой эффект». Это наглядно видно на примере сравнения экспорта химической продукции Россией и Великобританией. Технологически производство примерно одинаково во всем мире. Однако Россия экспортирует разрозненные продукты из не связанных между собой областей производства. А Великобритания – фактически целостные технологические цепочки, все виды продуктов, получаемых в рамках одного процесса» [14].

Основными причинами низкого уровня показателей «экономической сложности» в России, на наш взгляд, являются слабые интеграционные связи внутри производственного сектора, а также недостаточно системный подход к управлению промышленностью.

В настоящее время в научно-экспертном и политическом поле оформились три основных альтернативы стратегического выбора России:

1. «Консервативная» – сохранение государственно-олигархического партнерства и действующей компрадорской экспортно-сырьевой модели.

2. «Реакционная» – возврат к приватизации экспортно-сырьевой ренты, максимальная приватизация и сокращение государственных расходов.

3. «Прогрессивная» – неоиндустриализация (реиндустриализация), максимизация расширенного воспроизводства совокупной добавленной стоимости, поворот к развитию обрабатывающих производств высоких переделов.

Все три альтернативы имеют право на существование, но стратегическим национальным интересам соответствует только одна из них – «прогрессивная».

Сформулированные на сегодняшний день варианты «прогрессивной» альтернативы выглядят следующим образом:

1. Радикальный вариант (С. Губанов и единомышленники; ранее – Д.С. Львов). Неоиндустриализация плюс вертикальная интеграция; национализация стратегических «командных высот» экономики; увеличение количества высокопроизводительных технотронных рабочих мест.

2. Либеральный вариант (Б. Титов, К. Бабкин, Е. Тарло, Д. Пономарев и др.). Реиндустриализация за счет обеспечения высоких темпов экономического роста (до 10% в год): отхода от приоритетов «макроэкономической стабилизации», жесткой денежно-кредитной политики; переноса приоритета с государственно-монополистической экономики крупных сырьевых и финансовых олигополий к политике приоритетного развития частного (в первую очередь производственного) бизнеса; реализация комплексной программы по снижению административной и финансовой нагрузки на частный бизнес, росту конкуренции и проведению «умной» промышленной политики,

опирающейся на механизм частно-государственного партнерства с использованием механизмов денежно-кредитного авансирования экономического роста (Программа «Экономика роста»).

В системе национальных стратегических интересов промышленная политика является одним из основных элементов и должна быть взаимоувязана с социально-экономической и научно-инновационной политикой. Обязательное условие – сочетание и баланс национальных интересов и интересов человеческого развития (рис. 1).



Рисунок 1. Промышленная политика в системе национальных стратегических интересов

В настоящее время существует значительное количество подходов к определению промышленной политики. Исходя из задач настоящего доклада, приведем их группировку по критерию целеполагания.

С этой точки зрения существует несколько подходов к определению промышленной политики:

1. С позиции структурной модернизации.
2. С позиции отраслевой конкурентоспособности.
3. С позиции экономического роста и повышения благосостояния.

Их краткая характеристика представлена в таблице 3.

Таблица 3. Группировка подходов к определению промышленной политики (по критерию целеполагания)

Тип	Характеристика	Типичный пример
Структурная модернизация	Направлена на поддержание существующей структуры производства или ее изменение	Совокупность государственных мер, предпринимаемых для <u>перераспределения ресурсов между отраслями</u> или <u>изменения организационно-предпринимательской структуры отрасли...</u> когда рыночный конкурентный механизм неспособным обеспечить достижение этой цели [15]
Отраслевая конкурентоспособность	Направлена на повышение устойчивости и конкурентоспособности промышленного сектора в целом	Комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на <u>развитие промышленного потенциала Российской Федерации, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции</u> [16]
Экономический рост и повышение благосостояние	Направлена на обеспечение экономического роста и повышение благосостояния	Любой тип вмешательства или государственной политики, направленный на улучшение бизнес-среды или изменение структуры экономической деятельности в отношении секторов, технологий или задач, который, как ожидается, предлагает <u>лучшие перспективы для экономического роста или общественного благосостояния</u> [10]

С учетом данных подходов под «национальной промышленной политикой» мы будем понимать комплекс мер, направленных на развитие промышленного сектора и повышение его конкурентоспособности, реализуемый посредством системного взаимодействия власти, бизнеса и общества и направленный на обеспечение устойчивого экономического роста и увеличение национального благосостояния.

Существует три типа промышленной политики: вертикальная, горизонтальная, интегрированная. Их сравнительные характеристики представлены в таблице 4.

Таблица 4. Сравнительные характеристики типов промышленной политики

Тип ПП	Пример реализации	Преимущества	Недостатки
Вертикальная	Япония СССР (индустриализация 1930-х гг.)	– Поддержка устойчивости «базовых» секторов; – сравнительно низкие организационные издержки	– Низкая эффективность при отсутствии жесткого контроля; – дестимулирование конкуренции
Горизонтальная	США	– Равные возможности доступа к преференциям и инфраструктуре; – развитие конкуренции	– «Распыление» ресурсов; – низкая управляемость: расчет на действие рыночных регуляторных механизмов
Интегрированная	Республика Корея	– Сочетание (баланс) национальных, корпоративных и частных интересов; – стратегическая управляемость	Сравнительно высокие организационные издержки (на начальном этапе)
Источник: составлено автором.			

Каждый тип промышленной политики имеет свои достоинства и недостатки, вопрос адекватности выбора каждого из них зависит от конкретно-исторических и общественно-экономических условий.

Недостатки вертикальных алгоритмов:

1. Вертикальные меры воспроизводят существующие дисбалансы в структуре экономики и промышленного производства.

Пример: «Один из самых больших перекосов в нынешней системе господдержки – это помощь крупнейшим компаниям в ущерб остальным, часто более эффективным и конкурентоспособным. Такой подход вызывает много вопросов: большинство этих компаний создано по итогам приватизации, то есть достались собственникам практически даром. Непонятно, зачем помогать неэффективному собственнику, который даже при нулевой стоимости приобретения не способен организовать эффективную деятельность. Правильнее помогать среднему бизнесу, который зачастую создан с нуля и больше мотивирован к росту и эффективности» [17].

2. Отсутствуют механизмы, осуществляющие действенный контроль социально-экономической эффективности расходования выделяемых средств. Проводимые Счетной палатой РФ проверки показывают значительные наруше-

ния с расходованием бюджетных средств, выделяемых на развитие крупных производственных инфраструктурных проектов, в связи с низким качеством администрирования и различного рода нарушениями (из последних фактов – Внешэкономбанк [18], проекты Минкомсвязи РФ [19, 20]). Однако каких-либо процессуальных действий по данным фактам не принимается.

В качестве примера неэффективного расходования средств следует привести следующую ситуацию. «В рамках проверки «Иннополиса» Счетная палата исследовала договоры об инвестировании бюджетных средств, которые Минкомсвязи РФ заключало с этим объектом. В 2012–2013 годах федеральный бюджет выделил на строительство «Иннополиса» в общей сложности 4,7 млрд руб. Инвестиции осуществлялись путем выкупа двух дополнительных выпусков акций ОАО «Иннополис». В результате на конец 2014 года доля государства в «Иннополис» составляла 97,5%.

Установленные в договорах о выкупе акций показатели эффективности и их нормативные значения не позволяют оценить эффективность вложения бюджетных средств и финансовое состояние «Иннополиса». А предусмотренный договором об инвестировании бюджетных средств в «Иннополис» пункт о возможных штрафных санкциях (25% от объема предоставленных инвестиций) за невыполнение показателей эффективности (на 50% от норматива) становится фиктивным.

Кроме того, заключенные Минкомсвязи договоры об инвестировании бюджетных денег в «Иннополис» вопреки законодательству не содержат информации об объектах капитального строительства, на которые данные средства будут направлены. В результате у «Иннополиса» нет обязательств отчитываться перед федеральными властями о ходе строительства капитальных объектов, на которые были получены федеральные средства» [19].

В ходе проверки использования бюджетных средств, направленных на финансирование «Иннополиса», Счетная палата РФ обнаружила отсутствие результатов у другого проекта – «Развитие суперкомпьютеров и грид-

технологий». Проект был утвержден в 2009 году комиссией при президенте Д. Медведеве по модернизации и технологическому развитию экономики.

«В 2010–2012 гг. из федерального бюджета на реализацию проекта было выделено 4,93 млрд. руб.), в том числе 750 млн. руб. – по линии Минкомсвязи. Основным потребителем бюджетных средств была госкорпорация «Росатом».

В рамках проекта был создан базовый ряд компактных суперЭВМ, что позволило сократить тематическое отставание от США в 50 раз. Также были созданы ПО для имитационного моделирования и виртуальные модели для авиастроения, атомной промышленности, ракетно-космической отрасли и автомобилестроения.

Однако внедрения суперкомпьютерных и грид-технологий потребителями проекта (стратегическими отраслями) не произошло. Дальнейшего финансирования не осуществлялось. Причины потери интереса к проекту кроются в том, что, после того как президентом стал В. Путин, была ликвидирована Комиссия по модернизации. Вместо нее был образован Совет при Президенте по модернизации экономики и инновационному развитию. Как сообщило Минкомсвязи Счетной палате, вопрос преемственности Советом наработок комиссии... не был решен» [20].

3. В сложившихся экономических отношениях на российский бюджет накладываются обязательства, связанные с покрытием издержек международного бизнеса.

Пример: «В России крупные компании не могут определять промышленную политику, поскольку их владельцы не являются россиянами по месту нахождения активов, постоянного проживания и совокупности экономических интересов. Только 10% компаний зарегистрировано в российской юрисдикции, более 50% договоров и 57–90% контрактов оформлено за рубежом. В 2011 г. 65% российских компаний разместили акции и депозиты на зарубежных площадках (в Китае таких фирм 8%, в Бразилии – 4%, в Индии – 14%). До 90% крупных частных компаний принадлежат офшорным холдингам. В итоге капитализация 30 крупнейших российских компаний в 2012 г. была ниже одной Apple (530 млрд долл.)» [21].

Недостатки горизонтальных алгоритмов:

1. Негативная специфика рыночных регуляторных механизмов.

Постсоветская «рыночная стихия» привела к тому, что экономически целесообразной оказалась предпринимательская деятельность в секторах, обеспечивающих быструю оборачиваемость капиталов. Производство является финансово и инвестиционно малопривлекательным видом деятельности.

Ввиду низкой рентабельности обрабатывающих производств и высоких процентных ставок по заемным средствам кредит как инструмент развития промышленного комплекса является практически недоступным (рис. 2).

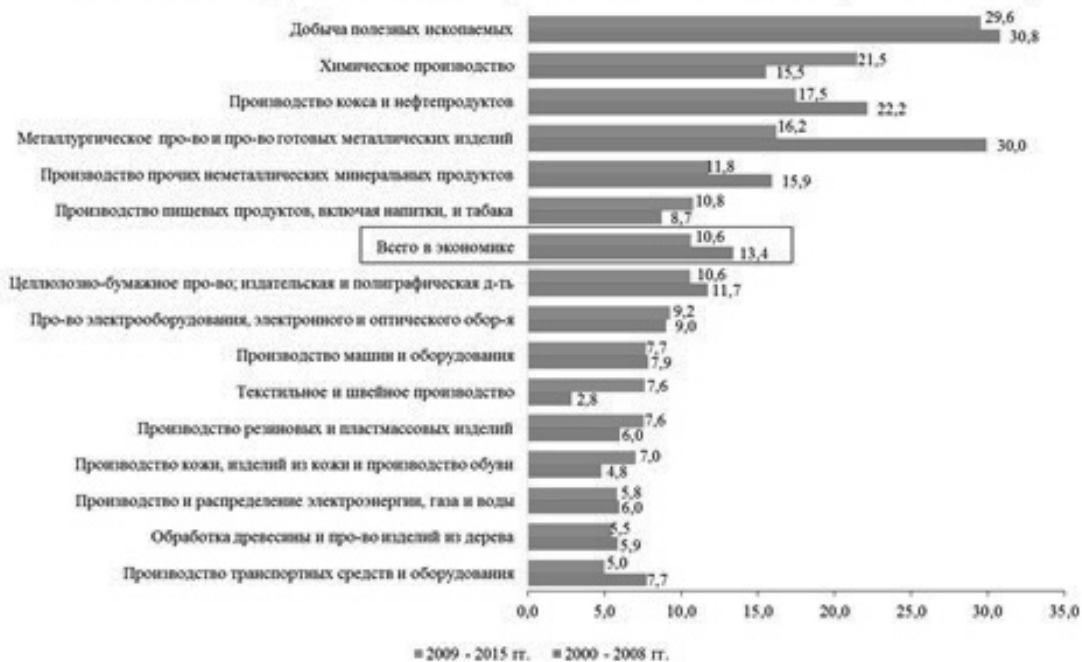


Источники: Федеральная служба государственной статистики. Режим доступа: <http://www.gks.ru>; Центральный банк Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.cbr.ru>

Рисунок 2. Рентабельность реального сектора и процентная ставка в России

Наиболее рентабельную продукцию в России выпускают предприятия добывающей промышленности, производства нефтепродуктов, металлургические компании, а также химические производства. Именно отрасли, производящие данную продукцию, имеют наибольшую долю в структуре промышленности, объем отгруженной продукции, а также наибольший объем экспорта (рис. 3).

Рентабельность различных секторов экономики России (2000-2014 гг.)



Источник: рассчитано на основе данных Федеральной службы государственной статистики.
 Режим доступа: <http://www.gks.ru>

3

Рисунок 3. Рентабельность различных секторов экономики России (2000–2014 гг.)

2. Слабость институтов, способных обеспечить самостоятельно конкурентоспособность промышленного производства.

Разрушение сферы НИОКР в 1990-е годы привело к тому, что в настоящее время на крайне низком уровне находится изобретательская активность в обществе и слабы механизмы, обеспечивающие внедрение технических и технологических разработок в производство. Отсутствие необходимых связей между наукой и производством приводит к непродуктивности государственных расходов на НИОКР.

3. Устойчивые глубокие противоречия между бизнесом, властью и третьим сектором.

В условиях отсутствия четкой стратегии и межсекторального взаимодействия, слаборазвитой и неэффективной коммуникационной инфраструктуры, хаотичной и непрозрачной налоговой системы сохраняются антагонистические отношения между государством и частным бизнесом. В этих условиях система государственного финансирования воспринимается значительной частью биз-

неса либо как элемент системы «распилов» и «откатов» (во многом это справедливо), либо как совокупность «кормушек», пользуясь которыми, можно, в какой-то степени, «восстановить справедливость» во взаимоотношениях с государством.

При выборе типа промышленной политики важно учитывать имеющийся мировой опыт. Классическим примером, «как не надо делать», в литературе признается опыт стран ряда Латинской Америки, имеющих опыт «двойного наступания на грабли» в виде непродуманной реализации как вертикальных, так и горизонтальных мер.

Как отмечает Луис Альберто Морено, Президент Межамериканского банка развития, «опыт промышленной политики в латиноамериканских странах свидетельствует о том, что главный залог успешной промышленной политики – умение властей дистанцироваться от частных и политических интересов, которые не должны влиять на формирование промышленной политики.

Фундаментальные вопросы, на которые должно отвечать государство, прежде чем начать проводить промышленную политику, таковы:

- имеется ли очевидный провал рыночного саморегулирования, оправдывающий вмешательство государства;
- помогут ли предлагаемые меры эффективно устранить недостатки рынка;
- есть ли в стране институты, необходимые для проведения промышленной политики?» [22].

Один из наиболее авторитетных специалистов в сфере промышленности, профессор Принстонского университета Дэни Родрик отмечает: «Немногие сегодня искренне верят в то, что государственное планирование и государственные инвестиции способны стать движущей силой экономического развития. Даже экономисты левого толка разделяют здравую мысль о большой значимости рыночных сил и частной инициативы. В то же время все более широкую поддержку получает мнение о том, что в развивающихся странах частная инициатива должна быть встроена в комплекс государственных мер, способствующих

щих реструктуризации, диверсификации, технологическому развитию в большей степени, чем это происходило бы при полной свободе рынка. Это оказывается наиболее очевидным в тех странах, где рыночные реформы зашли дальше всего и разочарование в их результатах является, соответственно, наибольшим. Смягчение и сближение крайних позиций формирует некий срединный курс экономической политики. Рыночные силы и частное предпринимательство должны играть в ней [политике] ведущую роль, а правительство, кроме обеспечения прав собственности, размещения контрактов и макроэкономической стабильности, также должно брать на себя исполнение стратегических и координационных функций в производственной сфере» [7].

С нашей точки зрения, выбор между различными формами промышленной политики (вертикальная, горизонтальная или некий их симбиоз) должен осуществляться не по критерию «правильности / неправильности», а по критерию пригодности (эффективности) в тех или иных экономических / конкретно-исторических условиях. Так, например, в США, где имеется мощный регуляторный потенциал рынка, эффективно работают горизонтальные алгоритмы. В Японии, традиционно ориентированной на внешний рынок и выращивание «национальных чемпионов», высокую результативность показывают вертикальные подходы.

Вне зависимости от существующего подхода государство выступает ключевым игроком в промышленной политике. При этом объем государственного участия не связан с типом промышленной политики. Так, в США, где сам термин «промышленная политика» негласно табуирован, регуляторная и стимулирующая роли государства признаются наиболее высокими.

Для России, особенностями которой являются возникшие в агонии постсоветского реформирования разрывы вертикальных (внутрисекторальных) и горизонтальных (межсекторальных) связей, а также антагонизм между интересами основных акторов, необходим конвергентный подход, сочетающий в себе, в определенной пропорции, преимущества вертикальных и горизонтальных мер.

В связи с этим мы предлагаем сетевой подход, или «сетевую промышленную политику». В ее основу положен ряд современных теоретических концепций:

1. Теории « сетевого » общества и политических сетей: компании, фирмы и, во все большей степени, другие организации и институты объединяются в сети разной конфигурации, структура которых знаменует собой отход от традиционных различий между крупными корпорациями и малым бизнесом, охватывая секторы и экономические группы, организованные по географическому принципу (М. Кастельс, Р. Родес, Д. Марш, Ф. Отуул, Т. Берцель и др.).

2. Концепция « достойного управления » (« good governance »): государственное управление утрачивает прежнюю жесткость, детализированность и регламентированность; оно базируется на горизонтальных связях между правительствами, ассоциациями гражданского общества и бизнесом. Реализуясь посредством переговоров между государственными и негосударственными структурами, заинтересованными в совместных усилиях для достижения взаимоприемлемого результата, оно способно более эффективно удовлетворять общественные потребности, то есть выработать социально значимые решения (Дж. Пьер и Д. Питерс, К. Книлл и Д. Лемкуль, Л. Сморгунов и др.).

3. Теория проектного менеджмента и процессный подход к управлению: проектный менеджмент предполагает ориентацию на результат, сравнительно большую свободу в управлении. В качестве объекта управления рассматривается проект – нечто уникальное и единственное в своем роде. Под каждый проект выделяются ресурсы, выстраивается своя система управления. Поэтому проектное управление, как правило, предполагает более высокую ответственность команды управления за результат и меньшее значение иерархичности в команде (П. Друкер и др.).

4. Концепции « новой промышленной политики »: в современной модели промышленной политики центральным становится диалог между государственными и частными агентами посредством инструментов государственно-частного партнерства. Это полезно для выявления проблем и возможностей и решения

конкретных вопросов на индивидуальной основе, на основе взаимодействия между сетями, акторами и институтами с непрерывным процессом обучения (Д. Родрик, Н. Крафтс и А. Хьюз, К. Айгингер и С. Зибер, К. Уорвик и др.).

Мы выделяем следующие специфические признаки сетевой промышленной политики:

1. Формируется и реализуется не с позиций частных или отраслевых интересов, а строго в контексте социально-экономической политики.

2. Носит стратегический характер: вектор на поддержку видов деятельности (проектов), имеющих потенциал долгосрочных эффектов.

3. Не противоречит принципам конкурентной политики: поддержка наиболее конкурентных видов деятельности (или проектов).

4. Характеризуется переходом от субъектно-объектного к ресурсно-акторному принципу: государство выступает не в роли «начальника», а в роли одного из акторов, выполняющего значимые функции (распоряжение общими ресурсами, развитие инфраструктуры, в том числе коммуникативной, и т. д.).

5. На смену привычному бюрократическому подходу «проекты под финансы» приходит подход «финансы под проекты».

6. Обеспечивается максимизация мультипликативного эффекта за счет приоритетной поддержки комплексных проектов в рамках цепочек добавленной стоимости.

7. При сетевом подходе региональная промышленная политика превращается из «бедной родственницы» в одно из ключевых звеньев высокопродуктивной общенациональной промышленной политики, поскольку именно регионы выполняют функции по «сшивке» ресурсов.

В последние годы государством предпринят ряд важных шагов, связанных с активизацией промышленной политики: комплекс государственных программ и ряд нормативно-правовых документов «антисанкционного характера».

Система государственных программ поддержки промышленного комплекса РФ включает в себя следующие программы: «Развитие промышленности

и повышение ее конкурентоспособности» на 2012–2020 годы; «Развитие авиационной промышленности» на 2013–2025 годы; «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности» на 2013–2025 годы; «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013–2020 годы; «Развитие судостроения» на 2013–2030 годы.

Реализуется также система контрсанкционных мер РФ в области импортозамещения, выраженная в таких документах, как:

- Указ Президента РФ от 6 августа 2014 года № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»;

- 4 постановления Правительства РФ об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности и машиностроения, происходящих из иностранных государств, в целях осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд, а также продукции для нужд обороны страны и безопасности государства;

- 20 приказов министра промышленности и торговли РФ об утверждении планов по импортозамещению в приоритетных отраслях промышленности. В настоящее время Министерство организует работу по реализации отраслевых планов, в том числе через обеспечение коммуникации между потребителями и производителями импортозамещающей продукции. Предполагается, что меры поддержки по линии Министерства будут «привязаны» к конкретным проектам импортозамещения.

Значительным и долгожданным событием стало вступление в силу в 2015 году Федерального закона «О промышленной политике РФ» [7]. В качестве одной из целей промышленной политики в нем обозначено формирование высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей переход экономики государства от экспортно-сырьевого к инновационному типу развития.

Закон предусматривает различные формы стимулирования деятельности в сфере промышленности: предоставление финансовой, информационно-

консультационной поддержки предприятиям, поддержка научно-технической деятельности и инновационной деятельности в сфере промышленности, поддержка развития кадрового потенциала предприятий, осуществляемой ими внешнеэкономической деятельности, предоставление государственных и муниципальных преференций, иные меры поддержки. Среди конкретных форм поддержки можно выделить государственные фонды развития промышленности, специальный инвестиционный контракт, индустриальные парки, промышленные кластеры.

В то же время нам представляется, что данный закон не в полной мере отвечает вызовам и задачам, актуальным на современном этапе развития страны. Так, в его тексте четко не определены место и роль промышленной политики в экономическом развитии страны, в должной мере не отражены вопросы соотношения промышленной политики со стратегией общегосударственного развития.

В связи с этим представляется, что закон целесообразно дополнить статьей «Основные документы стратегии промышленной политики», которая бы регламентировала включение промышленной политики в систему документов государственного стратегического планирования путем создания таких документов, как: Доктрина промышленного развития (Промышленная доктрина) РФ; Основные направления (Концепция) промышленной политики РФ; Государственная программа развития промышленности РФ; Национальный доклад о реализации Государственной программы развития промышленности [23].

Новым Федеральным законом РФ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» регламентируется разработка стратегических и программно-целевых документов различного уровня [24]. В связи с этим актуальной задачей представляется включить в Стратегию социально-экономического развития РФ на период до 2030 года базовый раздел, связанный с промышленной политикой. Кроме того, необходима разработка и принятие отраслевого документа стратегического планирования Российской Федерации – Стратегии промышленного развития, которую целесообразно выстроить на принципах сетевой интеграции с учетом требований неоиндустриальной парадигмы.

В настоящее время бюджетно-ресурсное обеспечение мероприятий, связанных с промышленной политикой, осуществляется различными министерствами, институтами развития, региональными правительствами. Однако эту практику нельзя признать эффективной (рис. 4).

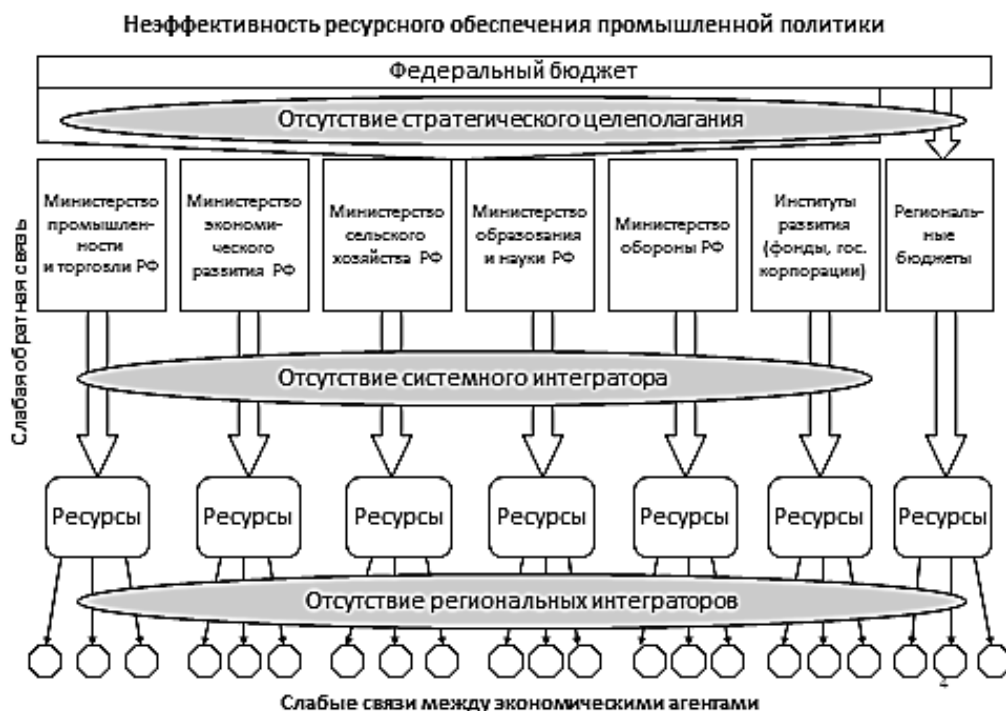


Рисунок 4. Неэффективность ресурсного обеспечения промышленной политики

Причины неэффективности: отсутствие стратегического целеполагания; отсутствие «системного интегратора»; отсутствие «региональных интеграторов»; слабые вертикальные и горизонтальные связи.

Следует отметить, что данная проблема признается на политическом уровне, но пока не решается.

Пример 1: «Министерством экономического развития и торговли заявлено о планах создания Государственной корпорации развития малого и среднего предпринимательства.

Как отмечает директор департамента развития малого и среднего предпринимательства и конкуренции Министерства экономического развития РФ Наталья Ларионова, «у корпорации появляется задача, которая до настоящего

времени не решалась ни одной из структур – это формирование совместно с крупными государственными компаниями программ по развитию системы поставщиков среди малого и среднего бизнеса. Надо посмотреть и воспринять, как живет мир, как там производят конкурентоспособную продукцию. Это всегда широкая сеть поставщиков, конкурирующих за доступ к заказам крупных предприятий, и в данной конкуренции быстрее развиваются инновации. В ближайшее время надо перейти к используемым в мире технологиям выстраивания действенных и устойчивых бизнес-моделей. Задача ближайшего года – чтобы мы с крупными компаниями выстроили партнерские отношения и сформировали совместные программы. То есть не боролись друг против друга, не обсуждали, нужен малый бизнес или нет, а научились понимать друг друга, видеть одну цель и сформировали линейку инструментов, с применением которых мы придем к ней» [25].

Пример 2: Министерство промышленности и торговли РФ заявило о разработке государственной информационной системы промышленности.

«С помощью системы будут формироваться меры поддержки и стимулирования на всех уровнях управления, обеспечиваться обратная связь для контроля востребованности и эффективности применяемых мер стимулирования. Основные задачи: создание и развитие современной промышленной инфраструктуры; стимулирование внедрения результатов интеллектуальной деятельности и освоения производства инновационной продукции; поддержка технологического перевооружения промышленности; модернизация основных производственных фондов» [26].

Таким образом, можно отметить, что предпринимаются шаги в правильном направлении, но при отсутствии взаимосвязанности в рамках единой системы стратегического управления эти меры вряд ли смогут принести ощутимый положительный эффект.

Выстраивание данной системы необходимо осуществлять с учетом существующего теоретического и практического опыта.

Интересный и продуктивный пример органичного сочетания промышленной и региональной политики являет собой Республика Корея. Южнокорейский опыт рассматривается как своего рода эталон в данном отношении [27].

Цель новой промышленной политики Республики Корея – осуществление перехода на новые движущие силы социально-экономического развития. Это предполагает системное и комплексное решение вопросов непрерывной модернизации экономики в соответствии с высокотехнологичным укладом, принципиально новый подход к раскрытию источников роста и размещению производительных сил. Реализуется программа мер, сформулированная на локальном уровне, при активном участии деловых кругов, НИИ, вузов, общественности, и строящаяся на сотрудничестве и координации действий центральных и местных органов власти.

Некоторые черты «территориально-ориентированной» промышленной политики:

- отказ от узкоотраслевого подхода в пользу межотраслевого с целью укрепления межотраслевых связей при осуществлении НИОКР и внедрении их результатов;

- выявление перспективных в долгосрочном плане видов производств и разработка целевых программ инвестирования в их развитие;

- смена функционального подхода при формировании национальной инновационной системы (НИС) и механизмов промышленных инноваций на территориальный, создание региональных ИС с организационно-управленческой структурой, механизмами взаимодействия участников как друг с другом, так и на межрегиональном уровне;

- поиск новых форм обмена знаниями, коммерциализации результатов НИОКР и содействие их широкому внедрению в хозяйственную практику;

- структурирование на базе аутсорсинга и субподряда механизмов трансфера технологий в области промышленного производства и вовлечения в них субъектов МСБ с закреплением за крупными предприятиями функций агентов при разработке и распространении инноваций;

– повышение мобильности квалифицированных трудовых ресурсов в сфере НИОКР и промышленных инноваций и обеспечение непрерывного обучения занятых в экономике.

Также в качестве примера теоретической проработки данного вопроса следует отметить концепцию системы интерактивного управления ростом, предложенную академиком В.М. Полтеровичем [28]. Он отмечает, что социально-экономическая ситуация не может быть существенно улучшена в рамках имеющихся административных структур. Для формирования эффективных индикативных планов и мониторинга их реализации существующую систему управления необходимо на всех уровнях дополнить институтами-посредниками, обеспечивающими взаимодействие между администрациями, бизнесом, наукой и гражданским обществом. На региональном уровне эту функцию могли бы выполнять региональные агентства экономического развития (РАР).

Основные задачи РАР: 1) площадка взаимодействия правительства, ассоциаций бизнеса и общества; 2) центр институционального экспериментирования; 3) информационный и консультационный центр; 4) центр регионального прогнозирования и планирования; 5) координатор институтов развития в регионе.

В отличие от частно-государственного партнерства или технологической платформы агентство развития не привязано к конкретному проекту или выполнению узкой цели, а решает более масштабные задачи. Главные функции агентства: завоевание доверия основных акторов друг к другу и на этой основе – выявление их предпочтений и отбор наиболее эффективных путей повышения общественного благосостояния. В отличие от частного предприятия извлечение прибыли может быть лишь вспомогательной целью агентства.

Можно допустить, что широкомасштабная стратегия будет предусматривать на начальном этапе активизацию немногих центров. Важно заранее предусмотреть механизмы диффузии полученных результатов в другие регионы или отрасли. Здесь нельзя уповать на рынок: он, как правило, усиливает неравномерность развития. Отсутствие эффективных диффузионных механизмов – одна из существенных причин неудачи модернизации во многих странах.

Наши предложения по организационной системе сетевой промышленной политики заключаются в следующем:

1. Создание сети принятия эффективных решений. Решение: национальный промышленный совет; региональные промышленные советы.
2. Создание «системного интегратора». Решение: Федеральный комитет по национальной промышленной политике.
3. Создание сети «региональных интеграторов». Решение: сеть региональных центров по реализации национальной промышленной политики.

Функции «региональных интеграторов» (региональных центров по реализации национальной промышленной политики):

1. Функции, связанные с обеспечением сетевого сотрудничества, встраиванием малых и средних предприятий в цепочки добавленной стоимости, снижением транзакционных издержек:

- взаимодействие с «системным интегратором» (Федеральным комитетом по национальной промышленной политике);
- сотрудничество с государственными корпорациями, крупными компаниями с государственным участием и иными акционерными обществами;
- взаимодействие с региональными администрациями и подведомственными им организациями;
- сотрудничество с институтами развития, инвестиционными структурами;
- работа с высокотехнологичными компаниями, осуществляющими деятельность в регионе;
- выявление, поддержка и сопровождение start-up проектов, имеющих перспективы производства hi-tech продукции и потенциал вхождения в цепочки добавленной стоимости.

2. Функции, связанные с привлечением финансовых ресурсов под различные нужды, связанные с реализацией проектов: проведение НИОКР, пополнение оборотных средств, осуществление модернизации и технического перевооружения производственных мощностей, ввод в строй современных конкурентоспособ-

ных производств по выпуску высокотехнологичной импортозамещающей и экспортно-ориентированной продукции и пр.

В связи с этим центры будут оказывать предприятиям услуги по содействию в получении финансовой поддержки, предоставляемой по линии федеральных министерств и ведомств, на льготной основе российскими кредитными организациями и институтами развития; безвозвратных средств на инновационные проекты; в получении налоговых льгот и различных субсидий субъектов РФ и т. д.

В настоящее время в рамках разработки проекта Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года и системы мероприятий по его реализации сотрудниками ИСЭРТ РАН подготовлены проекты соответствующих документов, касающихся формирования и реализации региональной промышленной политики.

Прежде всего подготовлен концепт стратегического проекта «Развитие промышленности Вологодской области».

Цель стратегического проекта: формирование высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей устойчивый экономический рост и повышение уровня жизни населения.

Задачи стратегического проекта:

1. Модернизация производственно-технологической базы промышленности, оснащение предприятий современными технологиями, обеспечивающими высокую эффективность производства.

2. Создание системы обеспечения промышленного сектора высококвалифицированными кадрами, обеспечение на этой основе качественного роста производительности труда.

3. Обеспечение финансовой устойчивости предприятий, создающей условия непрерывного расширенного воспроизводства в промышленном секторе региона.

4. Создание современной инфраструктуры поддержки промышленности, обеспечивающей высокий уровень ее конкурентоспособности на российском и мировом рынке.

Индикаторы:

- рост инновационной активности предприятий региона;
- рост доли промышленности в ВРП региона;
- рост количества высокотехнологичных рабочих мест;
- повышение производительности труда.

Этапы реализации стратегического проекта:

1. Первый этап 2016–2018 гг. «Импортозамещение»:
 - восстановление производственно-технологической базы промышленности;
 - реализация системы мер по обеспечению предприятий кадровыми ресурсами;
 - создание условий финансового обеспечения приоритетных для региона инвестиционных проектов в сфере промышленного производства;
 - подготовка и запуск долгосрочных инвестиционных проектов.
2. Второй этап 2019–2024 гг. «Лидерство на российских рынках»:
 - развертывание современных высокотехнологичных производств с высокой добавленной стоимостью;
 - создание условий для расширенного воспроизводства кадрового потенциала промышленных предприятий;
 - подготовка и запуск долгосрочных инвестиционных проектов в сфере производства товаров массового спроса.
3. Третий этап 2025–2030 гг. «Лидерство в экспорте»:
 - организация системной работы с ведущими мировыми производителями.

Нами также разработаны основные положения программы «Государственная программа Вологодской области «Развитие промышленности и обеспечение импортозамещения на 2016–2021 гг.».

Цель программы: формирование высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей переход экономики региона к инновационному типу развития, а также обеспечение занятости и повышение уровня жизни населения.

Задачи стратегического проекта:

- обеспечение условий для повышения производительности труда в промышленном секторе региона;
- обеспечение условий для осуществления диверсификации производства, внедрения новых технологий производства и управления;
- совершенствование системы подготовки рабочих и инженерных специальностей, обеспечение промышленных предприятий квалифицированными кадрами;
- создание в регионе научно-инновационного комплекса, нацеленного на разработку и внедрение перспективных видов инновационной продукции, работ и услуг;
- создание условий для замещения импортируемых промышленных товаров, оборудования и компонентов, организации современных производств по выпуску импортозамещающей продукции;
- продвижение конкурентоспособной продукции региональных товаропроизводителей.

Индикаторы:

- индекс промышленного производства;
- объем отгруженной продукции по виду деятельности «Обрабатывающие производства»;
- объем инвестиций в основной капитал предприятий обрабатывающих производств;
- число вновь введенных рабочих мест в организациях обрабатывающих производств;
- темп роста заработной платы работающих в обрабатывающих отраслях промышленности;
- удельный вес инновационных товаров в общем объеме отгруженной продукции;

➤ инновационная активность организаций обрабатывающих производств.

Программа включает в себя несколько взаимосвязанных подпрограмм:

Подпрограмма 1 «Инвестиции»:

– создание Регионального фонда развития промышленности и предоставление займов на льготных условиях под реализацию долгосрочных проектов в сфере производства конкурентоспособной высокотехнологичной продукции;

– содействие промышленным предприятиям области в получении финансовой поддержки, предоставляемой по линии федеральных министерств и ведомств (Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство сельского хозяйства РФ и др.);

– содействие промышленным предприятиям области в получении финансовой поддержки, предоставляемой на льготной основе российскими кредитными организациями и институтами развития;

– предоставление налоговых льгот промышленным предприятиям, реализующим значимые для области инвестиционные проекты, в рамках действующего законодательства субъекта РФ;

– предоставление финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства сферы обрабатывающих производств в рамках государственной программы Вологодской области «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в Вологодской области на 2013–2016 годы», утвержденной постановлением Правительства области от 03.10.2012 г. № 1156.

Подпрограмма 2 «Кадры»:

– разработка и реализация программ целевой подготовки и переподготовки кадров, повышения квалификации работников промышленных предприятий;

– развитие взаимодействия промышленных предприятий с образовательными учреждениями, в том числе организация работы по повышению имиджа

рабочих профессий, информированию школьников и молодежи о востребованных профессиях и специальностях;

- формирование сети многофункциональных центров прикладных квалификаций;

- совершенствование системы профессиональной ориентации молодежи, развитие функционала профориентации на базе центров прикладных квалификаций;

- развитие социального партнерства, направленного на повышение уровня жизни работников предприятий (организаций), повышение безопасности и фондовооруженности труда персонала с целью привлечения в промышленный комплекс квалифицированных специалистов;

- предоставление на конкурсной основе субсидий субъектам промышленной деятельности в целях возмещения части затрат, связанных с подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации кадров;

- поощрение высоких достижений в трудовой и профессиональной деятельности в рамках конкурсов «лучший по профессии»;

- проведение среди промышленных предприятий конкурсов лучших практик кадровой политики;

- подготовка и размещение в региональных СМИ материалов с целью популяризации промышленной деятельности, повышения привлекательности рабочих и инженерных профессий.

Подпрограмма 3 «Инновации»:

- проведение ежегодных конкурсов научных грантов Вологодской области;

- проведение ежегодных конкурсов на соискание государственных премий Вологодской области по науке и технике;

- проведение совместно с Российским фондом фундаментальных исследований (РФФИ) региональных конкурсов проектов фундаментальных исследований;

- организация взаимодействия с ведущими российскими академическими учреждениями в рамках Соглашения Правительства области с Федеральным агентством научных организаций и Российской академией наук;

- организация и проведение конкурсов инновационных проектов по программе «Участник молодежного научно-инновационного конкурса» («УМНИК») Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере;
- оказание малым инновационным предприятиям консультационной поддержки в рамках участия в программах Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере;
- организация взаимодействия с федеральными институтами развития по вопросам организации и продвижения научно-технических разработок;
- создание Регионального венчурного фонда на условиях государственно-частного партнерства;
- формирование коллективных экспозиций области на выставках в сфере инновационного бизнеса.

Подпрограмма 4 «Бизнес-инфраструктура»:

- развитие инструментов B2B-партнерства: бизнес-кооперации, субконтракции, промышленного аутсорсинга;
- содействие формированию и развитию индустриальных и промышленных парков, в том числе оказание содействия управляющим компаниям промышленных парков в привлечении резидентов;
- проведение выставочных мероприятий, бизнес-встреч и т.п.
- содействие участия мероприятий в промышленных выставках, бизнес-миссиях в России и за рубежом.

Подпрограмма 5 «Импортозамещение»:

- обеспечение вхождения предприятий в планы и программы импортозамещения госкорпораций, компаний с государственным участием, крупнейших частных компаний по различным отраслевым направлениям промышленной деятельности с использованием имеющихся компетенций;
- обеспечение вхождения предприятий в отраслевые планы импортозамещения, утвержденные Министерством промышленности и торговли РФ;

- создание условий для привлечения зарубежных производителей промышленной продукции с целью локализации производства на предприятиях региона;
- формирование регионального реестра (базы данных) импортозамещающей продукции, производимой и планируемой к освоению промышленными предприятиями области;
- оказание информационно-консультационного содействия предприятиям и организациям в получении государственной поддержки федерального уровня, предусмотренной в рамках содействия импортозамещению.

Планируемые результаты реализации Программы к 2021 году следующие: рост инновационной активности предприятий региона в два раза до 15% (в 2013 г. – 7,8%); рост доли промышленности в ВРП региона до 50% (в 2013 г. – 37,3%); рост количества высокотехнологичных рабочих мест от общего количества на 15%; повышение производительности труда на 50% (порядка 300 тыс. руб./чел.).

По итогам сообщения можно сделать следующие основные выводы:

1. В настоящее время в научной литературе, социально-экономической, общественно-политической и технико-технологической сферах отмечается ряд трендов, позволяющих говорить о новом качественном этапе в развитии промышленности и промышленной политики, который можно определить как неоиндустриальную парадигму.

2. Существующая в современной России практика формирования и реализации промышленной политики слабо связана с национальными приоритетами и задачами обеспечения устойчивого экономического роста и повышения благосостояния. В итоге это блокирует возможности эффективного использования собственных ресурсов в целях обеспечения конкурентоспособности и поступательного развития.

3. Выстраивание промышленной политики должно осуществляться с позиций системного целеполагания, связанного с решением общеэкономических

задач, а также предусматривать создание конкретных продуктивно работающих механизмов ее реализации в рамках «сетевых» подходов.

4. Национальная промышленная политика должна дополняться системой мер по развитию промышленности, реализуемой на региональном уровне. «Региональные промышленные политики», с одной стороны, будут являться необходимой системной составляющей национальной политики, обеспечивая ее продуктивность; с другой стороны, они послужат полноценному раскрытию социально-экономического потенциала территорий.

Литература

1. Федотова, В. Конец догоняющей модели модернизации и поиски новых путей [Текст] / В. Федотова // Экономические стратегии. – 2012. – № 3. – С. 14-23.
2. Губанов, С.С.. Державный прорыв. Неоиндустриализация России и вертикальная интеграция [Текст] / С.С. Губанов. – М., 2012. – 224 с.
3. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions. For a European Industrial Renaissance. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0014>
4. Кондратьев, В.Б. Свежее дыхание промышленной политики [Электронный ресурс] / В.Б. Кондратьев. – Режим доступа: http://www.perspektivy.info/rus/ekob/svezheje_dyhanije_promyshlennoj_politiki_2014-05-22.htm
5. La nouvelle France Industrielle [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economie.gouv.fr/files/la-nouvelle-france-industrielle.pdf>
6. Industrial strategy. Government and industry in partnership. Progress Report. April 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/306854/bis-14-707-industrial-strategy-progress-report.pdf
7. Dani Rodrick. Industrial policy for the twenty-first century. Harvard University. September 2004. P. 1-2.
8. Crafts N., Hughes A. Industrial Policy for the medium to long-term [Электронный ресурс]. Future of Manufacturing Project: Evidence Paper 37. Foresight, Government Office for Science. October 2013. – Режим доступа: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/283911/ep37-industrial-policy-medium-to-long-term.pdf
9. Aiginger K., Sieber S. The Matrix Approach to Industrial Policy // International Review of Applied Economics. – 2006. – Volume 20. – Issue 5. – P. 573-601. DOI:10.1080/02692170601005507.
10. Warwick, K. Beyond Industrial Policy. OECD STI Policy Paper No. 2. 2003. P. 16-17.
11. Industrial Development Report 2013. United Nations Industrial Development Organization, 2013. P. 196-203.

12. Наука, инновации, информационное общество: 2014. Краткий статистический сборник. – М.: ГУ ВШЭ, 2014. – С. 54.
13. The Atlas of Economic complexity. – Режим доступа: <http://atlas.cid.harvard.edu/rankings/>
14. Страна без производства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gazeta.ru/growth/2015/02/19_a_6418757.shtml
15. Okuno-Fujiwara M., Suzumura K. Economic Analysis of Industrial Policy: A Conceptual Framework through the Japanese Experience. Tokyo: Asahi. 1985. P. 35–41.
16. Федеральный закон РФ от 31.12.2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».
17. Десерт для голодающего. Какой должна быть промышленная политика в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gazeta.ru/growth/2015/05/22_a_6699949.shtml
18. Внешэкономбанк России находится на грани банкротства? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://argumentiru.com/economics/2015/12/416825>
19. Минкомсвязи установило «Иннополису» фиктивные показатели, чтобы не пришлось возвращать деньги [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cnews.ru/news/top/2015-11-20_minkomsvyazi_ustanovilo_innopolisu_fiktivnye
20. Государство потратило 4,9 млрд. на неиспользуемые суперЭВМ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cnews.ru/news/top/2015-11-13_gosudarstvo_potratilo_49_mlrld_na_neispolzuemye
21. Бляхман, Л.С. Промышленная политика — основа перехода к новой модели экономического роста [Электронный ресурс] / Л.С. Бляхман. – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=4414>
22. L.A. Moreno. Getting Industrial Policy Right. – Режим доступа: <http://www.project-syndicate.org/commentary/latin-america-industrial-policy-failures-by-luis-a--moreno-2015-01>
23. Толкачев, С. Закон «О промышленной политике в Российской Федерации»: от обороны к наступлению [Электронный ресурс] / С. Толкачев, К. Андрианов. – Режим доступа: http://expert.ru/2014/11/11/zakon-o-promyishlennoj-politike-v-rossijskoj-federatsii_-ot-oboronyi-k-nastupleniyu/
24. Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html>
25. Кому нужна новая федеральная корпорация? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bfm.ru/news/297379>
26. Минпромторг России разрабатывает государственную информационную систему промышленности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/news/627800/>
27. Абдурасулова, Д. Промышленная политика Южной Кореи [Текст] / Д. Абдурасулова // Экономист. – 2009. – № 1. – С. 57-65.
28. Полтерович, В.М. Региональные институты модернизации [Текст] / В.М. Полтерович // Экономическая наука современной России. – 2011. – № 4. – С. 17-29.

После выступления К.А. Гулин ответил на вопросы аудитории.

Д.В. Афанасьев: Что понимается под промышленной политикой, каким образом она связана с экономической политикой? В чем различие горизонтального и сетевого подхода в регулировании промышленности?

К.А. Гулин: Современные авторитетные исследователи определяют промышленную политику как часть социально-экономической политики, как базис, на котором строится экономика. В моем понимании горизонтальное регулирование – это ориентация на действие рыночных механизмов. Сетевой же подход предполагает интеграцию агентов из различных уровней, что, по сути, схоже с горизонтальным подходом, однако требует создания отдельных структур (региональных интеграторов), которые возьмут на себя функцию координации и обеспечения взаимодействия агентов.

Т.В. Ускова: Имеется ли опора на инновации в предложенном сетевом подходе, и каким образом в его рамках распределяется финансирование, не останутся ли какие-либо виды деятельности ущемленными в ресурсах?

К.А. Гулин: В исследовании структуры, занимающиеся инновациями, рассматриваются как важные акторы сетей, так как должны быть специализированные структуры, которые занимаются прикладными разработками и доводят их до реального производства. Составление комплексных производственных проектов в рамках предложенного подхода позволит оценить, насколько эффективно были использованы ресурсы, какой экономический эффект они могут дать. Таким образом, между проектами должна присутствовать соревновательность как основа выделения финансирования.

К.А. Задумкин: Кто является субъектом промышленной политики, и если это органы власти, то по факту в настоящее время пропагандируется минимальное вмешательство государства в дела бизнеса, каким образом будет решаться это противоречие?

К.А. Гулин: Предлагаемая в исследовании система направлена, в том числе, и на разрешение данного противоречия. Отдельной проработки требует вопрос о том, как оформить взаимоотношения и связи между органами власти и региональными интеграторами, создание которых необходимо при реализации сетевого подхода.

ПЕЧЕНСКАЯ МАРИЯ АЛЕКСАНДРОВНА

к.э.н., научный сотрудник отдела проблем социально-экономического
развития и управления в территориальных системах

**МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМЕ
СТИМУЛИРОВАНИЯ САМОРАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ:
ОТ ТЕОРИИ К НАПРАВЛЕНИЯМ РЕАЛИЗАЦИИ**

Доклад на заседании Ученого совета

15 декабря 2015 г.

15 декабря 2015 года состоялось заседание Ученого совета ИСЭРТ РАН, на котором было представлено научное сообщение и.о. зав. лабораторией исследования проблем развития общественных финансов к.э.н. М.А. Печенской «Межбюджетные отношения в системе стимулирования саморазвития территорий: от теории к направлениям реализации».

В первой части выступления М.А. Печенская обосновала актуальность темы исследования, представив стратегические цели и задачи развития страны и ее регионов, присутствующие в посланиях и указах Президента РФ, нормативно-правовых актах. Мария Александровна обозначила теоретические основы исследования, привела примеры противоречия понятий в различных нормативно-правовых актах и существующие подходы других авторов, предложила собственную трактовку понятия «межбюджетные отношения». Сложившиеся в Российской Федерации проблемы межбюджетных отношений показаны в докладе с помощью анализа статистических данных и отчетности Федерального казначейства, проведен сравнительный анализ с зарубежными странами.

Во второй части доклада автор представила основные проблемы, сформировавшиеся в сфере межбюджетных отношений в Российской Федерации:

- повышение доли доходов федерального бюджета в ВВП со снижением долей доходов территорий;
- смещение распределения бюджетных ресурсов в пользу роста доходов федеральных бюджетов (тогда как в развитых странах с федеративным устройством ситуация обратная), налоговые доходы региональных бюджетов более чем на 80% состоят из отчислений от федеральных налогов;
- резкая вариативность размера дотаций в регионах России (от 13,5 до 97 тыс. руб. на человека);
- низкая эффективность инструментов бюджетного выравнивания;
- сокращение числа регионов-доноров (с 20 в 2005 г. до 11 в 2014 г.).

Автором отмечена тенденция более активного делегирования федеральных полномочий на региональный уровень, однако не весь их объем покрывается соответствующими субвенциями. Наряду с этим существует проблема не-

освоения регионами межбюджетных трансфертов, порядка 5% трансфертов возвращается обратно в федеральный бюджет. На уровне местных бюджетов в результате реформ межбюджетных отношений произошел рост доли трансфертов в 1,8 раза за период 2005–2014 гг. с одновременным снижением доли налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов; данные изменения увеличивают вариацию по бюджетной обеспеченности жителей различных поселений.

В заключение докладчиком были представлены собственные предложения и организационные инструменты по решению сложившихся проблем. В целях повышения эффективности управления межбюджетными отношениями, по мнению автора, необходимо введение бюджетного правила, в соответствии с которым соотношение собранных и поступивших в вышестоящий бюджет налоговых доходов не должно превышать уровень предыдущего периода (по расчетам, резервы роста налоговых поступлений выявлены в 36 регионах, которые смогли бы увеличить налоговые доходы на 3–12%); при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселениям необходимо учитывать индекс не только расчетных налоговых, но и неналоговых доходов (по расчетам, это высвободит $\approx 1,5$ млн. руб., которые можно направить в развитие экономики); разработка модели налогового учета КГН по типам консолидации с целью минимизации возможности злоупотребления предоставленным правом объединения. Также в целях оздоровления бюджетных отношений необходимы оптимизация политики налогового стимулирования и формирование перечня эффективных налоговых льгот; повышение собираемости налогов с введением прогрессивной шкалы налогообложения.

Завершая выступление, М.А. Печенская определила перспективы исследований по бюджетной проблематике в рамках сложившихся в ИСЭРТ РАН научных школ на 2016–2018 годы.

В обсуждении материалов доклада приняли участие д.э.н., профессор В.А. Ильин, д.э.н. Т.В. Ускова, д.э.н. К.А. Гулин, д.э.н. М.В. Селин, д.э.н. А.В. Маклахов, д.э.н. Е.С. Губанова, к.э.н. К.А. Задумкин и другие члены Ученого совета ИСЭРТ РАН.

Оглавление

Предисловие.....	196
Глава 1. Теоретико-методологические аспекты межбюджетных отношений и их управления.....	198
1.1. Сущность межбюджетных отношений.....	198
1.2. Опыт управления системой межбюджетных отношений.....	205
Глава 2. Современное состояние межбюджетных отношений в Российской Федерации	213
2.1. Налоговое распределение бюджетных ресурсов.....	215
2.2. Система межбюджетных трансфертов	222
2.3. Влияние реформ межбюджетных отношений на состояние муниципальных финансов	232
Глава 3. Повышение эффективности управления межбюджетными отношениями.....	238
3.1. Развитие механизма распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы.....	239
3.2. Совершенствование системы межбюджетных трансфертов.....	249
3.3. Повышение эффективности разграничения бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы	252
Заключение.....	256
Приложение. Некоторые трактовки понятия «межбюджетные отношения»	260

ПРЕДИСЛОВИЕ

Интеграция России в мировую экономику в период глобального кризиса и замедления экономической динамики обостряет вопросы повышения финансовой устойчивости государства на основе поиска и реализации внутренних резервов роста. К числу наиболее важных резервов такого рода следует отнести не до конца используемый финансовый потенциал российских территорий. В контексте этого в последние годы пристальное внимание специалистов разных научных направлений (Гимади И.Э., Молодчик А.В., Освальд В., Суспицын А.С., Фаттахов А.А., Татаркин А.И., Шеломенцев А.Г., и др.), отраслей и школ стала привлекать проблема саморазвивающихся систем.

Центральной идеей ежегодного Всероссийского симпозиума по региональной экономике, который проходил в Институте экономики УрО РАН в г. Екатеринбурге (2015 г.), стала диалектика трансформации к саморазвитию территорий. По мнению академика РАН, директора Института экономики УрО РАН А.И. Татаркина, под саморазвитием понимается способность региона в условиях сложившейся в обществе макросреды обеспечивать расширенное воспроизводство ВРП за счет собственных доходных источников. Исходя из сложившейся структуры финансовых ресурсов регионов, факторов, определяющих их уровень и возможности дальнейшего роста, системообразующая роль в становлении саморазвивающихся территорий отводится созданию условий для развития их экономического потенциала, в основе чего лежит совершенствование межбюджетных отношений и грамотной налоговой политики.

Как показывает мировая практика, положительные результаты по стабилизации ситуации в бюджетной сфере могут быть достигнуты без какого-либо увеличения налоговой нагрузки, а только за счет ее более рационального распределения.

В Российской Федерации по причине сильных бюджетных диспропорций территорий важнейшая государственная задача достижения сбалансированности территориальных бюджетов решается главным образом за счёт вторичного перераспределения бюджетных ресурсов. Однако следует заметить, что если

это становится доминантной целью, то подобная практика провоцирует безынициативность, приводит к откровенному иждивенчеству регионов и муниципальных образований, к утрате территориальными органами управления заинтересованности в увеличении объема собственных доходов, налогооблагаемой базы. Это связано с тем, что за расширением доходного потенциала неминуемо следует перекрытие центром «финансового крана».

Существует достаточно много работ разных ученых¹, в которых преобладание выравнивающей функции межбюджетных отношений подвергается критике. В контексте этого высказываются идеи о необходимости определённой децентрализации бюджетных полномочий, что позволит стимулировать усилия региональных органов власти и местного самоуправления по ответственному управлению финансовыми ресурсами и стимулированию экономической деятельности, способствующей повышению доходного потенциала и саморазвитию территорий.

В рамках II Международного форума Финансового университета «В поисках утраченного роста», прошедшего в г. Москве (2015 г.), состоялась конференция, посвященная вопросам бюджетно-налоговой политики. Ее участники отметили особую актуальность и остроту исследования вопроса новой архитектуры системы межбюджетных отношений и повышения эффективности ее управления в качестве важнейшего резерва роста экономики.

Ключевым в современных условиях экономической турбулентности фактором, отрицающим или оправдывающим конкретные методы и формы государственного управления, является эффективность. Вместе с тем, исследования вопросов обоснования межбюджетного распределения финансовых ресурсов с точки зрения эффективности управления ещё не устоялись. Поэтому в России есть понимание, что надо делать, но пока нет точного понимания, как это делать.

¹ Е. Ахмад, А.М. Бабич, О.Г. Бежаев, Р. Блинденбачер, Е.М. Бухвальд, С.Д. Валентей, Р.С. Гринберг, Б.В. Губин, В.В. Ивантер, А.Г. Игудин, С.В. Казанцев, В.И. Клисторин, А.С. Колесов, Дж. Крейг, Ю.И. Любимцев, В.Е. Оутс, Г.Б. Поляк, В.К. Сенчагов, А.Е. Суглобов, А.И. Татаркин, Дж. Хендерсон, В.Б. Христенко, А. Шах и др.

В связи с этим в основу *настоящего доклада* положен поиск решения научной проблемы трансформации системы межбюджетных отношений от принципов «выравнивания и выживания» территорий к принципам их «саморазвития и стимулирования инициативы» для формирования финансово устойчивых саморазвивающихся территориальных систем различного уровня управления. Гипотеза исследования состоит в возможности устойчивого саморазвития региональных и территориальных систем посредством обеспечения эффективного управления межбюджетными отношениями.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ИХ УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Сущность межбюджетных отношений

Современные страны независимо от государственного устройства включают в себя субнациональные административно-территориальные единицы, являющиеся неоднородными по различным характеристикам (уровню экономического развития, потребности и стоимости предоставления общественных благ и т. д.)². Несмотря на уровень экономического развития, минимальные социальные стандарты проживания (минимальный размер оплаты труда, государственные пенсии, пособия, стипендии и т. д.) должны быть обеспечены на всей территории одного государства. Социально-экономическая, следовательно, налоговая дифференциация, а также неравномерность размещения потребителей финансовых ресурсов по регионам есть не что иное как основные предпосылки возникновения федеративных отношений и объективное требование движения финансовых потоков между бюджетами.

Укрепление единства и развитие федеративного государства во многом зависят от успешного формирования федеративных отношений, организации взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Совершенствование федеративных отношений является важнейшим условием

² Чеченов А.А., Калов З.А., Чеченова Л.С. Роль межбюджетных отношений в воспроизводственном процессе // Современные проблемы науки и образования. – 2006. – № 4 – С. 27-30.

для саморазвития территорий. Как отметил А.И. Татаркин³, федеративные отношения могут содействовать устойчивому и системному развитию общества (если основаны на всестороннем учете и полноценном использовании особенностей каждого субъекта Федерации), но и могут сдерживать общественное развитие при чрезмерной концентрации полномочий и бюджетных доходов на федеральном уровне.

Согласно общим положениям концепции федеративных отношений профессора И. Попица⁴, деление публичных финансов на федеральную систему и совокупность партикулярных (региональных) подсистем отражает термин «бюджетный федерализм». Современные ученые в общей трактовке определяют данное понятие как сложную и динамичную систему налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления, основанную на принципах сочетания интересов и самостоятельности бюджетов разных уровней, разграничения бюджетных прав и полномочий в области формирования и расходования бюджетных средств и соответствия финансовых ресурсов выполняемым функциям.

Развитию бюджетного федерализма способствует эффективно действующая система межбюджетных отношений. Межбюджетные отношения являются как экономической, так и политической составляющей общественной жизни. При этом экономическая сторона решает вопросы: как и где найти деньги, как и куда эти деньги потратить. Политическая сторона связана с вопросом децентрализации функций и автономией полномочий того или иного уровня власти. Поэтому вопросам межбюджетных отношений уделяют весьма значительное внимание как отечественные, так и зарубежные экономисты и политики. Исследователи-регионалисты (В.В. Ивантер, П.А. Минакир, С.Н. Леонов, В.Н. Лексин, А.Н. Швецов и др.) отмечают, что роль межбюджетных отношений повышается в условиях ограниченности финансовых ресурсов и в период реформ. Объясняется это тем, что они призваны решать наиболее актуальные

³ Татаркин А.И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов // Экономика региона. – 2014. – № 1. – С. 9-33.

⁴ Королев С.В. Концепция федеративных финансов Иоганна Попица: опыт Веймарской республики и современная Россия // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 1. – С. 39-45.

проблемы устранения межтерриториальных и межуровневых диспропорций, а также осуществлять функции по обеспечению социальных гарантий⁵.

Термин «межбюджетные отношения» представляется весьма сложным и многоаспектным, что обуславливает возникновение споров и разногласий при раскрытии его содержания. Несомненно, от того, насколько продумана и корректна теоретическая трактовка основополагающих понятий, во многом зависят реальные формы и методы их реализации. Данное положение требует дополнительных и углублённых исследований сущности рассматриваемой экономической дефиниции.

Первое законодательное определение межбюджетных отношений в России трактовало их как «отношения между органами государственной власти и местного самоуправления». Бюджетный кодекс определил также основные принципы межбюджетных отношений («распределение и закрепление расходов бюджетов по уровням бюджетной системы, равенство бюджетных прав субъектов и муниципальных образований, выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности» и другие)⁶. Несмотря на проблемы в его практической реализации, вышеуказанное определение было закреплено в Бюджетном кодексе Российской Федерации вплоть до 2004 года и называло межбюджетными отношениями абсолютно любые вопросы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Федеральным законом № 120-ФЗ от 20.08.2004 г. в Бюджетный кодекс внесены изменения, среди которых уточнение формулировки понятия «межбюджетные отношения» в части вопросов их возникновения («регулирование бюджетных правоотношений, организация и осуществление бюджетного процесса») (статья 6 БК РФ). На наш взгляд, несмотря на стремление усовершенствовать трактовку данного термина, она по-прежнему недостаточно отражала сущность бюджетных отношений. В основном это было связано с неточностью

⁵ Лексин В.Н., Швецов А.Н. Бюджетный федерализм: диалектика централизации и децентрализации // Российский экономический журнал. – 2002. – №7. – С. 53-77; Леонов С.Н., Казанцева Т.В. Проблемы совершенствования межбюджетных отношений на уровне субъекта РФ // Пространственная экономика. – 2006. – № 1. – С. 29-43; Минакир П.А. Системные трансформации в экономике. – Владивосток: Дальнаука, 2001. – 355 с.; Новая экономическая политика – политика экономического роста / под ред. В.В. Ивантера. – М., 2013. – 60 с.

⁶ Статья 129 главы «Межбюджетные отношения» Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ.

определения субъектного состава межбюджетных отношений, отсутствием цели их возникновения и обширным спектром вопросов регулирования. Бюджетные правоотношения, согласно ст. 1 БК РФ, – это отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга; отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением. Таким образом, основания возникновения межбюджетных отношений в данном ключе являлись неоправданно широкими и охватывали практически все бюджетные отношения. В связи с этим юристы (Н.И. Химичева, Ю.А. Крохина) обращают внимание на нецелесообразность выделения вопросов организации и осуществления бюджетного процесса в качестве самостоятельного основания возникновения межбюджетных отношений⁷. Заметим, что вышеупомянутый закон удалил статью 129 БК РФ, тем самым лишив межбюджетные отношения особенных принципов.

Несовершенство нормативной формулировки заставило исследователей проблем межбюджетных отношений по-своему определять их смысл. Систематизация предлагаемых определений термина «межбюджетные отношения» (см. приложение) позволила выявить, что основная дискуссия развернулась вокруг вопросов, касающихся субъектного состава, оснований возникновения и сферы их действия.

Изучив существующие на современном этапе представления о субъектном составе межбюджетных отношений, мы выделили четыре подхода к его пониманию (табл. 1.1).

⁷ Крохина Ю.А., Бюджетное право и российский федерализм [Текст]. – М.: НОРМА. – 2002. – 205 с.; Химичев Н.И. Финансовое право. – М.: Юристъ, 2008. – 192 с.

Таблица 1.1. Понимание субъектного состава межбюджетных отношений различными авторами

Подход	Авторы	Субъекты межбюджетных отношений
Первый	О.Н. Горбунова, В.Б. Шуба, А.Д. Селюков, О.Г. Бежаев, А.Г. Игудин, Л.Н. Павлова, В.И. Гришин, А.М. Бабич	Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления
Второй	А.И. Землин, Н.А. Шевелева Ю.А. Крохина, Н.И. Химичева, А.С. Колесов, М.В. Карасева	Публично-правовые образования: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования
Третий	А.И. Татаркин, И.А. Пыхова	Участники бюджетного процесса на всех его стадиях
Четвёртый	Ю.И. Любимцев, О.Ю. Скворцов	Бюджеты всех уровней в лице их уполномоченных органов

По нашему мнению, наиболее объективна позиция приверженцев второго подхода, которые выделяют в качестве субъектов межбюджетных отношений публично-правовые образования в лице их уполномоченных органов, поскольку уже из семантического значения словосочетания «межбюджетные отношения» следует, что они должны возникать между бюджетами, а значит, между субъектами – собственниками бюджетных средств. Это происходит потому, что многие права (полномочия), реализуемые в бюджетной сфере, являются суверенными правами лишь государства, а не иных субъектов⁸.

Весьма дискуссионным среди ученых стал также вопрос о сфере действия межбюджетных отношений. Напрямую в законодательстве Российской Федерации он не отражён. Вместе с тем исследователи этой проблематики в основном считают, что финансовые отношения возникают как «по вертикали»⁹, так и «по горизонтали» бюджетной системы (О.Г. Бежаев, С.А. Суспицын, В.И. Клисторин, А.Г. Игудин, В.Е. Селиверстов, Г.В. Петрова, А.С. Колесов и др.). Придерживаясь в нашем исследовании данной точки зрения, заметим, что межбюджетные отношения должны быть ориентированы на решение двуединой задачи вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов. При вертикальной несбалансированности бюджетной системы межбюджетные отношения необхо-

⁸ Карасева, М.В. Право собственности на бюджетные средства [Электронный ресурс] // Финансы. – 2007. – № 6. – Режим доступа: <http://www.finance-journal.ru>

⁹ Согласимся с мнением (Ю.А. Крохина, А.С. Колесов), что в федеративном государстве вертикальные взаимоотношения между бюджетами имеют преимущественное значение, являясь государствообразующими.

димы для достижения соответствия между объёмом расходных полномочий каждого уровня власти и потенциалом его доходных ресурсов. Дисбаланс бюджетной системы «по горизонтали» связан с неравномерностью социально-экономического развития территорий, дифференциацией их доходных и налоговых потенциалов.

Касательно оснований возникновения межбюджетных отношений широкий подход в законодательстве компенсируется узким подходом в экономической литературе – авторы связывают их только с оказанием финансовой помощи нижестоящим бюджетам (В.М. Родионова, И.В. Подпорина, А.М. Годин, В.П. Горегляд и т. д.). Обобщение мнений различных исследователей (В.Б. Шуба, А.С. Колесов, А.М. Бабич, М.В. Романовский, О.Г. Бежаев и т. д.) показало, что межбюджетные отношения включают в себя решение вопросов:

- распределения и закрепления доходных и расходных полномочий по уровням бюджетной системы;
- постоянного / временного разграничения регулирующих доходов;
- делегирования расходных полномочий на нижестоящие уровни;
- возмещения расходов из-за передачи полномочий / принятых решений, вызвавших дополнительные расходы / потери доходов бюджета;
- предоставления безвозмездной финансовой помощи другим бюджетам (дотации, субсидии, субвенции, иные трансферты);
- предоставления возмездной финансовой помощи другим бюджетам (в форме бюджетных кредитов);
- объединения средств для финансирования расходов в интересах разных уровней власти и разных территорий одного уровня власти;
- осуществления контроля за соблюдением бюджетного законодательства на нижестоящем уровне бюджетной системы;
- иных отношений (например, по погашению задолженности, возникшей из-за невозврата бюджетных средств).

Перечисленные основания возникновения межбюджетных отношений можно свести к формированию, распределению, перераспределению и регулированию бюджетных полномочий и источников их обеспечения. Исходя из это-

го, в рамках межбюджетных отношений можно выделить два потока бюджетных средств: *первичное (налоговое) распределение и вторичное перераспределение бюджетных средств (систему межбюджетных трансфертов)*.

Межбюджетные отношения призваны выполнять ряд функций. Мы выделяем семь основных функций (табл. 1.2).

Таблица 1.2. **Функции межбюджетных отношений**

Функция	Характеристика
Фондообразующая	Формирование бюджетов на региональном и местном уровне в соответствии с политикой бюджетного выравнивания и социальными стандартами и обязательствами государственных органов власти и местного самоуправления
Стимулирующая	Активизация деятельности региональных органов власти и местного самоуправления в наращивании налогового потенциала
Выравнивающая	Направление фондообразующей функции. Содействие устранению проблем, возникающих в связи с горизонтальными диспропорциями
Распределительная	Распределение и перераспределение стоимости внутреннего валового продукта между различными субъектами межбюджетных отношений в целях сбалансированности бюджетов Российской Федерации различных уровней
Регулирующая	Регулирование формирования бюджетов в соответствии с политикой бюджетного выравнивания и социальными стандартами и обязательствами государственных органов власти и местного самоуправления
Компенсационная	Возмещение бюджетам нижних уровней расходов на финансирование государственных полномочий, вызвавших дополнительные расходы или потери доходов бюджетов
Инвестиционная	Повышение инвестиционной активности региональных органов власти и местного самоуправления за счёт инвестиционного субсидиарного механизма
Составлено по источникам: Бухвальд, Е.М. Инновационное развитие регионов: роль децентрализации полномочий / Е.М. Бухвальд // <i>Пространственная экономика</i> . – 2013. – № 1. – С. 55-71; Бухвальд, Е.М. Усиление роли субфедерального звена в инновационной модернизации Российской экономики / Е.М. Бухвальд // <i>Экономика и управление: проблемы, решения</i> . – 2012. – № 9. – С. 22-30; Мысин, П.М. Развитие функций межбюджетных отношений / П.М. Мысин // <i>Экономист</i> . – 2008. – №3. – С. 73-80; Роль субъектов Федерации в формировании инновационной модели развития экономики России / отв. ред. Е.М. Бухвальд, А.В. Виленский. – М. : ЛИБРОКОМ, 2009. – 232 с.; Рыбакова, Р.Ю. Теоретические основы построения межбюджетных отношений / Р.Ю. Рыбакова // <i>Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях</i> . – 2007. – № 9. – С. 16-21.	

Фондообразующая и регулирующая функции межбюджетных отношений взаимосвязаны и реализуются в процессе бюджетного регулирования. В России в большей степени преобладает выравнивающая функция, что снижает стимулы территориальных органов власти к наращиванию доходного потенциала

и эффективного расходования бюджетных ресурсов. Успешная мировая практика свидетельствует: в случае если выравнивающая функция вступает в противоречие со стимулирующей, необходимо внесение изменений в действующую систему межбюджетных отношений.

Внешняя среда межбюджетных отношений выражает их общественное предназначение и подразумевает обеспечение функционирования юридических лиц, институтов местного самоуправления и повышения качества жизни населения. Исходя из этого, ряд исследователей (А.И. Архипов, В.К. Сенчагов, Л.Н. Павлова, А.М. Бабич, Ю.И. Любимцев, В.М. Родионова, М.В. Рязанцева и др.) рассматривают межбюджетные отношения как систему, компоненты которой находятся в разнообразных перераспределительных отношениях в условиях ограниченности бюджетных услуг в соответствии с достигнутым в стране уровнем потребления.

Таким образом, обобщение идей и мнений, содержащихся в изученных законодательных актах и научной литературе по исследуемой проблеме, а также учёт вышеназванных аспектов по наиболее дискуссионным вопросам и выбранных авторских позиций относительно понятия «межбюджетные отношения» позволили придерживаться следующего мнения. На наш взгляд, межбюджетные отношения – это комплексная система экономико-правового горизонтального и вертикального взаимодействия публично-правовых образований в лице их уполномоченных органов по поводу формирования, распределения, перераспределения и регулирования бюджетных полномочий и источников их финансирования для максимизации обеспеченности населения территории бюджетными ресурсами.

1.2. Опыт управления системой межбюджетных отношений

Межбюджетные отношения являются регулируемой системой и объектом управления со стороны государства. Р.Ю. Рыбакова считает, что управление межбюджетными отношениями осуществляется органами власти вышестоящего уровня путём вертикального (между разными звеньями бюджетной системы)

и горизонтального (в разрезе бюджетов одного звена) выравнивания бюджетной обеспеченности территориальных образований, у которых она ниже минимально необходимого уровня¹⁰. В.С. Назаров понимает под государственным регулированием межбюджетных отношений управление территориальным развитием с помощью налогового и трансфертного механизмов межбюджетной политики¹¹.

В научных подходах¹² к проблеме управления межбюджетными отношениями и распределения бюджетно-налоговых полномочий выделяют два противоположных принципа формирования структуры финансовых потоков и объемов финансовых ресурсов, доступных к управлению соответствующим уровнем власти. Как отметил А.Г. Игудин¹³, один из авторов сложившейся в настоящее время системы межбюджетных отношений, бюджетный федерализм сочетает в себе принципы централизма и децентрализма.

Первый принцип подразумевает целесообразность высокого уровня централизации доходных источников для обеспечения макростабильности и макроуправляемости. Историческим аргументом против расширения налоговой компетенции территориальных органов управления являются негативные последствия принятия в 1993 году президентского указа¹⁴, по которому регионы и муниципалитеты получили право вводить собственные налоги. Стремительный рост числа налогов (200 наименований к 1996 г.) привел к резкому ухудшению налогового климата, нестабильности налогового законодательства, усилению разрыва между богатыми и бедными территориями и экономической неэффективности администрирования большинства налогов.

¹⁰ Рыбакова Р.Ю. Теоретические основы построения межбюджетных отношений [Текст] // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2007. – № 9. – С. 16-21.

¹¹ Назаров В.С. Государственное регулирование межбюджетных отношений российской модели федерализма : дис. на соиск. уч. ст. к.э.н.: 08.00.05, 08.00.10. – Москва, 2007. – 193 с.

¹² Использование в настоящей статье основополагающих методологических подходов к проблеме распределения бюджетно-налоговых полномочий нашло отражение в целом ряде трудов отечественных и зарубежных ученых-экономистов [Бежаев О.Г., Бухвальд Е.М., Валентей С.Д., Климанов В.В., Игудин А.Г., Клисторин В.И., Курляндская Г.В., Лексин В.Н., Швецов А.Н., Гринберг Р.С., Поляк Г.Б., Сенчагов В.К., Суглобов А.Е., Татаркин А.И., Христенко В.Б., Ahmad E., Craig J., Arzaghi M.].

¹³ Игудин А.Г. Становление и развитие бюджетного федерализма в России // Финансы. – 1995. – № 4. – С. 3-7.

¹⁴ Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2268 «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ в 1994 году».

Второй принцип рассматривается как современный вызов централизованной системе организации бюджетных полномочий территориального уровня и указывает на её недостатки¹⁵, заключающиеся:

- в сужении собственной ресурсной базы регионов и муниципальных образований, что нарушает принципы функционирования федеративных государств;
- финансово-политической зависимости от вышестоящего уровня, не способствующей правовой и социально-экономической целесообразности;
- снижении стимулов и возможностей обеспечения эффективного саморазвития территорий, в т. ч. наращивания налогового потенциала за счёт использования инновационных, производственных, сырьевых, интеллектуальных, природно-географических и прочих преимуществ;
- снижении ответственности за управленческое бездействие и принятие непопулярных управленческих решений, что объясняется недостаточностью имеющихся финансовых средств.

Сочетание элементов централизованных и децентрализованных моделей представляет собой кооперативную модель межбюджетных отношений, направленную на бюджетное выравнивание региональных диспропорций. Актуальность построения такой модели повышается при необходимости решать общенациональные задачи (участие в войне, обустройство страны после войны, осуществление масштабных социальных проектов, развитие инфраструктуры). По мнению ряда авторов (В.А. Волохина, А.М. Балтина, Н.В. Попова, В.В. Хоменко, Н.Г. Кулягина), именно кооперативная модель должна стать основой построения бюджетной системы в России. Ориентация на децентрализованные модели, свойственные высокоразвитым демократическим странам, может привести к нарушению единства государства и усилению асимметрии, тогда как централизация усилит иждивенческие настроения субнациональных властей¹⁶.

¹⁵ Клисторин В.И., Курляндская Г.В., Суспицын С.А., Oates W.E., Weingast, B.R., Arzaghi, M. и др.

¹⁶ Балтина А.М., Волохина В.А., Попова Н.В. Финансовые системы зарубежных стран : учеб. пособие. – М.: Финансы и статистика, 2007. – 112 с.; Хоменко В.В., Кулягина Н.Г. Основы организации межбюджетных отношений между центром и регионам // Казанский федералист. – 2002. – № 3. – Режим доступа: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n3/stat9/>

Другие исследователи (Л.В. Овчаренко, В.В. Кириллов, В.Н. Соловьев, Ф. Бретон) считают, что кооперативная модель наносит ущерб территориальной конкурентоспособности и препятствует инновационному развитию¹⁷.

Необходимо отметить, что в чистом виде та или иная модель межбюджетных отношений в современном мире не существует, речь идёт о преобладании того или иного принципа в их построении, ограниченного определённым историческим периодом. Это означает, что бюджетный федерализм как совокупность механизмов организации бюджетных потоков в федеративном государстве (В.Н. Лексин, А.Н. Швецов) представляет собой динамичную систему, приспособляющуюся к постоянно меняющимся общественно-политическим условиям. Оптимальная модель межбюджетных отношений должна обладать способностью вовремя становиться то более, то менее централизованной. Критерием её эффективности, в конечном итоге, может выступать только качество и уровень предоставления бюджетных услуг населению.

Система межбюджетных отношений в РФ к настоящему времени прошла период от жесткой централизации бюджетных полномочий до декларирования представителями российской власти¹⁸ курса на децентрализацию финансов. Даже консервативный в данном вопросе Минфин России признал потребность регионов иметь чётко очерченную доходную базу и участвовать в её формировании важным условием реализации принципов бюджетного федерализма. По словам министра финансов А.Г. Силуанова, «бюджетный федерализм не может существовать без доходной базы и возможности широкого манёвра по исполнению расходных обязательств».

Принимая во внимание вышеназванные принципы, современные научные исследования указывают на необходимость институциональных изменений регионального развития, первоочередное из которых – децентрализация управле-

¹⁷ Кириллов В.В., Соловьев В.Н., Овчаренко Л.В. Совершенствование механизма межбюджетных отношений [Текст] // Мир человека. – 2008. – № 2. – С. 34-71; Breton F. Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance. – Cambridge, 1996.

¹⁸ Бюджетный федерализм: итоги и перспективы : рекомендации научно-практической конференции // Официальный сайт Совета Федерации РФ. – Режим доступа: http://budget.council.gov.ru/activity/other_activities/42719; О разграничении полномочий между органами власти и совершенствовании межбюджетных отношений : материалы заседания Государственного совета РФ. – Режим доступа : <http://special.kremlin.ru/events/state-council/14139>; Путин В.В: Минфин будет идти по пути децентрализации финансов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/economy/20130425/934503631.html#ixzz3q2Wkdnke>

ния. В данном аспекте важнейшей фундаментальной проблемой является обособление степени децентрализации в условиях сильнейших различий в налоговом потенциале российских территорий.

Опираясь на предшествующий опыт реформирования межбюджетных отношений, современные ученые¹⁹ считают ключевой перспективной задачей управления межбюджетными отношениями задачу изменения их архитектуры, нацеленной на стимулирование региональных органов власти и местного самоуправления к созданию условий для предпринимательской и инвестиционной деятельности, что позволит расширить бюджетно-налоговый потенциал территорий. Достижение данной задачи видится научному сообществу только посредством децентрализации государственного управления.

Опыт зарубежных стран свидетельствует о повышении бюджетно-налоговой автономии территорий, что проявляется в соответствующем управлении межбюджетными отношениями по ряду задач.

Задача 1. Совершенствование трансфертного механизма.

Весьма интересен для России шведский опыт в реформировании системы субсидий в условиях необходимости реформы консолидации трансфертов²⁰. В 1993 году в Швеции была проведена новая радикальная реформа в отношении государственных субсидий, целью которой стало сокращение контроля со стороны правительства и предоставление местному самоуправлению большей свободы при решении вопросов местного значения. Суть реформы заключалась в замене нескольких типов субсидий системой общих субсидий²¹.

Подобная реформа проведена и в Канаде: заметное число небольших и разрозненных субвенций и субсидий социального характера объединены в один значительный блочный грант – это субвенция на медицину и социальное страхование. Размер данного гранта одинаков как для бедных, так и для обеспеченных территорий, поскольку финансирование медицинских учреждений

¹⁹ Бухвальд Е.М., Валентей С.Д., Губанов С.С., Ивантер В.В., Ильин В.А., Климанов В.В., Курляндская Г.В., Сидорова Е.Н., Поварова А.И., Татаркин А.И., Татаркин Д.А. и др.

²⁰ Разграничение полномочий между органами власти и совершенствование межбюджетных отношений [Электронный ресурс] / Заседание Госуд. совета РФ от 26.12.2011. – Режим доступа: <http://state.kremlin.ru/face/14139>

²¹ Кнутссон К. Система бюджетного выравнивания местного самоуправления Швеции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://openbudget.karelia.ru/confsec.shtml>

находится в компетенции субнациональных органов. Предоставление финансовой помощи носит целевой характер. Однако федеральный центр не определил детальных условий их расходования, поэтому территориальные программы медицинского обслуживания отличаются друг от друга.

В США, напротив, около половины всего объема финансовой помощи предоставляется на долевой основе, то есть выделение средств из бюджетов вышестоящего уровня происходит только при условии финансирования органами власти нижестоящего уровня определенной доли расходных статей, охваченных действием гранта. Кроме того, значительная часть грантов на софинансирование социальных расходов выделяется штатам и муниципалитетам только с низкой бюджетной обеспеченностью. В России вопрос горизонтального выравнивания стоит гораздо острее, чем вертикального, поэтому необходимо принять во внимание опыт США и осуществлять софинансирование социальных расходов с учётом бюджетной обеспеченности территорий.

Задача 2. Разграничение полномочий между уровнями власти.

Проблема несоответствия доходных источников расходным полномочиям за рубежом, актуальная для России, разрешается с помощью методики оценки бюджетных потребностей. В мировой практике выработано несколько основных подходов к методическому инструментарию.

Специалисты Всемирного банка и Международного валютного фонда для расчёта «стандартного» бюджета, используемого при распределении финансовой помощи, предлагают четыре способа оценки расходов бюджета региона²².

1. На основе анализа факторов, оказывающих влияние на стоимость расходных нормативов (используется при количественной оценке влияния факторов на стоимость бюджетных услуг).

Подобная система оценки расходных потребностей регионов применяется в унитарной Великобритании. На основе регрессионного анализа рассчитывается функция удельных расходов субнациональных бюджетов от различных со-

²² Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice [Электронный ресурс] / edited by Robin Boadway, Anwar Shah. – The World Bank, Washington D.C., 2007. – 624 с. – Режим доступа : <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/IntergovernmentalFiscalTransfers.pdf>

циально-экономических факторов. Значения ряда коэффициентов определяются на базе экспертной оценки, получаемой после консультаций с властями территорий. Такой метод позволяет учитывать почти все существующие бюджетные услуги и при этом включать в анализ широкий спектр территориальных особенностей, в т. ч. стоимостные различия²³.

2. С помощью оценки фактической доли в целевом трансферте на соответствующий вид расходов бюджета (используется в основном в унитарных странах при большом объёме расходов, финансируемых за счёт целевых трансфертов).

3. Путём расчёта среднедушевых показателей по стране (используется при отсутствии существенной межрегиональной дифференциации в стоимости оказания государственных услуг).

Данный метод применяется в Австралии, где среднее значение расходов субнациональных бюджетов за предыдущие годы корректируется на коэффициент факторов, влияющих на расходы бюджетов. Главным финансовым органом определены 11 групп показателей таких факторов, в частности характеризующих интенсивность расходов на социальное обеспечение, культуру, благоустройство и развитие территории, коммунальные услуги, образование, здравоохранение, транспорт, охрану порядка и поддержание безопасности. Веса, определяющие соотношение между факторами, рассчитываются на основе регрессионного анализа. Важным недостатком этого метода является массивность статистических данных и сложность расчётов²⁴. В ФРГ региональный расходный норматив на душу населения рассчитывается очень простым способом как произведение средних для всей страны подушевых доходов земель и взвешенной численности населения планеты. Причём крупным землям присваивается более высокий удельный вес с целью учёта потребности в больших объёмах расходов.

²³ Трунин И.В. Оценка межрегиональных различий в обоснованных бюджетных потребностях субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/iet/exp_iet_trunin_prog2/index/exp_iet_trunin_prog2000.htm

²⁴ Бол Р., Воронцова О. Международный опыт в области определения нормативов расходов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/fpcenter/anfpcenter02112002>

4. Посредством фактически произведённых бюджетных расходов (меняется в случае уверенности в том, что фактические расходы бюджетов достоверно отражают их расходные потребности)²⁵.

Несмотря на то, что единственно верного подхода к расчёту региональных расходных нормативов нет, на основании опыта различных стран можно сделать ряд выводов для России. Во-первых, определение нормативов расходов требует больших усилий, взвешенного подхода и взаимодействия между различными уровнями власти. Во-вторых, используемые для определения расходных нормативов методы могут оказывать серьёзное влияние на поведение нижестоящих органов власти. Поэтому, во избежание нежелательных перекосов, требуется большая осторожность при выборе системы методов. В-третьих, часто более оптимальным подходом представляется упрощённый, но более понятный и основанный на использовании легкодоступных данных.

Задача 3. Совершенствование порядка налогообложения.

Для реформирования налоговой составляющей российской системы межбюджетных отношений интересен опыт Федеративной Республики Германия²⁶ в решении вопроса зачисления налога на доходы физических лиц²⁷. В ФРГ, как и в России, налог изначально собирается по месту работы граждан, далее налоговым ведомствам предписано перераспределять платежи по нему в бюджеты тех территорий, которые являются местом жительства граждан. Следовательно, в ФРГ соблюдается принцип зачисления НДФЛ по месту жительства граждан, а не по месту их работы. При таком порядке уплаты налога не возникнет противоречия, когда, с одной стороны, бюджет недополучает финансовые ресурсы, а, с другой стороны, из

²⁵ Однако данный метод можно применять только в краткосрочном периоде, т. к. при планировании высок риск превышения объёма расходов в целях получения больших объёмов финансовой помощи.

²⁶ В России и ФРГ функционируют схожие модели бюджетного федерализма, поскольку оба государства являются федерациями, сформированными «сверху».

²⁷ Кузнецова О.В. Межбюджетные отношения: параллели между Россией и Германией [Электронный ресурс] // Казанский федералист. – 2006. – № 3 (19). – С. 56-67. – Режим доступа: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n19/4/>

бюджета, в который налог не поступает, должны производиться налоговые вычеты (социальные, имущественные) и возврат сумм налога²⁸.

Таким образом, исследование мировой практики управления системой межбюджетных отношений позволило выделить три направления, по которым использование зарубежного опыта наиболее приемлемо при реформировании межбюджетных отношений в России, в частности при совершенствовании трансфертного механизма и порядка налогообложения, а также при разграничении полномочий между уровнями власти.

ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Современные реалии региональных бюджетов демонстрируют ситуацию глубокого системного кризиса, проявившегося после мирового ухудшения экономической конъюнктуры 2009 года, но вызванного в большей степени внутренними проблемами неэффективности государственного управления, в частности управления межбюджетными отношениями (табл. 2.1–2.2).

Таблица 2.1. Результат исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ

Федеральный округ	2000 г.		2010 г.		2014 г.	
	Млрд руб.	В % к собственным доходам	Млрд руб.	В % к собственным доходам	Млрд руб.	В % к собственным доходам
Уральский	-0,8	-0,6	+16,3	+2,7	-13,3	-1,6
Дальневосточный	+0,07	+0,2	-11,8	-4,3	-20,5	-4,2
Центральный	+7,6	+2,8	+9,6	+0,5	-115,7	-4,5
Северо-Западный	+1,8	+2,0	-20,6	-3,5	-43,9	-5,2
Приволжский	+3,2	+2,0	-74,8	-10,4	-113,3	-10,9
Северо-Кавказский	+0,4	+2,7	-6,0	-6,1	-15,4	-11,2
Южный	-0,5	-1,0	-23,2	-7,7	-54,9	-12,3
Сибирский	-2,7	+3,1	+10,5	+1,8	-92,0	-12,6
Российская Федерация	+8,9	+1,0	-100,0	-2,0	-469,0	-6,6

Источник: рассчитано по данным отчетности Федерального казначейства РФ.

²⁸ Разграничение полномочий между органами власти и совершенствование межбюджетных отношений [Электронный ресурс] / Заседание Государственного совета РФ от 26 декабря 2011 года. – Режим доступа: <http://state.kremlin.ru/face/14139>

Таблица 2.2. Государственный и муниципальный долг субъектов РФ

Федеральный округ	2008 г.			2010 г.		2014 г.			Объем долга, 2014 к 2008 г, раз
	Млрд. руб.	%*	Кредит, %**	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*	Кредит, %**	
Южный	17,1	6,4	48,5	72,2	24,0	271,5	60,8	84,6	15,9
Северо-Кавказский	6,8	10,0	70,6	24,4	24,9	75,9	55,4	83,1	11,2
Приволжский	101,1	14,0	31,1	255,6	35,6	569,8	54,6	77,9	5,6
Сибирский	53,8	10,8	61,0	102,7	18,0	316,0	43,3	72,8	5,9
Дальневосточный	29,0	12,9	52,4	47,2	17,1	138,2	28,0	83,7	4,8
Северо-Западный	31,5	5,5	31,4	102,7	17,3	235,1	27,9	79,5	7,5
Центральный	353,2	18,5	29,5	613,6	33,6	648,0	24,9	66,5	1,8
Уральский	7,1	1,1	7,5	47,3	7,9	147,8	17,4	75,9	20,8
Российская Федерация	599,6	12,2	34,7	1265,5	25,4	2402,3	33,6	75,4	4,0

* – в % к собственным доходам бюджета.
 ** – доля кредитов в общей сумме долга.
 Источник: рассчитано по данным отчетности Федерального казначейства РФ, Министерства финансов РФ.

Прогрессирующий рост дефицита бюджетных систем вызван отсутствием четкого разграничения полномочий между уровнями публичной власти, в результате чего на территориальные бюджеты перекладывается подавляющая часть финансовых обязательств по выполнению федеральных программ и президентских указов. По итогам 2014 года 74 из 83 субъектов имели отрицательный бюджетный баланс.

Наиболее критичной стала ситуация с долговой нагрузкой. Необходимость финансирования бюджетного дефицита за счет привлечения кредитных ресурсов спровоцировала острый долговой кризис. С 2008 по 2014 гг. объем государственного и муниципального долга субъектов РФ вырос в 4 раза. Количество регионов, в которых уровень долговой нагрузки превысил половину объема собственных бюджетных доходов, увеличилось в 4 до 45. Большинство регионов Центрального, Приволжского, Южного и Северо-Кавказского федеральных округов направляют на погашение долга более 55% собственных бюджетных ресурсов. Доля коммерческих и бюджетных кредитов в структуре долговых обязательств составляет 72-85%, основная их часть должна гаситься ежегодно, что, как правило, вынуждает региональные власти прибегать к новым займам.

Бюджетные угрозы регионального развития требуют структурной перестройки межбюджетных потоков для перевода экономики в режим устойчивого роста.

2.1. Налоговое распределение бюджетных ресурсов

Основополагающие принципы и направления развития межбюджетных отношений в регионе во многом предопределяются тем, в каких направлениях их развитие видится на федеральном уровне. Одним из наиболее дискуссионных является вопрос о пределах самостоятельности субъектов Федерации в осуществлении своих полномочий. Ввиду того, что собственные²⁹ доходы бюджетных систем российских территорий более чем на 87% формируются налоговыми поступлениями, объёмы налоговой компетенции³⁰ становятся определяющими в вопросе первичного распределения доходов по уровням бюджетной системы.

Теоретическое осознание на федеральном уровне необходимости процесса децентрализации бюджетных полномочий пока слабо коррелирует с практикой. Н.В. Зубаревич, профессор МГУ, директор региональной программы Независимого института социальной политики, назвала предпринимаемые властями меры перехода к реальному федерализму и поддержке местного самоуправления паллиативными и отметила назревшую необходимость изменения устройства налоговой системы.

По мнению ведущего советника Госдумы РФ О.А. Борзуновой³¹, системная реформа 2004 года, изменившая концепцию и методологические основы построения налоговой системы, привела к сужению доходных источников территорий, а именно:

- сокращению количества региональных налогов с 7 до 3, местных – с 5 до 2;

²⁹ Под собственными доходами бюджета мы понимаем совокупность налоговых и неналоговых доходов.

³⁰ Законодательное наделение органов власти и управления определённым объемом налоговых прав и полномочий.

³¹ Борзунова О.А. Налоговый кодекс Российской Федерации: генезис, история принятия и тенденции совершенствования [Текст] : монография. – М. : Юстицинформ, 2010. – 296 с.

- отмене налога с продаж, зачисляющегося ранее в полном объеме в региональные бюджеты;
- сокращении перечня и нормативов отчислений от регулирующих налогов, зачисляемых в территориальные бюджеты³².

По расчетам ИСЭРТ РАН, реформирование системы налогового распределения за период 1999–2014 гг. привело к сокращению доходных источников бюджетов субъектов РФ на 34% (табл. 2.3).

Таблица 2.3. Динамика структуры налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 1999 и 2014 гг.

Налоговые доходы	1999 г.		2014 г.	
	Млрд. руб.	%	Млрд. руб.	%
Налог на прибыль организаций	139,9	28,1	1961,7	30,2
Налог на доходы физических лиц	97,3	19,5	2680,8	41,3
Налог на добавленную стоимость	67,1	13,5	0	0
Акцизы	24,9	5,0	486,0	7,5
Налог с продаж	19,3	3,9	0	0
Налоги на совокупный доход	5,7	1,1	315,0	4,9
Налоги на имущество	52,5	10,6	957,5	14,7
Платежи за пользование природными ресурсами	34,7	7,0	50,0	0,8
Прочие налоги, пошлины и сборы	56,4	11,3	36,4	0,6
Налоговые доходы, всего	497,8	100,0	6487,4	100,0

Источники: рассчитано по данным отчетности Федерального Казначейства России, Федеральной службы государственной статистики.

Российские масштабы компетенции территориальных органов управления по доходам в обобщённом виде можно определить с помощью распределения их отношения к валовому продукту. Доля доходов в ВВП характеризует место того или иного уровня бюджетной системы в консолидированном бюджете страны. По данным Совета Федерации РФ³³, доля доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в ВВП с 2000 по 2013 годы снизилась с 14,6 до 12,3%, тогда как доля доходов федерального бюджета выросла с 29 до 36%. Это прямое свидетельство того, что регионам достаётся наименьшая часть прироста валового продукта. Доля налоговых поступлений консолидированных бюджетов субъектов Федерации в ВВП также подверглась снижению за аналогичный период – с 10,2 до 8,9% (рис. 2.1).

³² К примеру, оказались исключены нормативы отчислений по некоторым видам акцизов, платежам за пользование природными ресурсами, уменьшены нормативы отчислений от НДФЛ.

³³ Юбилейный аналитический вестник к 20-летию выпуска [Электронный ресурс] // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2014. – № 32 (550) – Режим доступа: <http://council.gov.ru/media/files/41d5396ad1cf4d98c17e.pdf>

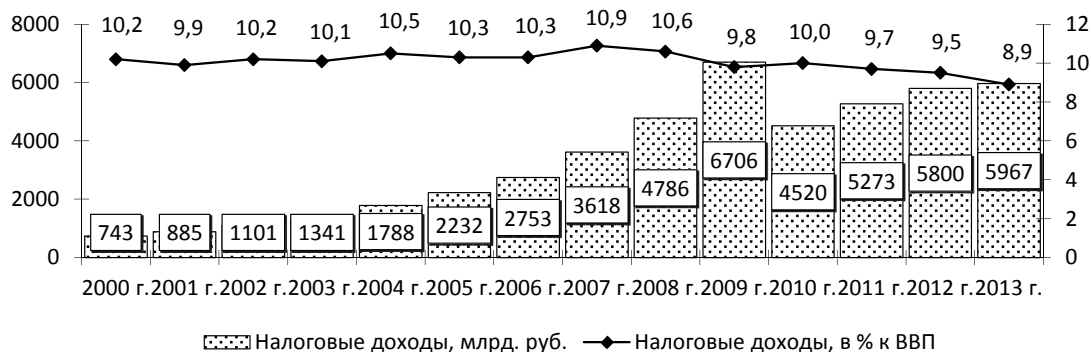


Рисунок 2.1. **Налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2000–2013 гг.**

Источник: рассчитано по данным отчетности Федерального Казначейства России, Федеральной службы государственной статистики.

Бюджетный кодекс первой редакции содержал норму³⁴: налоговые доходы региональных бюджетов должны составлять не менее 50% от суммы доходов консолидированного бюджета страны. Однако требуемое кодексом соотношение практически не соблюдалось. Скорее, напротив, из года в год регионы получали всё меньшую долю доходов – она сократилась с 56% в 1997 году до 46% в 2014 году (рис. 2.2).



Рисунок 2.2. **Соотношение налоговых доходов консолидированных бюджетов регионов и федерального бюджета РФ (без учёта ЕСН) в 1997–2014 гг., %**

Источник: рассчитано по данным отчетности Счётной палаты РФ.

Данное обстоятельство ещё в большей степени снизило соответствие налоговой системы требованиям бюджетного федерализма. Отметим, что рост доли налоговых доходов региональных и местных бюджетов в 2009 году вы-

³⁴ Статья 48. Регулирующие доходы бюджетов // Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

зван кризисными явлениями в экономике и сокращением поступлений по федеральным налогам на прибыль (на 39%) и добычу полезных ископаемых (на 30%), а не децентрализационными бюджетными процессами. Современная налоговая система в России выстроена таким образом, что компетенция по большинству видов налогов закреплена за федеральным уровнем власти. Выше 80% налоговых доходов территориальных бюджетов – отчисления от федеральных налогов, и только порядка 15% – доля закрепленных налогов³⁵. Это указывает на видимость декларируемой самостоятельности территориальных бюджетов.

Регулирующие возможности налогов, формирующих доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, используются не в полной мере. За сферой влияния территориальных органов власти остались такие элементы налогов, как плательщики, объект налогообложения, налоговая база, порядок исчисления налога и налоговый период. Регионы и муниципалитеты не имеют возможности влиять на элементы налога на доходы физических лиц, акцизы, государственную пошлину, единый сельскохозяйственный налог. Вместе с тем, например, НДС формирует налоговые доходы бюджетов субъектов Федерации на 41%, городских и сельских поселений – на 43%, городских округов – на 60%, муниципальных районов – на 81%³⁶.

Подтверждением тому, что российская модель распределения налоговых доходов между уровнями бюджетов закрепила принцип фискального приоритета центра с подчинённым положением территорий, является и тот факт, что почти половина (47,4%) налоговых поступлений и сборов в процессе первичного распределения уходит с территорий в федеральный бюджет. Растет и количество субъектов Федерации, перечисливших в федеральный бюджет более половины собранных средств.

³⁵ Источник: рассчитано по данным отчетности Федеральной налоговой службы России.

³⁶ Источник: рассчитано по данным отчетности Федерального казначейства России.

От Уральского, Приволжского и Северо-Западного федеральных округов поступают в федеральный бюджет наибольшие объёмы налогов, собранных на их территориях. Это говорит о том, что преобладающую роль в налоговых поступлениях данных регионов играют федеральные налоги. К примеру, в субъектах СЗФО доля налоговых платежей, собранных на территории, но уходящих согласно российскому законодательству в центр, составила 43,5% (рис. 2.3). И это в условиях роста дефицитного исполнения и долговой нагрузки бюджетов.

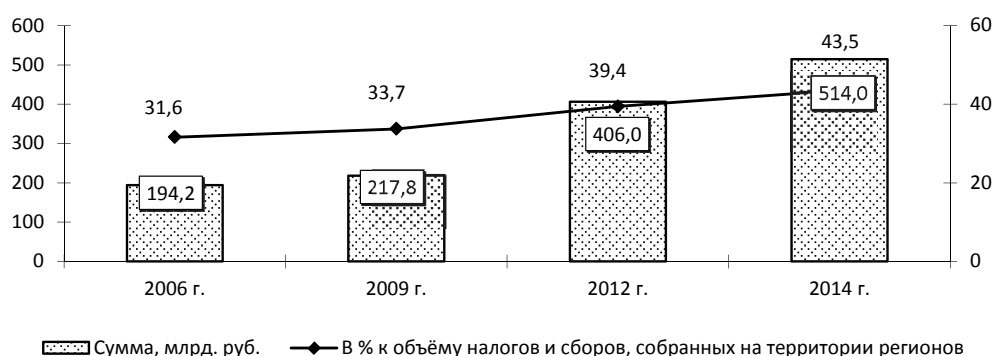


Рисунок 2.3. Налоги, сборы и иные обязательные платежи, поступившие в федеральный бюджет из объёма собранных на территории субъектов Северо-Западного федерального округа в 2006–2014 гг.

Источник: рассчитано по данным отчётности Федеральной налоговой службы России.

Более того, ежегодно растёт число регионов СЗФО, перечисливших в федеральный бюджет в текущем году средств больше, чем в предыдущем, за исключением кризисного 2009 года. При таком механизме налогового перераспределения результат более эффективной работы территориальных управленцев по наращиванию налогового потенциала приводит к тому, что образовавшийся прирост вновь поступает в федеральный бюджет.

Нельзя не указать на отсутствие соразмерности первичного и вторичного перераспределения. В 2006–2014 годах с таких субъектов СЗФО, как г. Санкт-Петербург, Калининградская и Ленинградская области, Республика Коми, в федеральный бюджет поступило доходов больше, чем вернулось в виде финансовой помощи и бюджетных кредитов (табл. 2.4).

Таблица 2.4. Соотношение доходов, переданных в федеральный бюджет регионами СЗФО, и объёма полученных ими из федерального бюджета трансфертов и бюджетных кредитов (2006–2014 гг.)

Субъект СЗФО	Передано в федеральный бюджет, млрд. руб.	Получено из федерального бюджета, млрд. руб.	Соотношение переданных и полученных средств, раз
Республика Коми	309,6	51,9	5,97
Ленинградская область	240,1	61,4	3,91
г. Санкт-Петербург	753,9	234,1	3,22
Калининградская область	161,5	97,6	1,65
Вологодская область	54,2	63,2	0,86
Мурманская область	42,5	80,3	0,53
Новгородская область	18,1	46,9	0,39
Архангельская область	32,9	122,3	0,27
Псковская область	11,4	57,7	0,20
Республика Карелия	11,1	56,4	0,19
Источник: рассчитано по данным отчётности Федерального казначейства России.			

Вместе с тем на органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления возложена основная нагрузка по удовлетворению важнейших жизненных потребностей населения. По данным Федерального казначейства России, доля региональных бюджетов в расходах консолидированного бюджета страны на ЖКХ составляет 88%, образование – 88%, здравоохранение – 71%, культуру – 77%. Беспрецедентный рост дефицита региональных бюджетных систем, составивший по итогам 2014 года 447,8 млрд. рублей (6,2% к собственным доходам бюджетов), спровоцировал рост долговой нагрузки в 3,4 раза, за кредитованности – в 4,5 раза (в сравнении с докризисным периодом). При этом федеральная финансовая помощь уменьшилась на 7%, и планы Минфина свидетельствуют о ее дальнейшем сокращении.

Кризис территориальных бюджетных систем требует их структурной перестройки, превращения региональной политики в ведущий фактор экономического развития страны, что может быть достигнуто в рамках децентрализации управления. Как отметила Н.В. Зубаревич, с учетом всех рисков переход к децентрализации «даст шанс на замену битвы регионов за федеральные трансферты политикой улучшения институтов в условиях конкуренции за инвестиции и человеческий капитал»³⁷.

³⁷ Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика в России // ЭКО. – 2014. – № 4. – С. 7-27.

В российских условиях необходимо оптимальное сочетание централизации и децентрализации налогово-бюджетных полномочий. Когда выгоды от каждой единицы общественного блага получает население всей страны, то абсолютная децентрализация управления фактически невозможна. Но состав общественных благ, в которых нуждается население разных российских территорий, неодинаков, происходит локализация выгод, приносимых общественным благом. Данный факт обосновывает необходимость определенного уровня самостоятельности как в определении потребностей в общественных благах, так и распоряжении ресурсами для их удовлетворения.

Таким образом, исследование современного механизма налогового распределения в системе межбюджетных отношений России позволяет сделать вывод о его низкой эффективности и несоответствии принципам бюджетного федерализма, что подтверждается:

- ✓ необоснованными пропорциями распределения налоговых доходов по уровням бюджетной системы (перекося финансовых поступлений в пользу федерального центра);

- ✓ широким применением регулирующих налогов и дополнительных нормативов отчислений от налогов, не являющихся инструментами собственной бюджетной политики территориальных органов власти – одного из наиболее действенных рычагов публичного управления в условиях современной рыночной экономики;

- ✓ несоответствием объёма источников финансовых ресурсов различных уровней объёму выполняемых соответствующими органами власти и управления функций;

- ✓ приоритетом фискального подчинения регионов центру и ослаблением принципа стимулирования прироста налоговых поступлений;

- ✓ усилением неравномерности налогового потенциала за счет формирования доходов территорий с различными налоговыми базами и видами

бюджетообразующих налогов в большей степени за счёт применения единых нормативов из вышестоящих бюджетов;

- ✓ ослаблением стимулов к наращиванию налогового потенциала территорий и полаганием на федеральную финансовую помощь;

- ✓ делением территорий на регионы «доноры» и «реципиенты», провоцирующем крайне негативные политические явления.

2.2. Система межбюджетных трансфертов

Крайне неэффективное первичное распределение бюджетных ресурсов по уровням бюджетной системы усиливает роль вторичного перераспределения, т. е. функционирования системы межбюджетных трансфертов. Причем ее роль столь велика, что большинство субъектов РФ решают многие проблемы социально-экономического развития за счет финансовой помощи из федерального бюджета. Так, доходы 7 субъектов (Республика Алтай, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Тыва, Чеченская Республика, Камчатский край, Карачаево-Черкесская Республика) сформированы из трансфертов более чем на 60%. Ещё в 16 российских регионах финансовая помощь составила свыше 40%. Общий по стране показатель трансфертозависимости сглаживается за счёт невысокой доли безвозмездных поступлений в регионах с достаточным налоговым потенциалом (Ямало-Ненецкий АО – 1,3%, Ханты-Мансийский АО – 2,5%, г. Москва – 3,2%, Свердловская область – 8,9%, Сахалинская область – 8,1%).

За период с 2000 по 2014 годы уровень дотационности субъектов РФ увеличился вдвое – с 9,5 до 17,7%. Наиболее высоким уровнем дотационности характеризовались бюджетные системы регионов Северо-Кавказского федерального округа – ежегодно свыше 60%, наиболее низким – территории Северо-Запада и Урала – 14 и 8% соответственно (табл. 2.5).

Таблица 2.5. Межбюджетные трансферты консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2000–2014 гг., % к совокупному объёму доходов

Федеральный округ	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2014 г.	2014 г. к 2000 г.
Северо-Кавказский*	54,8	64,5	61,8	60,8	6,0
Дальневосточный	41,6	32,5	39,0	28,2	-13,4
Сибирский	18,4	24,1	25,9	24,7	6,3
Южный	14,9	24,0	25,1	20,2	5,3
Центральный**	14,0	18,5	22,0	19,9	5,9
Приволжский	7,9	19,9	26,1	19,5	11,6
Северо-Западный	6,2	11,6	15,2	14,3	8,1
Уральский	3,5	5,3	14,3	8,0	4,5
Российская Федерация	9,5	14,7	21,4	17,7	8,2

* Без Чеченской Республики.
 ** Без г. Москвы.
 Источник: рассчитано по данным отчётности Федерального казначейства России.

В наиболее дотационных регионах России размер дотации на одного жителя варьировался от 13,5 до 97 тыс. рублей (табл. 2.6).

Таблица 2.6. Распределение дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации в 2014 году

Дотационный регион	Дотация, млрд. руб.	Кол-во населения, тыс. чел.	Размер дотации на 1 жителя, руб.
Камчатский край	31,1	320,2	97082
Республика Саха (Якутия)	50,7	955,9	53053
Магаданская область	7,4	154,5	48003
Республика Тыва	11,3	309,3	36599
Республика Горный Алтай	7,2	208,4	34588
Республика Ингушетия	6,9	430,5	16111
Республика Дагестан	42,9	2930,4	14637
Еврейская АО	2,5	174,4	14230
Республика Бурятия	13,7	971,4	14140
Карачаево-Черкесская Республика	6,4	474,7	13554
Чеченская Республика	17,5	1302,2	13456

Источник: рассчитано по данным Министерства финансов России.

Существующие механизмы согласования интересов центра и регионов и, соответственно, методов распределения финансовой помощи территориям предполагают использование в меньшей степени формализованных процедур и в большей степени неформальных, учитывающих политическую целесообразность, социальные компоненты, лоббирование региональных интересов, особые условия и т. д.

Современная трансфертная политика состоит в том, чтобы максимальные объёмы трансфертов поступали в наименее обеспеченные территории и после-

довательно уменьшались на пути к более обеспеченным. Ярким примером этого может стать отражение сути трансфертной политики в период кризиса экономики. Так, Вологодская область оказалась в числе российских регионов, наиболее пострадавших от нестабильности мировой конъюнктуры по причине моноструктурности своей экономики и резкого ухудшения финансового состояния бюджетообразующего предприятия³⁸ (снижение собственных доходов в 2009 году на 17,9 млрд руб. по сравнению с 2008 годом). При этом в 2009 году региональный бюджет Вологодской области получил дотации (на сбалансированность бюджета) в размере 3,2 млрд руб. В то же время объём федеральной финансовой помощи в виде дотаций (на выравнивание и сбалансированность) в Архангельскую область (регион Северо-Западного федерального округа с сопоставимой для Вологодской области численностью населения), менее пострадавшую в кризис (снижение собственных доходов на 6 млрд руб.), составил 7,8 млрд руб. Это опять говорит о том, что работает не формализованный механизм предоставления финансовой помощи, а методы лоббизма.

Применяемые инструменты выравнивания развития территорий ориентированы прежде всего на обеспечение макроуправляемости региональной системы, что в определенной мере привело к зависимости от вышестоящего уровня, усилению социальной несправедливости, снижению интереса у территориальных органов управления повышать собственный доходный потенциал территорий. Помощь из центра не стимулирует региональные органы управления совершенствовать свою собственную деятельность, более того – поощряет иждивенчество. Регионы, которые слабо работают над программами повышения эффективности использования имеющихся ресурсов, могут жить не хуже других регионов за счёт перераспределения средств от более успешно работающих регионов.

³⁸ Доля налоговых платежей от наиболее крупного налогоплательщика – ПАО «Северсталь», составлявшая до 2009 г. около 40% в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета Вологодской области, в 2010–2011 гг. снизилась до 24%, а в последующие годы и вовсе до нуля.

На практике политика бюджетного выравнивания привела к тому, что межбюджетные трансферты территориям в среднем различались в пять раз, причём разрыв приобрёл тенденцию роста (табл. 2.7).

Таблица 2.7. Межбюджетные трансферты федеральным округам на душу населения

Федеральный округ	2005 г.		2010 г.		2014 г.	
	Сумма, руб.	к РФ, раз	Сумма, руб.	к РФ, раз	Сумма, руб.	к РФ, раз
Дальневосточный	9651	3,12	28694	2,93	31982	3,02
Северо-Кавказский	6973	2,25	17840	1,82	22097	2,09
Сибирский	4345	1,4	10682	1,09	12556	1,19
Северо-Западный	2679	0,86	8480	0,87	10190	0,96
Приволжский	2994	0,97	8796	0,90	8600	0,81
Южный	2758	0,89	7548	0,77	8087	0,76
Центральный	2535	0,82	6670	0,68	7866	0,74
Уральский	1565	0,51	8540	0,87	6255	0,59
Российская Федерация	3098	1,00	9786	1,00	10583	1,00
Разрыв между округом с максимальным и минимальным объёмом трансфертов	6,2		4,3		5,1	

Источник: рассчитано по данным отчётности Федерального казначейства России.

Не происходит и снижения степени региональной поляризации. По итогам 2014 года только 18 субъектов Российской Федерации являлись самостоятельными, а в 63-х уровень подушевой бюджетной обеспеченности доходами был ниже среднего даже после выделения федеральной финансовой помощи (рис. 2.4).

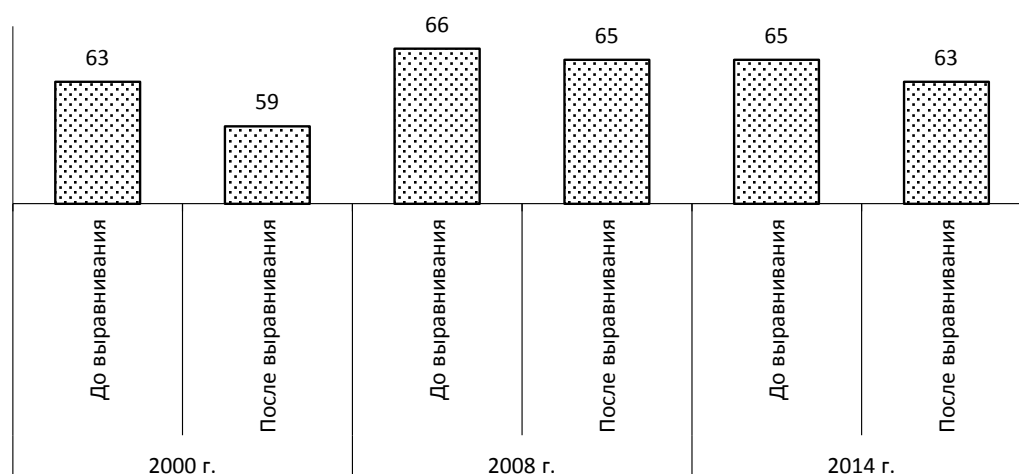


Рисунок 2.4. Количество субъектов Российской Федерации с уровнем обеспеченности доходами ниже среднего до и после межбюджетного выравнивания

В шести субъектах РФ на долю указанных дотаций пришлось более 70% объема предоставленных межбюджетных трансфертов (Республика Дагестан – 76,4%, Республика Саха (Якутия) – 82,3%, Республика Тыва – 74,2%, Чеченская Республика – 83%, Камчатский край – 86,5% и Магаданская область – 70,4%).

Количество регионов-доноров в стране постоянно сокращается – за последние десять лет почти вдвое, несмотря на усилия властей по передаче полномочий субъектам Федерации. Лучший показатель за этот период был достигнут в 2006 году – 20 из 87 регионов считались донорами федерального бюджета. По итогам 2014 года их осталось 11 из 85 (Московская область, Москва, Санкт-Петербург, Ленинградская область, Республика Татарстан, Самарская область, Сахалинская область, Тюменская область, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ). Как отметила глава Счётной палаты РФ Т.А. Голикова, «данные цифры свидетельствуют о том, что за эти годы мы упустили ситуацию и плохо представляем, что происходит в регионах»³⁹. По её мнению, основные причины снижения финансовой состоятельности регионов вызваны «непродуманной политикой распределения полномочий». Если в 2012 году 10 регионов смогли обеспечить собственные расходы за счёт собственных доходов, то в 2014 году – лишь четыре: Москва (95,5%), Санкт-Петербург (95,6%), Московская область (93,7%) и Ненецкий автономный округ (91,8%).

По мнению экспертов Независимого института социальной политики, издержки ухудшающейся экономической ситуации оседают на плечи средних и относительно развитых регионов. При этом самое существенное нарастание дефицитности демонстрируют именно регионы-доноры, а также территории, на которых сосредоточены сырьевые запасы и крупные промышленные предприятия (например, Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ). В таких регионах бюджетная обеспеченность и, как правило, финансовая устойчивость снижаются быстрыми темпами.

³⁹ Петров В. Скромность украшает // Российская газета. – 2014. – № 6368 (96).

С 2014 года вступили в силу изменения⁴⁰ в части субвенциональной формы межбюджетных отношений. Их суть заключается в переходе к единой субвенции. Если в 2013 году регионам предоставлено 23 вида субвенций из федерального бюджета на сумму 251 млрд. рублей, то к 2016 году планируется предоставление одного вида субвенции в размере 313–319 млрд. рублей. В состав единой субвенции будут включены трансферты на осуществление переданных федеральных полномочий в 11 сферах (в сфере охраны здоровья граждан, образования, в области охраны водных биологических ресурсов, в отношении объектов культурного наследия, в области водных и лесных отношений и др.).

Вместе с тем наблюдается увеличение количества межбюджетных трансфертов региональным бюджетам в виде субсидий. Так, в 2015 году предусмотрено 49 видов межбюджетных трансфертов, из них 16 субсидий (для сравнения: в 2014 году 40 трансфертов, включая 11 субсидий).

Основной «болевым точкой» субсидий является то, что большинство из них (более 80% в 2014 году) распределяется не законом о федеральном бюджете, а подзаконными актами Правительства Российской Федерации. Учитывая количество субсидий, Правительством РФ принимается значительное число нормативных правовых актов, которыми утверждены правила предоставления и расходования субсидий⁴¹. Это чрезмерно усложняет бюджетный процесс, не обеспечивает его транспарентность и снижает точность и эффективность бюджетного планирования.

Структура трансфертов меняется таким образом, что она демонстрирует всё большую нацеленность на выполнение регионами не собственных расходных полномочий, а делегированных с вышестоящего уровня. Субъектам РФ

⁴⁰ Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил формирования и предоставления единой субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета» от 27.03.2013 № 275.

⁴¹ Счетная палата РФ отмечает, что, например, в 2010 году действовало 63 постановления Правительства Российской Федерации.

передано 4659 федеральных полномочий⁴², в т. ч. отраслевых. Организация качественной реализации такого объёма полномочий представляется непростой задачей.

Подчеркнем, что объём делегированных полномочий за период с 2000 по 2014 годы в расходах консолидированных бюджетов Российской Федерации вырос с 2,2 до 312,2 млрд рублей (табл. 2.8).

Таблица 2.8. Динамика делегированных расходов в структуре расходов консолидированных бюджетов Российской Федерации

Показатель	2000 г.	2014 г.
Сумма, млрд руб.	2,2	312,2
В % к расходам бюджета	0,2	3,3
Расходы	1006,1	9353,3
Источник: рассчитано по данным отчётности Федерального казначейства России.		

При этом распространена практика неполного финансирования из федерального бюджета всех расходов бюджета субъекта Федерации, связанных с передачей расходных полномочий, возникающих вследствие принятия нормативно-правовых актов на федеральном уровне и увеличивающих расходы региональных бюджетов. Эта практика показала, что в 2006–2014 годах не финансировалось до 2,7% переданных на региональный уровень расходов. Следовательно, на покрытие оставшихся расходов региональные бюджеты должны изыскивать собственные средства.

Несмотря на то, что межбюджетные трансферты служат достаточно стабильным источником поступлений в бюджеты регионов, их объем во многом зависит от проводимой на федеральном уровне бюджетно-налоговой политики и, следовательно, слабо поддается прогнозированию на среднесрочную перспективу. Кроме того, размер финансовой помощи во многом зависит от объёма поступающих в федеральный бюджет доходов, что накладывает дополнительные риски в плане своевременности и полноты поступления средств в бюджеты регионов.

⁴² Из выступления заместителя Министра регионального развития РФ Р. Панова на Всероссийской конференции «Региональная Россия: эффективное перераспределение полномочий между различными уровнями государственной власти». – Режим доступа: <http://www.upcoo.ru/175/627>

Межбюджетные трансферты предоставляются региональным бюджетам неравномерно, а это с учётом ценового фактора создаёт риски неэффективного использования бюджетных средств. Среди основных причин такой ситуации следует назвать недостатки организационного характера, вызванные прежде всего тем, что конкурсные процедуры по государственным и муниципальным контрактам проводятся во второй половине года, а также длительностью сроков документооборота, несвоевременностью заключения контрактов на выполнение работ (оказание услуг), несоблюдением поставщиками сроков поставки оборудования и материалов. Всё это приводит к тому, что значительная доля годовых федеральных трансфертов выделяется регионам в IV квартале года (табл. 2.9).

Таблица 2.9. Доля межбюджетных трансфертов, выделяемых в IV квартале, % от годовых (на примере субъектов СЗФО)

Субъект СЗФО	2006 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2012 г.	2014 г.
Ленинградская область	43,1	47,3	25,7	20,9	9,1	62,7
Мурманская область	30,6	37,6	32,7	37,6	14,4	46,5
Республика Карелия	30,0	37,1	21,3	26,5	22,8	33,3
Республика Коми	31,0	24,0	26,9	17,8	11,5	37,6
г. Санкт-Петербург	38,5	43,8	21,0	20,0	12,6	26,8
Псковская область	23,8	19,5	17,9	17,1	28,3	26,0
Архангельская область	32,6	33,7	26,9	27,5	6,6	25,0
Новгородская область	23,7	31,8	26,3	18,6	18,1	24,1
Калининградская область	46,2	45,7	13,9	27,5	24,9	23,1
Вологодская область	23,6	30,0	23,3	24,3	19,6	22,1

Источник: рассчитано по данным отчётности Федерального казначейства России.

Исследование системы межбюджетных трансфертов приводит к выводу о наличии несоответствия теоретико-методологических и нормативно-правовых вопросов управления с практической реализацией, что создает ряд противоречий.

Противоречие первое – увеличение доли самого нетранспарентного вида трансфертов – «иные межбюджетные трансферты», порядок предоставления которых практически не прописан в Бюджетном кодексе Российской Федерации, вопреки соблюдению принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы страны.

Объём иных межбюджетных трансфертов региональным бюджетам в 2014 году достиг почти 150 млрд рублей, или 9% в структуре межбюджетных трансфертов, что в полтора раза выше уровня 2008 года. В ряде регионов СЗФО

данный вид трансфертов формировал в период с 2008 по 2014 годы четверть (в Республике Коми в 2008 г. почти треть) всей финансовой помощи (табл. 2.10).

Таблица 2.10. **Иные межбюджетные трансферты консолидированных бюджетов субъектов Северо-Западного федерального округа***

Субъект	2008 г.		2011 г.		2014 г.		2014 к 2008, раз
	Сумма, млрд. руб.	%**	Сумма, млрд. руб.	%**	Сумма, млрд. руб.	%**	
г. Санкт-Петербург	2,0	7,9	7,6	21,4	4,2	12,9	2,1
Республика Карелия	1,4	21,1	1,2	12,4	2,3	19,7	1,6
Ленинградская область	0,4	5,9	1,6	13,0	2,3	17,0	5,1
Псковская область	0,3	5,7	1,2	10,1	2,3	18,4	6,6
Архангельская область	2,7	17,9	2,2	10,5	1,8	10,8	0,6
Мурманская область	3,4	25,5	2,2	20,7	0,7	9,0	0,2
Республика Коми	1,5	29,6	2,1	23,4	0,6	9,0	0,4
Калининградская область	0,6	5,9	1,2	6,1	0,4	1,9	0,7
Вологодская область	0,8	16,6	1,7	17,3	0,3	3,4	0,4
Новгородская область	0,5	10,5	1,3	17,6	0,2	4,6	0,4
СЗФО	13,8	13,4	22,5	15,0	15,0	10,7	1,1
Российская Федерация	110,2	9,7	214,9	13,1	149,6	9,0	1,4

* Статья «иные межбюджетные трансферты» появилась в бюджетной классификации доходов в отчётности Федерального казначейства России с 2008 года.
 ** В % к объёму межбюджетных трансфертов.
 Источник: рассчитано по данным отчётности Федерального казначейства России.

Противоречие второе – усиление роли неформализованных механизмов распределения дотаций.

В России существует только один вид финансовой помощи, распределяемой на основании законодательно установленной методики, – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (с 2000 г.). Как отметила профессор МГУ, директор региональной программы Независимого института социальной политики Н.В. Зубаревич, это самый «честный» вид дотаций⁴³.

Несмотря на то, что в бюджетных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию не раз отмечалась необходимость упорядочения межбюджетных отношений в части распределения трансфертов по установленным и понятным методикам, доля формализованных дотаций, напротив, сократилась. В 2005 году они составляли 50% от всех трансфертов из федерального бюджета.

⁴³ Зубаревич Н.В. Ржавые скрепы сверхцентрализации [Электронный ресурс] // Эксперт. – 2014. – №3(882). – Режим доступа: <http://expert.ru/expert/2014/03/rzhavyieskrepyi-sverhtsentralsizatsii/>

та, в 2014 году их доля снизилась до 26%. В то же время в кризисных условиях при усилении так называемого «ручного управления» происходит наращивание объёмов неформализованного вида дотаций – на сбалансированность бюджетов. В 2009 году по сравнению с 2008 годом их объём вырос в 4,2 раза и составил 33% объёма всех дотаций (табл. 2.11).

Таблица 2.11. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и на поддержку мер по обеспечению сбалансированности территориальных бюджетов РФ

Вид дотации	2006 г.		2008 г.		2009 г.		2014 г.		2014 г. 2008 г., раз
	Сумма, млрд руб.	%*	Сумма, млрд руб.	%	Сумма, млрд руб.	%	Сумма, млрд руб.	%	
Дотация на выравнивание	228,9	77,0	330,0	84,4	375,5	64,9	439,8	64,3	1,9
Дотация на сбалансированность	50,6	17,0	46,0	11,8	191,9	33,1	231,5	33,9	4,6
* В % к общему объёму дотаций.									
Источник: рассчитано по данным отчётности Федерального казначейства России.									

В 2012 году дотацию на сбалансированность получили 44 региона из 83-х, но уже в 2014 году её получателями стали почти все регионы, за исключением г. Москвы, Тюменской области и Ямало-Ненецкого АО. При этом 17% всего объёма дотаций на сбалансированность бюджетов получили Чеченская Республика (24,8 млрд руб.) и г. Санкт-Петербург (14,2 млрд руб.).

Противоречие третье – предоставление нецелевой формы финансовой помощи (дотаций) под конкретные цели.

РФ в 2015 году будет предоставлено на частичную компенсацию дополнительных расходов на Целый ряд нормативно-правовых документов⁴⁴ обозначил необходимость обеспечения самостоятельности бюджетов субъектов и муниципальных образований путём планомерного повышения нецелевой финансовой помощи (дотаций). Декларирование данной меры не является новшеством бюджетной политики в России, однако её соблюдение всё больше становится формальным. Согласно основным направлениям бюджетной политики на 2015–2017 годы установлено, что 16,4% всех дотаций на поддержку мер по обеспечению

⁴⁴ Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов; Постановление Правительства РФ «О порядке распределения и предоставления дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации» от 13.04.2010 № 231; Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» от 01.12.2014 № 384-ФЗ.

сбалансированности бюджетов субъектов повышение оплаты труда работников бюджетной сферы.

Это противоречит содержанию данного типа финансовой помощи. Вопреки положению бюджетного законодательства о том, что дотации должны предоставляться «без установления направлений и (или) условий их использования»⁴⁵, направления использования территориями почти 1/5 объема дотаций всё же заданы федеральным центром.

Таким образом, решение задачи обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов за счёт вторичного перераспределения бюджетных ресурсов делает территориальные органы власти и управления более уязвимыми с позиций финансовой автономии и нуждающимися в дополнительных бюджетных ресурсах на выполнение возрастающих полномочий.

2.3. Влияние реформ межбюджетных отношений на состояние муниципальных финансов

Реформирование местного самоуправления и сопутствующее изменение системы межбюджетных отношений на муниципальном уровне, начатое в 2003 году, усилило тенденцию централизации вертикали власти.

Распределение отношения собственных доходов к ВРП характеризует долю доходов каждого уровня бюджетной системы в валовом продукте и, соответственно, место в консолидированном бюджете региона. Для местных бюджетов Вологодской области такая доля за 2004–2014 годы не превышала 5%, что свидетельствует о том, что муниципальным образованиям достаётся наименьшая часть прироста ВРП. С 2007 года вновь наблюдается рост данного показателя. Дело в том, что на распределение доходов между бюджетами разных уровней публичной власти оказывает существенное влияние характер экономического развития региона. Из-за сильной дифференциации размещения производственных предприятий на территории Вологодской области происходит централизация доходов на региональном уровне.

⁴⁵ Статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, в ходе реформирования межбюджетных отношений подверглась изменениям структура налоговых источников местных бюджетов, что, несомненно, отразилось на распределении доходов по уровням бюджетной системы. С 2005 года количество законодательно установленных местных налогов уменьшилось с пяти до двух. Сокращены также перечень и норматив отчислений от федеральных и региональных налогов, зачисляемых в местные бюджеты. К примеру, оказались исключены нормативы отчислений по акцизам, платежам за пользование природными ресурсами, уменьшены до 30% нормативы отчислений от НДФЛ (табл. 2.12).

Таблица 2.12. **Нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты, %**

Налоговые доходы	До начала реформы 2006 года	После реформы 2006 года			
		Городские округа	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Налог на прибыль (ставка)	7	-	-	-	-
Налог на доходы физических лиц	50–70	15	5-15	10	2
Налог на игорный бизнес	50	-	-	-	-
Акцизы на водку	35	-	-	-	-
Налог на имущество организаций	50	-	-	-	-
Налог на имущество физических лиц	100	100	100	100	100
Земельный налог	100	100	100	100	100
Платежи за пользование природными ресурсами	65-80	-	-	-	-
Единый налог на вменённый доход	45-75	100	100	-	-
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	54	-	-	-	-
Единый сельскохозяйственный налог	30-60	100	50-100	50	30
Источник: составлено по федеральным и региональным нормативно-правовым актам.					

Эти изменения налоговой системы были необходимы для сглаживания дифференциации в доходном потенциале вновь создаваемых муниципальных образований, резко различающихся по уровню экономического развития, и выравнивания их бюджетной обеспеченности.

Однако после налоговой реформы значительный объём налоговых поступлений был перераспределён в пользу вышестоящих бюджетов. В Вологод-

ской области за период 2004–2014 годы удельный вес трансфертных платежей в местные бюджеты вырос более чем в 2 раза (рис. 2.5).



Рисунок 2.5. Структура доходов местных бюджетов Вологодской области, % к доходам

Источник: рассчитано по данным отчётности Федерального казначейства России.

Анализ дореформенной структуры налоговых доходов местных бюджетов области выявил отличия от структуры последующих лет. Налог на прибыль и акцизы перестали участвовать в формировании местных бюджетов. Основным бюджетообразующим налогом стал налог на доходы физических лиц, удельный вес которого в 2014 году превысил 80%. Закреплённые за органами МСУ налоги (земельный налог и налог на имущество физических лиц) не обеспечивали ощутимой поддержки муниципальной казны (лишь 3–14% в доходах).

Межбюджетные трансферты, включённые Бюджетным кодексом в состав собственных доходов местных бюджетов, создают иллюзию прочности их финансовой базы. Однако 85,5% муниципалитетов Вологодской области являлись в 2014 году дотационными. В таких условиях выполнение органами МСУ собственных полномочий зависит в большей степени от размера финансовой помощи, а не от качества управленческой деятельности.

В целях оказания финансовой помощи муниципалитетам в Вологодской области созданы региональные фонды для выравнивания бюджетной обеспеченности, для финансового обеспечения переданных государственных полномочий и для долевого финансирования социально значимых расходов. Нагрузка областного бюджета, связанная с необходимостью оказания безвозмездной финансовой помощи местным бюджетам, оценивалась с 2007 года на уровне 40% расходов бюджета.

В 2008 году Вологодская область воспользовалась законодательным правом⁴⁶ в сфере межбюджетных отношений и апробировала новый инструмент управления – замену дотации (или её части) дополнительными нормативами отчислений от НДС/Л. В основу данного инструмента положено стимулирование муниципалитетов к увеличению их доходного потенциала, поскольку превышение поступающих доходов над расчётным объёмом дотации не изымалось в бюджет региона. В области замена дотаций осуществлена для всех трех типов муниципальных образований. Налоги, закреплённые за бюджетами районов по нормативам, сформировали по итогам 2008 года в среднем половину их собственных доходов, в отдельных районах – до 60–80% (табл. 2.13).

Таблица 2.13. Результат замены дотаций муниципальным образованиям Вологодской области дополнительными нормативами отчислений от региональных налогов и сборов в 2008 году

Муниципалитет	Дополнительные доходы по дифференцированным нормативам, млн руб.	Доля дополнительных доходов в собственных доходах, %
Местные бюджеты, всего	2170,7	19,05
Городские округа	356,9	5,1
Муниципальные районы	1751,6	48,4
Поселения	62,1	7,9
Источник: рассчитано по данным Департамента финансов Вологодской области.		

Однако ни дополнительные отчисления от налогов, ни система трансфертов не являются инструментами собственной бюджетной политики органов местного самоуправления – одного из наиболее действенных рычагов публичного управления в условиях современной рыночной экономики. Именно местные налоги в большей степени призваны выполнять регулируемую и стимулирующую функции муниципального управления.

Оценивая в целом сбалансированность местных бюджетов, следует иметь в виду, что она является формальной. Законодательно закреплённых за ними доходных источников недостаточно для финансирования расходных полномочий органов местного самоуправления. Если в 2003 году 71% налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов обеспечивал финансирование их совокупных расходов, то в 2014 году данный показатель снизился до 38%. При су-

⁴⁶ Право регионов РФ передавать дополнительные доходные источники муниципалитетам (в соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ).

шествующем механизме распределения налоговых источников между уровнями публичной власти растущий дефицит собственных доходов муниципалитетов на финансирование общего объёма расходных полномочий покрывался за счет системы межбюджетных трансфертов.

Несовершенство межбюджетных отношений в регионе проявляется и в неспособности обеспечить равный доступ населения к бюджетным услугам на его территории, о чём свидетельствует дифференциация муниципалитетов по уровню бюджетной обеспеченности. Так, в 2004–2014 годах разрыв между наиболее и наименее обеспеченными муниципалитетами по уровню собственных доходов на 1 жителя составлял до 9 раз⁴⁷.

Неравенство бюджетных потенциалов наблюдалось между тремя типами муниципалитетов: городскими округами, районами и поселениями. Вследствие неравномерного распределения экономического потенциала по территории области, в 2004–2014 годах до 70% налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов мобилизовалось в казне городов. При этом на поселения приходилось всего 6–8% собственных доходов, что привело к стремительному росту финансовой помощи.

Наиболее благоприятная структура доходов бюджетов сложилась в городских округах, тогда как формирование районного и поселенческого уровней было осуществлено в отрыве от финансово-экономической базы их функционирования (табл. 2.14).

Таблица 2.14. Структура бюджета города Вологды и сельских поселений, % в совокупных доходах

Показатель	г. Вологда		Новленское*		Олюшинское**	
	2005 г.	2014 г.	2005 г.	2014 г.	2005 г.	2014 г.
Собственные доходы	35,2	39,6	19,3	73,8	1,8	6,6
– Налог на доходы физических лиц	19,9	17,8	10,1	35,2	1,2	1,9
Межбюджетные трансферты	29,8	60,5	80,7	26,2	97,8	95,2
– Дотации на выравнивание	0,0	0	44,2	14,4	76,6	89,9
Размер профицита (+), дефицита (–) в расходах	1,01	-3,14	0,03	0,14	0,1	0,9
Коэффициент покрытия расходов собственными доходами	54,6	38,4	20,0	84,4	1,8	6,7
* Поселение Вологодского муниципального района. ** Поселение Верховажского муниципального района. Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.						

⁴⁷ Рассчитано по данным правовых актов органов местного самоуправления Вологодской области о местных бюджетах // СПС Консультант плюс.

Расходы бюджета поселения Олюшинское в анализируемый период более чем на 95% покрывались трансфертами (преимущественно дотациями). Основной источник собственных доходов поселения – НДФЛ – составлял менее 2% доходов или в среднем 50 тыс. руб. в год. Говорить о самостоятельности такого бюджета даже не приходится. Другая ситуация наблюдается в поселении Новленское. Его собственные доходы в 2014 году составили 73,8%. Основными наполнителями казны поселения являлись налоги на доходы физических лиц (35,2%) и налоги на имущество (26,1%). Размер дотаций равнялся 14,4%.

Нельзя не отметить, что образование поселенческого уровня МСУ и возникновение необходимости разделения экономической базы между поселениями и районом ухудшило бюджетную ситуацию в районном звене. Собственные доходы районов снизились в 3,3 раза по сравнению с уровнем 2005 года и почти в 5 раз увеличилась их зависимость от финансовой помощи из других бюджетов. Если в 2005 году в 73% районов Вологодской области показатель бюджетной обеспеченности на 1 жителя складывался преимущественно из собственных поступлений, то по итогам 2006 года, напротив, он во многом стал зависеть от величины межбюджетных трансфертов (табл. 2.15).

Таблица 2.15. Обеспеченность собственными доходами на одного жителя в муниципальных районах Вологодской области в 2005–2006 гг.

Муниципальный район	Собственные доходы на одного жителя, руб.		Доля собственных поступлений в доходах, %		Муниципальный район	Собственные доходы на одного жителя, руб.		Доля собственных поступлений в доходах, %	
	2005 г.	2006 г.	2005 г.	2006 г.		2005 г.	2006 г.	2005 г.	2006 г.
Усть-Кубинский	3777	3298	42,3	20,0	Вытегорский	8487	1744	100,0	17,2
Белозерский	6235	2877	81,0	21,7	Харовский	4239	1743	60,8	15,1
Бабаевский	7719	2616	78,5	21,5	Сямженский	3916	1632	52,6	11,9
Кадуйский	12183	2570	100,0	19,8	Вологодский	4875	1619	78,5	16,4
Кирилловский	5180	2569	64,3	20,7	Междуреченский	5069	1504	55,8	21,5
Сокольский	5655	2499	66,0	26,5	Вашкинский	4134	1328	47,0	8,8
Чагодощенский	6527	2363	64,1	16,9	Вожегодский	3668	1302	49,8	9,9
Грязовецкий	6806	2264	93,7	22,7	Устюженский	3148	1256	50,3	9,1
Тотемский	7531	2133	87,7	16,5	Тарногский	3152	1212	42,5	9,3
Шекснинский	5182	2034	83,5	20,0	Кич-Городецкий	2924	1176	46,5	10,5
Великоустюгский	6647	2009	81,5	17,7	Верховажский	3227	1168	49,1	10,6
Череповецкий	7646	2001	100,0	20,2	Бабушкинский	3367	1148	58,1	9,7
Нюксенский	7650	1932	78,4	13,1	Никольский	2587	1002	46,1	9,4

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Таким образом, в результате реформ местного самоуправления и межбюджетных отношений не был создан механизм формирования доходов местных бюджетов, обладающий в достаточной степени стимулирующим характером и работающий в полной мере на расширение объёма и повышение качества муниципальных услуг населению. Вместо этого реформирование способствовало усилению роли выравнивающей функции системы межбюджетных отношений, что негативно отразилось на заинтересованности муниципалитетов в наращивании налогового потенциала, а также рациональном и эффективном расходовании бюджетных средств. В то же время главным рычагом такого стимулирования должно стать чёткое и обоснованное разграничение на постоянной основе расходных полномочий и максимально соответствующих им доходных источников между уровнями бюджетной системы.

ГЛАВА 3. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ

Система управления и распределения властных полномочий в России является квинтэссенцией мирового опыта, но опыта, не адаптированного к специфике нашей страны.

Перед определением механизмов повышения эффективности государственного управления следует еще раз определить критерии эффективности – это способность государственных структур на различном уровне успешно решать экономические, социальные, финансовые, организационные и другие задачи, достигать поставленных целей, согласовывать и координировать экономические и политические интересы различных групп населения, действуя при этом в строго определенном правовом пространстве. Это означает, что развитие бюджетной системы Российской Федерации должно строиться на принципе эффективного взаимодействия мощного федерального центра с регионами и муниципалитетами, располагающими финансовыми ресурсами и способными эффективно решать самостоятельно или совместно с центром основные вопросы, связанные с жизнедеятельностью людей. Важнейшим направлением повы-

шения эффективности государственной власти в целом может и должно стать укрепление ее региональной составляющей, то есть экономической и финансовой основ территорий. Это действенный путь повышения эффективности региональной власти, которая получает возможность формировать бюджет и внебюджетные фонды и тем самым решать стоящие перед ней вопросы в большей степени за счёт собственных ресурсов, а не финансовой помощи и рыночных займов.

Это особенно актуально в условиях рыночной экономики, когда превращение регионов в самоуправляемые территории привело к возрастанию интереса исследовать их обеспеченность различными ресурсами (финансовыми, трудовыми, природными и т. д.). При этом оценка совокупной способности всех ресурсов, прежде всего бюджетных, максимально обеспечивать воспроизводственный процесс и удовлетворение общественных потребностей характеризует социально-экономический потенциал субъектов Российской Федерации.

Практика развитых зарубежных стран показывает, что эффективно действующий механизм управления системы межбюджетных отношений в стране способствует строительству бюджетного федерализма, росту экономики и благосостояния общества.

3.1. Развитие механизма распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы

Проведенное исследование современных проблем системы межбюджетных отношений показало необходимость совершенствования механизма распределения налоговых доходов между федеральным и региональным уровнями.

В условиях курса на децентрализацию налоговых полномочий и поиска путей саморазвития территорий возможно выдвинуть тезис о том, что соотношение собранных и поступивших в вышестоящий бюджет налоговых доходов не должно превышать уровня предыдущих лет. К примеру, на практике количество регионов СЗФО, перечисливших в федеральный бюджет в текущем году средств больше, чем в предыдущем, увеличилось с 1 в 2006 году до 7 в 2014 году (табл. 3.1).

Таблица 3.1. Доля налоговых доходов, поступивших в федеральный бюджет из объёма собранных на территории субъектов СЗФО, в % к предыдущему году

Субъект СЗФО	2006 г.	2008 г.	2009 г.	2011 г.	2014 г.
Республика Карелия	76,4	123,3	27,3	126,5	143,5
Ленинградская область	95,2	102,0	107,1	125,6	140,0
Вологодская область	82,3	105,4	43,9	99,5	124,1
Калининградская область	99,1	98,8	101,6	116,7	120,3
Республика Коми	102,0	101,7	78,3	110,0	104,7
Архангельская область	97,9	45,0	175,6	121,3	101,4
г. Санкт-Петербург	87,3	83,9	111,1	125,2	103,6
Псковская область	84,4	56,0	101,8	104,9	73,1
Новгородская область	90,0	172,4	82,7	101,7	71,8
Мурманская область	89,3	100,0	48,7	105,4	11,4
Количество регионов, перечисливших в федеральный бюджет в текущем году средств больше, чем в предыдущем	1	6	5	9	7
Источник: рассчитано по данным отчетности Федеральной налоговой службы России.					

С целью создания стимулов территориальных властей наращивать налоговые доходы предлагаем введение нового алгоритма их распределения, исходя из оценки соотношения объёма налоговых доходов, собранных на территории региона и поступивших в федеральный бюджет. Если данное соотношение за отчётный период превысит значение за предыдущий период более чем на 100%, то в распоряжении региональных властей остается 15%⁴⁸ налоговых платежей, исчисленных *по формуле*⁴⁹:

$$\text{если } \left[\left(\frac{N_{\text{ФЕД}i}}{N_{\text{ТЕР}i}} / \frac{N_{\text{ФЕД}i-1}}{N_{\text{ТЕР}i-1}} \right) \times 100 \right] > 100\%,$$

$$\text{то } NT_i = 0,15 \times \left(\frac{N_{\text{ФЕД}i} + N_{\text{ФЕД}i-1}}{2} \right), \quad (1)$$

где $N_{\text{ТЕР}i} / N_{\text{ТЕР}i-1}$ – объём налоговых платежей, собранных на территории региона за отчётный период / за предыдущий период;

⁴⁸ Данное возможное значение процента определено методом коллективных экспертных оценок с учетом баланс интересов федеральных и региональных органов власти. В экспертную группу включены главные и ведущие специалисты Департамента финансов и Департамента стратегического планирования Вологодской области (40 чел.), финансовых управлений администраций г. Вологда и г. Череповец (20 чел.), ученые высшей категории ФГБУН ИСЭРТ РАН, ФГБОУ ВПО ВоГУ, ФГБОУ ВПО ВГМХА им. Н.В. Верещагина, ФГБОУ ВПО ЧГУ (20 чел.). Форма сбора мнений экспертов – анкетирование. Отбор экспертов осуществлялся на основе анализа качеств кандидатов исходя из их профессиональной компетентности в области межбюджетных отношений, научной интуиции, умения решать творческие задачи, заинтересованности в объективных результатах экспертной работы, деловитости (собранности, коммуникативности, независимости суждений, мотивированности действий), объективности.

⁴⁹ Формула справедлива для положительных значений объёмов налоговых платежей, т.к. отрицательные значения означают отсутствие налоговых поступлений в федеральный бюджет с территории региона.

$N_{ФЕД i} / N_{ФЕД i-1}$ – объём налоговых платежей, поступивших в федеральный бюджет за отчётный период / за предыдущий период;

$НТ_i$ – объём налоговых платежей, остающийся в распоряжении территориальных органов власти и управления.

Апробация нового алгоритма, проведенная на 83 субъектах РФ⁵⁰ (табл. 3.2), определила существующие резервы роста налоговых поступлений в 36 субъектах РФ. Они смогли бы увеличить доходы на 2–12%. Дополнительные расходы федерального бюджета при этом составили бы 578 млрд рублей, или 9,97% налоговых поступлений.

Таблица 3.2. Результаты апробации предлагаемого алгоритма распределения налоговых доходов между федеральным и региональным бюджетами

Субъект Российской Федерации	Соотношение объёма налогов, переданных в федеральный бюджет, и совокупного объёма собранных на территории региона налогов, раз		$\frac{2_{год}}{1_{год}} \times 100, \%$	Средний объём налоговых платежей, переданных в федеральный бюджет, за 2 года, млрд руб.	Сумма, остающаяся в распоряжении региональных органов власти, млн руб.
	Период, предшествующий отчетному				
	1 год	2 год			
	$\frac{N_{ФЕД i-1}}{N_{ТЕР i-1}}$	$\frac{N_{ФЕД i}}{N_{ТЕР i}}$			
				$\frac{N_{ФЕД i} + N_{ФЕД i-1}}{2}$	$НТ_i$
Ханты-Мансийский АО	0,86	0,87	101,3	1370,0	205506,2
г. Москва	0,41	0,42	102,6	870,5	130581,0
Ямало-Ненецкий АО	0,72	0,77	108,1	393,6	59034,4
Московская область	0,34	0,35	100,9	165,1	24767,2
г. Санкт-Петербург	0,36	0,37	101,5	164,3	24645,5
Оренбургская область	0,66	0,67	101,2	112,5	16875,9
Пермский край	0,49	0,52	106,1	100,6	15095,1
Красноярский край	0,27	0,47	172,7	89,9	13486,5
Томская область	0,70	0,71	101,3	84,6	12684,6
Удмуртская Республика	0,65	0,66	102,7	67,5	10125,1
Нижегородская область	0,29	0,31	106,4	45,9	6878,6
Калининградская обл.	0,61	0,63	102,5	44,4	6663,0
Краснодарский край	0,23	0,25	110,6	43,5	6518,1
Омская область	0,32	0,32	100,7	36,2	5425,3
Челябинская область	0,28	0,29	102,0	34,6	5196,9
Саратовская область	0,34	0,42	123,8	33,7	5061,5
Ярославская область	0,31	0,32	101,5	24,9	3740,9
Калужская область	0,38	0,43	113,2	22,2	3332,5
Хабаровский край	0,21	0,21	100,5	16,7	2501,8
Белгородская область	0,24	0,26	108,8	16,5	2471,0

⁵⁰ За исключением Крымского федерального округа и г. Севастополь.

Владимирская область	0,32	0,33	102,7	14,6	2188,0
Брянская область	0,35	0,45	127,8	13,6	2041,0
Астраханская область	0,27	0,29	105,7	10,9	1633,6
Тверская область	0,22	0,26	115,4	10,1	1512,0
Чувашская Республика	0,32	0,34	105,1	10,1	1509,4
Ульяновская область	0,25	0,28	108,8	8,7	1311,9
Кировская область	0,23	0,26	117,5	7,8	1177,2
Пензенская область	0,24	0,26	108,0	7,4	1114,3
Курская область	0,15	0,21	142,7	6,1	919,4
Вологодская область	0,14	0,15	112,9	6,1	912,0
Республика Мордовия	0,28	0,30	107,3	5,9	886,8
Ивановская область	0,23	0,27	114,7	5,4	803,1
Республика Карелия	0,11	0,15	131,3	2,8	420,8
Республика Дагестан	0,13	0,18	146,9	3,1	464,6
Республика Марий-Эл	0,19	0,23	120,5	2,7	407,7
Карачаево-Черкесская Республика	0,18	0,21	116,9	1,0	152,8
Всего:					578 045,7

Помимо простоты расчётов и доступности информационной базы, снижения встречных межбюджетных потоков, повышения уровня бюджетного планирования важнейшим достоинством предложенного подхода к вертикальному распределению налоговых доходов между бюджетами станет стимулирование региональных органов власти к наращиванию налогового потенциала.

Е.Н. Сидорова и Д.А. Татаркин справедливо отметили, что смещение акцента в пользу перераспределительных отношений вряд ли даст новый импульс территориям к повышению их доходов, учитывая, что «излишки» доходов, полученные от повышения эффективности экономики, будут реквизированы и затем посредством перераспределения переданы другим территориям⁵¹. Для запуска и активизации финансового механизма саморазвития регионов необходимы эффективные налоговые стимулы и рычаги. Результаты исследований ИСЭРТ РАН свидетельствуют о наличии ряда возможных стимулов и рычагов.

Первое – оптимизация политики налогового стимулирования.

По подсчётам д.э.н., профессора Н.Н. Тютюрюкова⁵², на уровне субъекта Федерации по региональным налогам могут быть предоставлены 172 льготы, на

⁵¹ Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. Укрепление финансовой безопасности регионов на основе совершенствования управления их финансовыми ресурсами [Текст] // Вестник УРФУ. Серия «Экономика и управление». – 2012. – №3 – С. 135-144.

⁵² Тютюрюков Н.Н., Тютюрюков В.Н. Региональные и местные налоговые доходы // Финансы. – 2008. – № 4. – С. 31-35.

уровне муниципального образования – более 48 тыс. льгот. Сложно представить высокую эффективность мониторинга и управления такой ситуацией. Назревшая инвентаризация перечня налоговых льгот должна базироваться на взвешенном подходе к соблюдению баланса повышения налоговой, следовательно инвестиционной, привлекательности территорий и стабильности наполнения бюджета доходами.

Надо понимать, что плательщиками федеральных налогов являются вовсе не субъекты Федерации, а население и предприятия страны. В то же время на развитие российской экономики, особенно производственного сектора, налоговая система оказывает подавляющее воздействие. Задачу «видимой» поддержки предприятий государство пытается решить посредством широкого распространения режима льготного налогообложения. Безусловно, высока актуальность и целесообразность льгот, предоставляемых в целях модернизации производства и внедрения инноваций, а также в условиях наличия бюджетной и социальной эффективности. Однако при отсутствии в России компенсационных механизмов одним из результатов подобной системы налогового стимулирования является снижение доходов в бюджетах территорий. По сведениям ФНС России, в 2014 году налоговые доходы бюджетов регионов снизились на 3% в результате действующего федерального законодательства и на 24% в результате принятия локальных нормативно-правовых актов о льготах. Потери местных бюджетов составили 15 и 19% соответственно.

Ярким примером сокращения территориальных доходов от предоставления льгот служат объёмы поступлений по налогу на имущество организаций и физических лиц. Если по первому налогу размер предоставленных льгот снизился в 2014 году по сравнению с 2007 годом на 26%, то по налогу на имущество физических лиц вырос в 4 раза, причём до 97% льгот установлено федеральным законодательством (табл. 3.3).

Таблица 3.3. **Объём региональных и местных налогов, не поступивший в территориальные бюджеты из-за предоставления льгот в 2007, 2014 гг.**

Налог	2007 г.	2014 г.	2007 г.		2014 г.	
	Выпадающие налоговые доходы, в % к сумме, подлежащей к уплате в бюджет		Объём налоговых льгот			
			Сумма, млрд. руб.	в т.ч. установленные федеральным законодательством, %	Сумма, млрд. руб.	в т.ч. установленные федеральным законодательством, %
Региональные налоги, в т. ч.:	77,5	28,5	251,8	50,4	185,4	11,3
– налог на имущество организаций	91,5	29,4	247,4	51,3	184,0	11,4
– транспортный налог	8,1	5,6	4,4	0,03	1,4	0,09
Местные налоги, в т. ч.:	38,6	34,4	30,1	24,6	70,7	42,3
– земельный налог	35,8	28,7	24,8	9,3	49,3	19,7
– налог на имущество физических лиц	60,4	63,6	5,3	97,0	21,4	94,3
Источник: рассчитано по данным отчетности Федеральной налоговой службы России.						

Для оптимизации политики налогового стимулирования и формирования перечня эффективных налоговых льгот, нацеленных на решение основной задачи экономического роста, необходима реализация следующих мероприятий:

1) Развитие принципа селективного налогового стимулирования и регулирования:

- введение налоговых преференций для бизнес-структур, занимающихся развитием высокотехнологичного материального производства⁵³;

- предоставление «налоговых каникул» для вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей и организаций, заявивших о переходе на упрощенную систему налогообложения или на уплату ЕНВД в течение первых двух лет деятельности⁵⁴.

2) Трансформация механизма предоставления льгот по имущественным налогам путем вариативности необлагаемых площадей в зависимости от отне-

⁵³ Бодрунов С.Д. Формирование стратегии реиндустриализации России [Текст] : монография : в 2-х частях. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – СПб. : ИНИР, 2015. – Ч. 1. – 551 с.

⁵⁴ О задачах Совета Федерации по реализации положений Послания Президента РФ Федеральному Собранию [Электронный ресурс] // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2015. – № 9 (562) – Режим доступа: http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/54765

сения налогоплательщиков к той или иной социальной категории вместо освобождения категорий плательщиков от уплаты⁵⁵.

3) Внедрение форм компенсаций выпадающих доходов субъектов РФ в результате внесения изменений и дополнений в налоговое законодательство, в том числе вследствие предоставления федеральных налоговых льгот. Одной из таких форм может стать субсидиарный механизм поддержания уровня доходов региональных бюджетов. Целесообразно введение 4-хлетнего моратория на внесение изменений и дополнений в действующее законодательство о налогах и сборах⁵⁶.

- Разработка на федеральном уровне механизма компенсации территориальным бюджетам доходов, выпадающих в результате предоставления федеральных льгот по региональным и местным налогам;

- введение в обязанности налогоплательщиков, получающих налоговые льготы, формировать и предоставлять в финансовые органы отчетность об использовании полученных налоговых льгот;

- закрепление права региональных финансовых органов на доступ к информации о налогоплательщиках, получающих налоговые льготы;

- учёт информации о предоставлении и действии налоговых преференций на всех стадиях бюджетного процесса: при формировании проекта бюджета – включение величины налоговых льгот в прогнозируемый объём налоговых поступлений; в процессе исполнения бюджета – контроль использования налоговых льгот; при составлении отчёта об исполнении бюджета – включение данных об эффективности и результативности льгот.

Второе – повышение собираемости налогов.

По данным отчетности ФНС России, недоимка по налоговым платежам в бюджет на 01.08.2015 г. составила 486 млрд рублей, что на 10% выше показателя за аналогичный период прошлого года.

⁵⁵ Проблемы нормативно-правового регулирования кадастрового учета и налогообложения недвижимого имущества [Электронный ресурс] // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2015. – № 5 (558). – Режим доступа: http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/52203

⁵⁶ О задачах Совета Федерации по реализации положений Послания Президента РФ Федеральному Собранию [Электронный ресурс] // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2015. – № 9 (562) – Режим доступа: http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/54765

Тем не менее, чтобы повысить собираемость, например, НДФЛ, целесообразно осуществлять следующие мероприятия:

1. Повышение финансовой грамотности населения, в т. ч. информирование о социальных последствиях выплат заработной платы в «конвертах» и необходимости раскрытия сведений об организациях и предпринимателях, осуществляющих такие выплаты.

2. Установление ответственности работодателей за выплату заработной платы «в конвертах».

3. Восстановление прогрессивной шкалы налогообложения доходов физических лиц, что требует корректировки некоторых составляющих налоговой системы⁵⁷:

- установление классификации доходов по характеру источника их получения (трудовые, рентные, пассивные) с целью введения минимальных налоговых ставок на первый вид и максимальных в отношении последних;

- введение особого положения экстремально высоких и экстремально низких доходов: освобождение от налогообложения малообеспеченных слоёв населения и налогообложение предметов роскоши;

- установление перечня видов деятельности, имеющих возможность сокрытия доходов (ИП, сдача в аренду помещений, автоперевозки), для сохранения по ним единой ставки налога

4. Установление для налоговых агентов ежеквартальной отчётности об удержании и перечислении налога хозяйствующими субъектами в бюджет для повышения контроля своевременности перечисления налога.

5. Закрепление статуса и полномочий комиссий по легализации теневой заработной платы.

6. Проработка законодательной стороны вопроса контроля за миграцией юридических лиц.

Основные меры повышения собираемости региональных и местных налогов систематизированы в таблице 3.4.

⁵⁷ Проблемы и варианты наполнения доходной части бюджета [Электронный ресурс] // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2011. – № 2 (414). – Режим доступа: http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25876

Таблица 3.4. Основные меры повышения собираемости региональных и местных налогов

<i>Транспортный налог</i>	<i>Налог на имущество физических лиц</i>
<p>Введение обязанности плательщика налога предъявлять справку об отсутствии задолженности по уплате налога при регистрации, перерегистрации, прохождении технического осмотра.</p> <p>Организация ежемесячных рейдов налоговых инспекторов совместно с органами ГИБДД и службой судебных приставов по работе с лицами, уклоняющимися от уплаты налога.</p> <p>Проведение мониторинга данных о транспортных средствах, подлежащих налогообложению, с целью их актуализации.</p>	<p>Создание в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ информационных систем градостроительной деятельности.</p> <p>Закрепление предельных сроков, в течение которых вновь построенные здания, сооружения и другие строения должны быть зарегистрированы.</p> <p>Разработка законодательного акта по налогообложению незавершённых объектов строительства.</p> <p>Использование дифференцированного подхода определения инвентаризационной стоимости имущества.</p>
<i>Налог на имущество организаций</i>	<i>Земельный налог</i>
<p>Совершенствование информационного взаимодействия финансовых и регистрирующих органов.</p> <p>Выявление фактического наличия имущества и неучтённых объектов, подлежащих налогообложению.</p>	<p>Закрепление в Налоговом Кодексе РФ как максимальных, так и минимальных предельных ставок налога.</p> <p>Проведение мероприятий по выявлению собственников земельных участков и привлечению их к налогообложению.</p>
<p>Источник: Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности [Текст] : монография. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 164 с. – (Проблемы эффективности государственного управления).</p>	

Нововведением в сфере имущественного налогообложения на перспективный период 2016–2020 годы станет переход от взимания налога на имущество физических лиц и земельного налога к введению налога на недвижимость (гл. 32 Налогового кодекса РФ), который заключается в⁵⁸:

- ✓ расчете платежей по кадастровой стоимости, а не инвентаризационной цене;
- ✓ передаче полномочий по установлению суммы налога на отдельные объекты недвижимости муниципальным властям.

Первые оценки эффективности нового налога можно будет сделать по пилотным регионам (в т. ч. и Вологодской области) не раньше октября 2016 года, когда будут осуществляться первые платежи.

Третье – повышение эффективности института консолидированных групп налогоплательщиков (КГН).

⁵⁸ Порядок расчета нового налога на недвижимость, особенности и льготы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://111999.ru/realty/nalog-na-nedvizhimost-2015/>

Результаты последнего проведенного Счетной палатой РФ мониторинга свидетельствуют о влиянии создания КГН⁵⁹ на уменьшение поступлений налога на прибыль в бюджетную систему РФ (табл. 3.5).

Таблица 3.5. Оценка влияния создания КГН на сумму налога на прибыль, млрд руб.

	2012 г.			2013 г.			Сумма отклонений
	без КГН	с КГН	отклонение	без КГН	с КГН	отклонение	
Консолидированный бюджет РФ	493,1	484,3	-8,8	461,7	443,4	-18,3	- 27,1
Федеральный бюджет	51,0	50,5	-0,5	48,1	46,2	-1,9	- 2,4
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	442,1	433,8	-8,3	413,6	397,2	-16,4	- 24,7
Источник: Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка результативности администрирования консолидированных групп налогоплательщиков» [Эл. рес.] // Бюллетень Счетной палаты РФ. – 2014. – № 9. – Режим доступа: http://audit.gov.ru/activities/bulleten/797/							

Несмотря на мораторий формирования КГН в 2015 году, действие данного института, допускающего консолидацию убытков, привело к существенному снижению налогооблагаемой базы. По расчетам Счетной палаты РФ, за 2014 год 31 регион потерял 65 млрд руб., за I полугодие 2015 года 47 регионов потеряли 53 млрд руб.⁶⁰. В силу неэффективного перераспределения налоговой базы между регионами в Правительстве обсуждается возможность продления моратория на образование новых КГН с 2016 до 2018 года⁶¹.

Первоочередной задачей по вопросу КГН должна стать разработка особой модели их налогового учета по типам консолидации с целью минимизации возможности злоупотребления предоставленным правом объединения. Данная модель станет своеобразным гарантом обеспечения прозрачности внутригрупповых налоговых отношений для налоговых органов и, как следствие, позволит снизить налоговые риски.

⁵⁹ По данным Минфина, в РФ зарегистрировано 16 КГН, среди которых крупнейшие компании: «Газпром», «Роснефть», «ЛУКОЙЛ», «Северсталь», НОВАТЭК, «Мечел».

⁶⁰ Голикова Т.А. Основные направления повышения эффективности расходов федерального бюджета: реальность и перспективы [Электронный ресурс] : выступление Председателя Счетной палаты РФ Т.А. Голиковой на парламентских слушаниях в Совете Федерации. – Режим доступа: <http://www.audit-it.ru/news/account/843473.html>

⁶¹ Круглый стол по вопросу функционирования института консолидированных групп налогоплательщиков [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов РФ. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/press-center/>

Предложенные направления совершенствования налоговой политики могут смягчить дисбаланс интересов различных уровней власти по вопросам экономической эффективности, социальной справедливости и макроэкономической стабильности, позволят укрепить финансовую самостоятельность территорий и повысить количество саморазвивающихся регионов и муниципалитетов. Одновременно с созданием благоприятного режима поиска и мобилизации внутренних источников дополнительных доходов возрастёт ответственность региональных и муниципальных органов за результаты собственных управленческих решений.

3.2. Совершенствование системы межбюджетных трансфертов

По нашим исследованиям, особое внимание следует уделить методике расчёта дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с позиций оптимальности их распределения между муниципальными образованиями. Согласно бюджетному законодательству Российской Федерации, при расчёте уровня бюджетной обеспеченности поселений учитываются только их налоговые доходы. Такой подход устанавливает зависимость механизма распределения дотаций и, как следствие, расходов бюджета в большей степени от размера налоговых поступлений. В свою очередь, это нарушает два принципа бюджетной системы РФ:

- ✓ принцип минимизации размера дефицита бюджета, реализация которого возможна лишь при учёте всех доходов (ст. 33 БК РФ);
- ✓ принцип общего покрытия расходов бюджетов, означающий, что расходы не могут быть увязаны с определёнными доходами и источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 35 БК РФ).

О некорректности существующего метода распределения финансовой помощи между поселениями свидетельствует тот факт, что в ряде поселений Вологодской области неналоговые поступления составляют свыше 80% доходов бюджета, при этом в конце года на счетах главных распорядителей данных поселений остаются неиспользованные средства (табл. 3.6).

Таблица 3.6. Доля неналоговых доходов и остатков средств в собственных доходах поселения Вологодской области в 2014 г., %

Поселение	Неналоговые доходы	Остатки средств бюджетов	Поселение	Неналоговые доходы	Остатки средств бюджетов
Центральное	66,3	22,8	Туровецкое	55,1	5,5
Идское	52,2	68,9	Калининское	65,8	5,2
Юркинское	55,8	6,4	Медведевское	56,8	38,1
Васильевское	54,0	50,8	Ирдоматское	62,6	67,1
Коневское	61,9	29,8	Югское	82,1	60,3
Нишнекулойское	53,9	18,7	Домшинское	87,4	119,4
Семеновское	51,4	39,5	Ершовское	51,7	13,1
Андроновское	53,0	15,4	Любомировское	73,3	46,7
Алешинское	70,0	18,1	Раменское	70,7	306,2
Николоторжское	50,1	38,6	Чуровское	63,9	16,2
Ферапонтовское	56,6	16,7	Боровецкое	57,0	17,2

Источник: рассчитано по данным Департамента финансов Вологодской области.

Принимая во внимание вышеизложенное, считаем необходимым при расчёте дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений учитывать все статьи налоговых доходов и ряд неналоговых поступлений. Для того чтобы не вызвать деструктивный эффект и не уменьшить мотивацию органов местного самоуправления поселений на развитие неналоговых платежей, не следует, по нашему мнению, учитывать неналоговые доходы, объём которых зависит от эффективности управления муниципальной собственностью.

Для усиления объективности распределения дотаций между поселениями предлагаем внести изменения в методику расчёта дотаций из фонда финансовой поддержки поселений региона. Формула расчёта индекса доходного потенциала (ИДП_i) останется прежней:

$$ИДП_i = \frac{ДП_i}{Ч_i} / \frac{ДП}{Ч}, \quad (2)$$

где ИДП_i – индекс доходного потенциала i-го поселения;

ДП_i – доходный потенциал i-го поселения;

Ч_i – численность постоянного населения i-го поселения;

ДП – суммарный доходный потенциал всех поселений, входящих в состав муниципального района;

Ч – численность постоянного населения муниципального района.

Изменения предлагается внести в формулу расчёта доходного потенциала (ДП_{*i*}) поселения:

$$ДП_i = \sum НП_{ij} - C_i + D_i + ННП_i, \quad (3)$$

где ДП_{*i*} – доходный потенциал *i*-го поселения;

НП_{*ij*} – налоговый потенциал *i*-го поселения по *j*-му налогу;

C_i – субвенция из бюджета *i*-го поселения в областной бюджет;

D_i – расчётный размер дотации *j*-му поселению из бюджета муниципального района за счёт субвенции из областного бюджета;

ННП_{*i*} – неналоговый потенциал в части платежей от передачи в аренду земельных участков.

Указанные изменения, внесённые в методику расчёта дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений, позволят обеспечить рациональное перераспределение финансовых ресурсов между поселениями.

При совершенствовании трансфертного механизма особое внимание следует уделить вопросу повышения качества межбюджетного планирования. В нашем исследовании выявлена проблема неравномерного предоставления финансовой помощи в региональные и местные бюджеты. Существующие в регионе и в России методы проектирования бюджетных показателей не могут обеспечить равномерность перечисления ни бюджетных расходов, ни поступлений налогов, ни трансфертов. Использование основной массы государственных денег в конце финансового года приводит не только к их неполному и нецелевому освоению, но и к нарастанию инфляции в начале следующего года, что в конечном счёте подрывает макроэкономическую стабильность.

Ситуация осложняется тем, что неиспользованные целевые трансферты подлежат возврату в федеральный бюджет. Это приводит к потере доходов территориальных бюджетов и увеличению числа финансовых межбюджетных потоков. Несмотря на острую напряжённость исполнения регионального бюджета, наблюдаемую с 2009 года, связанную с дефицитом и высокой долговой нагрузкой, 1,5-3% объёма трансфертов ежегодно перечисляются обратно в Министерство финансов России по причине их неосвоения.

Для прекращения выпадения из регионального и местных бюджетов данных доходов необходимо принимать меры по повышению межбюджетного планирования (в частности, решение вопроса о нерегулярности перечисления трансфертов и о связанном с ней кризисе неплатежеспособности):

- введение в Бюджетный кодекс нормы, закрепляющей распределение межбюджетных трансфертов по субъектам Российской Федерации к первому чтению проекта федерального бюджета на очередной финансовый год;
- исключение субсидий из перечня целевых трансфертов, подлежащих в случае неосвоения возврату, поскольку они передаются на софинансирование программ социально-экономического развития;
- повышение взаимосвязи стадий бюджетного планирования и составления отчётности об исполнении бюджета⁶².

Предложенные меры дадут возможность нейтрализовать существующую фрагментарность управленческих воздействий и повысить прозрачность деятельности и ответственность органов власти в бюджетно-налоговой сфере, закрыть возможности для минимизации доходной базы территориальных бюджетов, привлечь в них дополнительные доходы, повысить эффективность использования бюджетных средств, тем самым максимизируя обеспеченность населения региона собственными бюджетными ресурсами.

3.3. Повышение эффективности разграничения бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы

В данном вопросе крайне необходимым условием становится реализация принципа соответствия полномочий, возложенных на органы власти, и потребностей в финансовых средствах. В связи с этим передача полномочий должна осуществляться одним из способов: делегированием полномочий вместе с чётким расчётом и обоснованием их финансового обеспечения в форме субвенций

⁶² Формирование отчёта в начале следующего финансового года не позволяет при составлении бюджета на очередной год учитывать недостатки бюджетного процесса прошлого года. Разрыв между отчётом об исполнении бюджета предыдущего года и планированием бюджета на очередной год приводит к тому, что неэффективные направления деятельности продолжают финансироваться, а на развитие новых приоритетов расходов недостаточно средств.

или передачей собственных полномочий совместно с доходными источниками. Безусловно, второй способ считается более предпочтительным для регионов, поскольку повышает прозрачность межбюджетных отношений и упрощает финансовые потоки. Вместе с тем в условиях разнообразия субъектов Российской Федерации по природно-климатическим условиям для проживания населения, по его численности и составу, обеспеченности ресурсами, степени экономического развития сильно затрудняется формирование справедливых и макростабильных межбюджетных отношений.

Для определения объёма ресурсов, необходимого бюджетному уровню, во многих зарубежных странах применяют методику расчёта социально необходимых размеров территориальных бюджетов с учётом специфических особенностей каждого региона. Применение методики в Российской Федерации будет способствовать решению трёх важнейших проблем при разграничении полномочий:

- упорядочению процесса обоснования финансовых потребностей бюджета любого уровня;
- нейтрализации субъективных факторов при формировании и принятии бюджета;
- формированию ориентиров эффективного разделения налогов и сборов между уровнями бюджетной системы.

По мнению д.э.н., профессора Л.С. Гринкевич⁶³, минимально необходимый бюджет любого уровня должен на 100% покрываться за счёт собственных закреплённых доходных источников. Это означает гарантию государства по обеспечению получения населением страны достаточного объёма финансовых ресурсов для нормального функционирования объектов социальной и производственной инфраструктуры.

Затрагивая тему делегирования расходных обязательств, нельзя не отметить, что федеральный центр, продекларировав самостоятельность региональных органов и местного самоуправления, не создал системы распределения власти и собственности, позволяющей указанным органам выполнять свои

⁶³ Гринкевич Л.С., Казаков В.В. Межбюджетные отношения в Российской Федерации на современном этапе // Известия Томского политехнического университета. – 2008. – Т. 312. – № 6. – С. 10-15.

функции. Наибольший объём делегированных полномочий приходится на местный уровень, как наиболее приближенный к населению. Так, на местные бюджеты Вологодской области перекладывалась всё большая ответственность за осуществление делегируемых им Федерацией и регионом полномочий по решению социально-экономических проблем. Значительное увеличение расходов на выполнение переданных полномочий (с 2006 года они составляют треть совокупных расходов, тогда как до 2004 года – 10%) отрицательно сказывается на исполнении собственных расходных обязательств.

Тенденция к уменьшению возможностей органов местного самоуправления самостоятельно определять приоритетные направления расходования средств усилилась после внесения в 2007 году изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса, согласно которым с 2008 года установлены дополнительные условия получения дотаций и субсидий в зависимости от уровня финансовой помощи, оказываемой муниципалитету. В области ещё имеются муниципалитеты, администрации которых (исходя из дополнительных условий предоставления трансфертов) не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не упомянутые в ФЗ № 131. Таким муниципалитетам субвенции не перечисляются. Однако ряд делегированных государственных полномочий, на исполнение которых нацелены данные трансферты, должны финансироваться в обязательном порядке (например, обеспечение федеральных льгот ветеранам и участникам боевых действий).

Вследствие неполного финансирования расходных обязательств, переданных как муниципалитетам, так и регионам с вышестоящего уровня, территориальные органы власти должны изыскивать дополнительные собственные средства на их покрытие. К примеру, в 2004–2014 годах органы местного самоуправления Вологодской области ежегодно изыскивали финансовые ресурсы для 5% нефинансируемых полномочий, принятых нормативно-правовыми актами на вышестоящих уровнях власти.

Подчеркнём, что при проведении децентрализации вопросы разделения полномочий и распределения ресурсов следует рассматривать совместно на всех уровнях власти. Принятие законов, увеличивающих количество полномо-

чий нижестоящих органов власти, следует подкреплять соответствующей передачей доходов. Разрешение данной ситуации возможно лишь на федеральном уровне путём проведения следующих мер:

- передача делегированных полномочий не федеральным законом, а актами Президента или Правительства (в зависимости от того, в чьём подчинении находится соответствующий федеральный орган исполнительной власти), что повысит оперативность подготовки нормативно-правовой базы о передаче полномочий;
- внесение в бюджетное законодательство положения об ограничении объёма передаваемых государственных полномочий, обязательных к исполнению (например, за рубежом имеется практика установления предела – в виде определённого процента от общих расходов регионального или местного бюджета – свыше которого передаваемые полномочия принимаются к исполнению и реализуются нижестоящими органами власти только на добровольной основе);
- обязательность компенсации не только полной стоимости передаваемых полномочий, но и стоимости дополнительных затрат, связанных с их осуществлением на местах.

* * *

По нашим расчётам, осуществление некоторых из обозначенных в исследовании мер позволит привлечь в бюджетную систему на примере Вологодской области 9,3–10,3 млрд рублей в год, что на 20–22% повысит собственные доходы консолидированного бюджета региона (табл. 3.7).

Таблица 3.7. **Расчёт возможного увеличения поступлений в бюджетную систему региона за счёт предлагаемых мер повышения эффективности инструментов межбюджетных отношений (на примере Вологодской области)***

Мероприятие	Фактическое значение	Предлагаемый вариант	Дополнительные доходы, млн руб. в год
Снижение недоимки по платежам в бюджет	13,5-18%	0	5400–6300
Ликвидация нефинансируемых федеральных льгот	55-69% исчисленной суммы в бюджет	0	3650–6507
Обеспечение полноты использования целевых трансфертов	2-5% суммы трансфертов	0	212–457
Обеспечение полного финансирования делегированных полномочий	95-99%	100%	5–69
Итого			9267–10333

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ключевым условием поступательного развития и повышения конкурентоспособности экономики федеративного государства, обеспечения финансовой устойчивости региональных и муниципальных систем, успешного освоения ими основ саморазвития становится эффективное управление межбюджетными отношениями.

Межбюджетные отношения в Российской Федерации за последние 25 лет претерпели значительные изменения: проведено несколько системных реформ, созданы фонды предоставления финансовой помощи нижестоящим бюджетам, проведены структурные преобразования бюджетных уровней и т. д. Однако говорить о соответствии межбюджетных отношений РФ принципам бюджетного федерализма пока рано. Более того, до сих пор отсутствует теоретико-методологическое обоснование применения целого ряда инструментов управления межбюджетными отношениями, а также их согласованность между собой и соответствие законодательным нормам.

Основными предпосылками сложившейся ситуации стали трудности в соблюдении двух противоречивых требований к межбюджетным отношениям в системе демократического федеративного государства. С одной стороны, это необходимость обеспечения макростабильности и макроуправляемости огромной территорией посредством финансовых ресурсов, с другой – участие финансовых ресурсов в воспроизводственном процессе для увеличения территориальных возможностей развития. В сущности, федеративные отношения, как базис всего общественного развития страны, требуют соблюдения баланса между центростремительными и центробежными силами.

Согласно мировой практике, одним из ключевых критериев эффективности федеративных отношений является способность территорий самостоятельно и успешно решать обозначенные законодательством социально-экономические, финансовые, организационные и другие задачи. Но, несмотря на то, что российское руководство декларирует децентрализацию финансов, анализ современного состояния и инструментов управления межбюджетными отношениями привел к

выводу о нарастании процесса централизации, низкой эффективности современного механизма налогового распределения, нарастании выравнивающей функции в ущерб стимулированию саморазвития территорий.

Как единственный способ обеспечения стабильности управления территориями, налоговые источники в России распределяются между центром и регионами в пропорции 65 к 35 не в пользу последних, что предопределило нарастающий кризис территориальных бюджетных систем. Беспрецедентный рост их дефицита, составивший по итогам 2014 года 447,8 млрд. рублей (6,2% к собственным доходам бюджетов), спровоцировал рост долговой нагрузки в 3,4 раза, закредитованности – в 4,5 раза (в сравнении с докризисным периодом). При этом федеральная финансовая помощь уменьшилась на 7%, и планы Минфина свидетельствуют о ее дальнейшем сокращении.

Вместе с тем, на органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления возложена основная нагрузка по удовлетворению важнейших жизненных потребностей населения. По данным Федерального казначейства России, доля региональных бюджетов в расходах консолидированного бюджета страны на ЖКХ составляет 88%, образование – 88%, здравоохранение – 71%, культуру – 77%.

Отвлечение значительных бюджетных ресурсов регионов происходит на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований (40-50% совокупных расходов против 6% балансирующей статьи инвестиционных расходов). Из применяемых в мировой практике способов ослабления неравномерного развития территорий в России в большей степени осуществляется политика «выравнивания» вместо более успешной политики «активизации».

По словам главы Счётной палаты РФ Т.А. Голиковой, основные причины снижения финансовой состоятельности регионов вызваны «непродуманной политикой распределения полномочий». Структурная перестройка системы межбюджетных отношений, направленная на превращение региональной политики в ведущий фактор экономического развития страны, может быть достигнута только путем обеспечения принципа децентрализации управления. Как отметила профессор МГУ, директор региональной программы Независимого института социальной политики Н.В. Зубаревич, с учетом всех рисков переход к децен-

трализации «даст шанс на замену битвы регионов за федеральные трансферты политикой улучшения институтов в условиях конкуренции за инвестиции и человеческий капитал».

Исследование современного состояния межбюджетных отношений в России позволяет сделать вывод о его низкой эффективности, неспособности содействовать саморазвитию территорий и несоответствии принципам бюджетного федерализма, что подтверждается:

- реализацией основного принципа бюджетного федерализма – повышения самодостаточности территорий – главным образом путем вторичного перераспределения бюджетных ресурсов;
- ростом делегированных с федерального на территориальный уровень полномочий, не обеспеченных доходными источниками, как фактора увеличения дестабилизационных рисков;
- необоснованными пропорциями распределения налоговых доходов по уровням бюджетной системы (перекос финансовых поступлений в пользу федерального центра);
- ограниченностью набора инструментов управления межбюджетными отношениями, сводящимися в основном к бюджетным трансфертам;
- несвоевременностью перечисления бюджетных ассигнований территориальным бюджетам и, как следствие, их неполным освоением;
- широким применением регулирующих налогов и дополнительных нормативов отчислений от налогов, не являющихся инструментами собственной бюджетной политики территориальных органов власти – одного из наиболее действенных рычагов публичного управления в условиях современной рыночной экономики;
- несоответствием объема источников финансовых ресурсов различных уровней объему выполняемых соответствующими органами власти и управления функций;
- приоритетом фискального подчинения регионов центру и ослаблением принципа стимулирования прироста налоговых поступлений;
- усилением неравномерности налогового потенциала за счет формирования доходов территорий с различными налоговыми базами и видами бюдже-

тообразующих налогов в большей степени за счёт применения единых нормативов из вышестоящих бюджетов;

- ослаблением стимулов к наращиванию налогового потенциала территорий и полаганием на федеральную финансовую помощь;
- делением территорий на регионы «доноры» и «реципиенты», провоцирующем крайне негативные политические явления и др.

Проведенное исследование показало острую необходимость корректировки системы межбюджетных отношений. Для запуска и активизации финансового механизма саморазвития регионов необходимы эффективные стимулы и рычаги. Результаты исследований ИСЭРТ РАН свидетельствуют о наличии ряда возможных стимулов и рычагов:

- ✓ приведение методики расчёта дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с позиций оптимальности их распределения между муниципальными образованиями;
- ✓ повышение эффективности разграничения бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы;
- ✓ оптимизация политики налогового стимулирования;
- ✓ повышение собираемости налогов;
- ✓ повышение эффективности института консолидированных групп налогоплательщиков;
- ✓ повышение качества межбюджетного планирования.

Таким образом, современная система межбюджетных отношений открывает весьма ограниченные возможности для бюджетного саморазвития территорий в условиях федеративного государства. Реализация предложенных направлений может существенным образом повысить эффективность стимулирующей функции межбюджетных отношений и создать важные финансовые и институциональные условия для формирования саморазвивающихся территорий. Одновременно с созданием благоприятного режима поиска и мобилизации внутренних источников дополнительных доходов возрастёт ответственность региональных и муниципальных органов за результаты собственных управленческих решений.

Некоторые трактовки понятия «межбюджетные отношения»

Автор	Определение
А.Г. Игудин, В.И. Гришин	Это отношения между органами власти, в основном разных уровней, по поводу разграничения расходов на постоянной/долговременной основе, а также доходов, полностью или частично поступающих в бюджетную систему страны, нормативного распределения регулирующих налогов на временной основе и перераспределения средств из бюджетов одного уровня в другой в целях создания исходных условий для сбалансированности бюджетов органами власти на каждом уровне с учётом возлагаемых на них задач и функций при соблюдении минимальных государственных стандартов на всей территории страны, исходя из имеющегося на соответствующих территориях налогового потенциала.
О.Г. Бежаев	Это экономико-правовые отношения, возникающие между органами государственной и муниципальной власти в ходе бюджетного процесса по поводу разграничения на постоянной или долговременной основе расходных полномочий, доходов, поступающих в бюджетную систему страны, определения нормативов закрепления на постоянной или долговременной основе федеральных и региональных налогов, перераспределения средств из бюджетов вышестоящих уровней в нижестоящие в порядке бюджетного регулирования, возмещения расходов, связанных с передачей расходных полномочий или принятых решений, вызвавших дополнительные расходы или потери доходов других бюджетов, передачи средств в форме дотаций, субвенций, субсидий, временной финансовой помощи на возвратной платной и бесплатной основе, а также объединения средств для финансирования расходов в интересах разных уровней власти и разных территорий одного уровня власти.
Х.В. Пешкова	Это разновидность бюджетных отношений, складывающихся между Федерацией и нижестоящими уровнями территориальных образований по поводу распределения расходов и доходов между уровнями бюджетной системы, последующего перераспределения доходов между бюджетами одного уровня, а также по поводу организационного обеспечения процессов исполнения бюджетов, осуществления контроля за расходованием средств в ходе бюджетного регулирования.
М.П. Придачук, А.Д. Селюков, Ю.В. Другова, О.Н. Горбунова	Это отношения между органами государственной власти федерального, регионального уровней и органами местного самоуправления по поводу бюджетного устройства, реализации бюджетного федерализма, в том числе распределения и перераспределения доходов и расходов между бюджетами.
К. Лайкам	Это разделение и правовое закрепление между федеральным, региональным и местным уровнями власти ответственности за выполнение отдельных социальных и экономических функций, определение величины расходов для исполнения закреплённых полномочий и установление источников доходов бюджетов всех уровней, а также все формы поддержки регионов.

М.И. Яндиев	Это финансовые взаимоотношения между органами власти всех уровней, обладающими бюджетами, как по вертикали: федеральное правительство – субъект федерации, федеральное правительство – муниципалитет, субъект федерации – муниципалитет, так и по горизонтали: субъект федерации – субъект федерации, субъект федерации – муниципалитет из другого субъекта федерации, муниципалитет – муниципалитет.
А.М. Бабич, Л.Н. Павлова	Совокупность отношений между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных правомочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса.
В.М. Родионова	Это объективно обусловленная система оказания финансовой помощи региональным и местным органам власти, которые в силу исторически сложившихся условий не обеспечены достаточными средствами для осуществления своих полномочий.
В.К. Сенчагов, А.И. Архипов	Комплекс финансовых взаимоотношений, обеспечивающих существование бюджетной системы в условиях целостности и единства государства, который не может быть отождествлен с его частью – механизмом бюджетного регулирования (выравнивания).
Ю.И. Любимцев	Это системно организованные денежные потоки и связи между субъектами межбюджетных отношений по формированию, распределению и использованию бюджетных фондов и грантов.
Н.А. Шевелева	Отношения, возникающие между публичными образованиями по поводу предоставления / получения средств бюджета одного уровня бюджетом другого уровня на условиях, установленных предоставляющим публичным образованием.
М.В. Рязанцева	Комплексная система межуровневого взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, межрегионального взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, межмуниципального взаимодействия органов местного самоуправления, основанная на бюджетных правоотношениях, содержание которых обусловлено нормами закрепления расходов за бюджетами всех уровней, разграничении на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов, равенства бюджетных прав всех субъектов Федерации и муниципальных образований, перераспределения средств из вышестоящего бюджета в нижестоящий в порядке бюджетного регулирования, и взаимответственности между звеньями бюджетной системы за выполнение отдельных социальных и экономических функций.
Составлено по источникам: Горбунова, О.Н. Бюджетное право России [Текст] : учебное пособие / О.Н. Горбунова, А.Д. Селюков; Ю.В. Другова. – М. : ТК «Велби», 2002. – 191 с.; Гришин, В.И. Региональная экономическая политика и межбюджетные отношения [Текст] /	

В.И. Гришин // Финансы. – 2005. – № 4. – С. 50-55; Бежаев, О.Г. Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования [Текст] / О.Г. Бежаев; под ред. М.А. Яхъяева. – М. : Экзамен, 2001. – 128 с.; Бабич, А.М. Государственные и муниципальные финансы [Текст] : учебник для вузов / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М. : ЮНИТИ, 2002. – 687 с.; Игудин, А.Г. Актуальные проблемы межбюджетных отношений [Текст] / А.Г. Игудин // Финансы. – 2005. – №10. – С. 15-19; Пешкова, Х.В. Налогово-бюджетный федерализм и его влияние на содержание категории «бюджетное устройство государства» [Электронный ресурс] / Х.В. Пешкова // КонсультантПлюс : справочно-поисковая система; Лайкам, К. Оптимизация распределения налогов между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы [Текст] / К. Лайкам // Вопросы экономики. – 1998. – № 10. – 140 с.; Яндиев, М.И. Теория финансов. Трансформация финансов органов власти [Текст] : учебное пособие / М.И. Яндиев. – М. : Теис, 2001. – 298 с.; Любимцев, Ю.И. Приоритеты совершенствования межбюджетных отношений [Текст] / Ю.И. Любимцев // Экономист. – 2000. – № 6. – С. 21-33; Шевелева, Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ [Текст] / Н.А. Шевелева. – СПб. : Издательский дом СПбГУ, 2004. – 280 с.; Придачук, М.П. Становление и развитие бюджетного федерализма в России [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / М.П. Придачук. – Саратов, 2001. – 177 с.; Родионова, В.М. О бюджетной политике и межбюджетных отношениях в субъектах РФ [Текст] / В.М. Родионова // Финансы. – 2008. – №7. – С. 67-74; Сенчагов, В.К. Финансы, денежное обращение и кредит [Текст] : учебник / В.К. Сенчагов, А.И. Архипов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во «Проспект», 2005. – 720 с.

После выступления М.А. Печенская ответила на вопросы аудитории.

А.В. Маклахов: Какие перспективы существуют на данный момент по установлению дифференцированной шкалы налогообложения, существуют ли нормативно-правовые основы для таких решений? И является ли возможным установление налогообложения по месту работы?

М.А. Печенская: В научном сообществе сформировались довольно обоснованные предложения по изменению системы налогообложения, которые делают эту перспективу возможной, однако для этого необходима политическая воля. Опыт установления налогообложения по месту работы успешно реализуется в Германии, Финляндии, Швеции, в российских условиях его внедрение сдерживается вопросами администрирования налогов. В данных условиях необходим пересмотр системы сбора налогов, отмена регистрации индивидуальных идентификационных номеров, пока шагов в данную сторону не делается.

К.А. Гулин: Существует ли система отслеживания результатов бюджетного выравнивания и нивелирования дифференцированности бюджетной обес-

печенности населения различных регионов и муниципалитетов? Возможно ли в условиях российской действительности сделать бюджетную систему, основанной на субсидиарном принципе, как это происходит в развитых странах мира?

М.А. Печенская: В области распределение дотаций определяется по официальной методике, дополнительный контроль не ведётся. Существует система, по которой поселения с низкой бюджетной обеспеченностью объединяют с другими близлежащими поселения для оптимизации расходов. Мнения авторитетных ученых из различных школ, в том числе исследователей под руководством С.Д. Валентя, сходятся на необходимости установления в России асимметричной модели бюджетного федерализма, предполагающей дифференцированные меры по отношению к разным регионам. На мой взгляд, это один из возможных путей развития.

Научное издание

**Научные доклады и сообщения,
представленные на заседаниях Ученого совета ИСЭРТ РАН
во II полугодии 2015 года**

Ответственный за выпуск Третьякова О.В.

Редактор Кукушкина И.А.

Подписано в печать 18.04.2016.

Печать цифровая. Формат 60×84/16.

Усл. печ. л. 15,4. Тираж 500 экз. Заказ № 124.

Институт социально-экономического развития территорий РАН
(ИСЭРТ РАН)

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а, ИСЭРТ РАН

Тел. 59-78-03, e-mail: common@vscc.ac.ru

ISBN 978-5-93299-340-8



9 785932 993408