

5.2.3 Региональная и отраслевая экономика

Научная статья

УДК 332.146

DOI 10.37493/2307-907X.2023.3.9

ИНСТРУМЕНТЫ УСКОРЕННОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кошмидов Руслан Мурадинович

В статье рассматриваются отдельные инструменты стимулирования ускоренного развития субъектов Российской Федерации. Установлено, что из указанных инструментов в наибольшей степени на сокращение межрегионального неравенства путем стимулирования ускоренного развития наиболее отстающих регионов направлены индивидуальные программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. В этой связи подробно рассмотрена специфика индивидуальных программ, а также предложены направления их совершенствования.

Ключевые слова: межрегиональное неравенство, инструменты регионального развития, индивидуальные программы социально-экономического развития

INSTRUMENTS OF ACCELERATED SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Ruslan Koshmidov

The article studies individual instruments of stimulating the accelerated development of the subjects of the Russian Federation. It has been established that among these tools the individual programs of socio-economic development of the subjects of the Russian Federation are aimed to the greatest extent at reducing inter-regional inequality by stimulating the accelerated development of the most lagging regions. In this regard, the specifics of individual programs are considered in detail, and the directions of their improvement are proposed.

Key words: interregional inequality, regional development tools, individual programs of socio-economic development

Введение / Introduction. Российская Федерация характеризуется наибольшим в мировой практике количеством субъектов федерации, которые существенно отличаются друг от друга уровнем социально-экономического развития. Существование диспропорций – объективное следствие неравномерного распределения конкурентных преимуществ, что может объясняться, согласно теории Пола Кругмана [3], факторами «первой природы» (различия в обеспеченности природными ресурсами и географическом положении) и «второй природы» (инвестиции, наличие инфраструктуры, институтов, способствующих улучшению инвестиционной и миграционной привлекательности, а также агломерационный эффект).

Усиление различий происходит из-за того, что бизнес направляет капитал для снижения издержек в регионы с наибольшими конкурентными преимуществами (преобладание факторов «первой природы» и «второй природы») ввиду обеспечения последними высокой отдачи от инвестиций [7].

Межрегиональное неравенство формирует отрицательные экстерналии, включая негативное влияние на качество общественных благ, темпы экономического роста. Кроме того, возникает потребность в проведении широкой перераспределительной политики, направленной на сглаживание различий в ущерб стимулированию развития.

Попытки формирования государственной политики сбалансированного регионального развития сталкиваются с проблемой выбора (equity-efficiency trade off) между эффективностью, подразумевающей приоритет инвестиций в регионы с конкурентными преимуществами, и справедливостью – выравнивание возможностей путем проведения перераспределительной политики.

Ключевым инструментом «справедливой» политики являются межбюджетные трансферты, в частности дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, компенсирующие различия между доходным потенциалом региона и стоимостью предоставления общественных благ.

Существует значительное количество эмпирических исследований, оценивающих эффективность политики выравнивания. Несмотря на неоднозначность получаемых результатов, в научных работах отмечается, что зависимость от трансфертов искажает стимулы региональных органов власти, так как они прилагают меньше усилий для наращивания собственной налоговой базы [1], а также формирует иждивенческие настроения [8]. Кроме того, существует возможность образования социально-экономических и политических искажений на региональном уровне из-за проблем с неэффективным управлением финансами, особенно в слаборазвитых регионах [2]. В научных трудах также описывается возможность образования эффекта «дырявого ведра» А. Оукена, когда при перераспределении финансовых ресурсов значительная их часть расходуется на функционирование самой системы перераспределения [9]. Таким образом, политика выравнивания в основе своей направлена на снижение разрывов в региональном бюджете, а не на стимулирование развития.

Учитывая необходимость снижения межрегионального неравенства путем развития факторов «второй природы» (поскольку на факторы «первой природы» влиять невозможно), возникает потребность в создании специальных инструментов.

Материалы и методы / Materials and methods. Исследование особенностей инструментов федеральной политики в области стимулирования ускоренного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации произведено с применением таких методов, как анализ, синтез, сравнение, аналогия, графический и статистический методы. В качестве информационной базы настоящей работы выступили труды отечественных и зарубежных исследователей, нормативные правовые акты Российской Федерации, официальные статистические данные.

Результаты и обсуждение / Results and discussion. В Российской Федерации разработан ряд нормативно-правовых актов, содержащих в том числе стратегические цели по сокращению неравенства. Одним из первых в постсоветское время документов, регламентировавших необходимость снижения межрегиональных диспропорций, является Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации, представленная в 2005 году Министерством регионального развития Российской Федерации. В приоритете документа – необходимость перехода к политике «поляризованного развития» с выделением «регионов-локомотивов» и ухода от политики выравнивания. Такой подход соответствует теории «полюсов роста» [4], подразумевающей, что сосредоточение государственной гармонизированной поддержки на отдельных территориях, имеющих более высокий потенциал, способно ускорять развитие указанной территории и формировать импульс для развития внешней для этой зоны среды.

В качестве инструментов ускоренного развития субъектов Российской Федерации в первую очередь можно выделить:

- особые экономические зоны (далее – ОЭЗ), регулируемые Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;
- зоны территориального развития (далее – ЗТР), регулируемые Федеральным законом от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации»;

- территории опережающего социального экономического развития (далее – ТОР), регулируемые Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

Прослеживается сходство миссий указанных инструментов – путем создания благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности (предоставление налоговых льгот, земельных участков, доступа к развитой инфраструктуре создание комфортного административного режима) привлечение на территории, которые определены государством как «полюса роста», инвестиций для развития приоритетных отраслей экономики. Подразумевается, что развитие таких зон сформирует импульс для ускоренного развития всего субъекта федерации.

Вместе с тем можно выделить специфические характеристики. ЗТР и ТОР охватывают территорию муниципалитета, ОЭЗ – образуются за пределами города. Различия отмечаются также в периоде функционирования зон (ЗТР – 12 лет, ОЭЗ – 49 лет, ТОР – 70 лет), в перечне налоговых и прочих преференций (к примеру, для ТОР законодательно предусмотрен более широкий перечень преференций). Наконец, инструменты являются взаимоисключающими (не могут одновременно создаваться в одном регионе).

Ключевое для настоящего исследования отличие заключается в том, что создание ЗТР законодательно предусматривается только в субъектах Российской Федерации с наименьшими значениями показателей, перечень которых утвержден федеральным законом о создании ЗТР [5]. Таким образом, федеральный центр образованием подобного рода инструмента преследовал цель – создать условия для увеличения инвестиционной привлекательности слаборазвитых регионов. Для ТОР и ОЭЗ не предусмотрено указанного ограничения: могут создаваться на территории всех субъектов Российской Федерации (несмотря на первоначальные установки по распространению только на территории Дальнего Востока и Байкальского региона в случае ТОР). Учитывая, что успешные кейсы в рамках ТОР и ОЭЗ наблюдаются в развитых субъектах федерации (например, ОЭЗ «Алабуга» в Республике Татарстан), можно утверждать, что указанные инструменты не направлены на ускоренное развитие слаборазвитых регионов, следовательно, на сокращение межрегионального неравенства. Например, в работе Р. В. Фаттахова, О. В. Пивоваровой и Д. Е. Морковкина отмечается, что образование ОЭЗ в отдаленных и относительно бедных регионах может не стимулировать развитие ввиду того, что именно близость к ключевым узлам инфраструктуры в крупных городах стимулирует развитие с большей вероятностью, чем размещение ОЭЗ на периферийных территориях [11].

В научной дискуссии разделились мнения относительно эффективности специальных зон, в том числе в части неопределенности механизма распространения эффекта на территорию региона, целесообразности существования одновременно трех инструментов, предусматривающих похожую структуру [10]. Тем не менее в России функционирует значительное количество ОЭЗ – согласно данным Минэкономразвития России, 50 (1019 резидентов с общей суммой инвестиций – 1,78 трлн рублей), ТОР – 89 (1100 резидентов с общей суммой инвестиций – 0,25 трлн рублей) [13].

В то же время ЗТР не получили распространения (наблюдается только ежегодное обновление перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание ЗТР).

Стоит отметить существование иных значимых инструментов поддержки регионального развития, в том числе в рамках федерального проекта «Инфраструктурное меню» (инфраструктурные бюджетные кредиты, инфраструктурные займы АО «ДОМ.РФ», финансовая поддержка за счет средств Фонда национального благосостояния, финансовое обеспечение реализации новых инвестиционных проектов за счет высвобождаемых в результате реструктуризации бюджетных кредитов средств регионального бюджета), государственных программ развития федеральных округов (Дальневосточный федеральный округ и Северо-Кавказский федеральный округ) и отдельных субъектов Российской Федерации (Калининградская область, Республика Крым и г. Севастополь). Вместе с тем указанные инструменты направлены на развитие всех субъектов Российской Федерации и не имеют исключительной направленности на сокращение межрегионального неравенства.

В 2019 году разработан новый инструмент стимулирования регионального развития – индивидуальные программы социально-экономического развития (далее – ИПСЭР) субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития.

Для формирования единого подхода к разработке ИПСЭР для регионов Минэкономразвития России были утверждены Методические рекомендации по организации работы по разработке ИПСЭР [9], согласно которым ИПСЭР разрабатываются «с целью создания условий для опережающего социально-экономического развития субъектов Российской Федерации».

Отбор регионов осуществлялся путем формирования рейтинга на основании средних за последние три года значений четырех показателей: среднедушевые денежные доходы населения (с учетом стоимости фиксированного набора товаров и услуг), численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, уровень безработицы, инвестиции в основной капитал (без учета бюджетных инвестиций) на душу населения. Стоит отметить, что из рейтинга были исключены те субъекты Российской Федерации, по которым разработаны отдельные государственные программы социально-экономического развития.

Таким образом, определены 10 субъектов Российской Федерации: республики Адыгея, Алтай, Калмыкия, Карелия, Марий Эл, Тыва, Чувашская, Алтайский край, Курганская и Псковская области. Можно заметить, что наибольшее число регионов с низким уровнем социально-экономического развития – это регионы Сибирского федерального округа.

За регионами в качестве кураторов закреплены федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации (Минфин России, Минтруд России, Минпромторг России, Минэкономразвития России, Минсельхоз России, Минстрой России, Минприроды России), которые совместно с субъектами Российской Федерации разработали ИПСЭР.

В 2020 году Правительством Российской Федерации были утверждены 10 ИПСЭР со сроками реализации в 2020–2024 годах. Указанным регионам на реализацию ИПСЭР предусмотрено предоставление ежегодной финансовой помощи из федерального бюджета в размере 1 млрд рублей (на все время реализации ИПСЭР – 5 млрд рублей). Кроме того, для указанных регионов установлено федеральное софинансирование в рамках Государственных программ Российской Федерации на уровне 99 % на весь период реализации ИПСЭР.

В ИПСЭР включены следующие разделы: общее положение, описание проблем и возможностей социально-экономического развития; цель, целевые показатели и направления социально-экономического развития; перечень основных мероприятий социально-экономического развития и итоги реализации ИПСЭР.

Отчетность о ходе реализации ИПСЭР (конкретные результаты по мероприятиям, отчет об использовании средств федерального бюджета, сведения о проблемных ситуациях, о необходимости корректировки ИПСЭР) предоставляется по следующей схеме: кураторы с субъектами Российской Федерации направляют ежеквартальный отчет в Минэкономразвития России, которое на ежегодной основе представляет сводный доклад в Правительство Российской Федерации (рис. 1).

Значительным преимуществом ИПСЭР является установление цели по ускоренному развитию регионов с наименьшим уровнем социально-экономического развития на основе проектного подхода (особенно в контексте не получивших распространения ЗТР, которые также были направлены на поддержку слаборазвитых регионов). Позитивно можно приветствовать отбор регионов на основе объективных статистических показателей, а также установление по ним целевых значений, которых регионы должны достигнуть по итогам реализации программ. Кроме того, каждое мероприятие программы увязано с вкладом в рост значения целевых показателей. Благодаря закреплению ФОИВ в качестве кураторов у субъектов Российской Федерации образован доступ к федеральной экспертизе мероприятий.

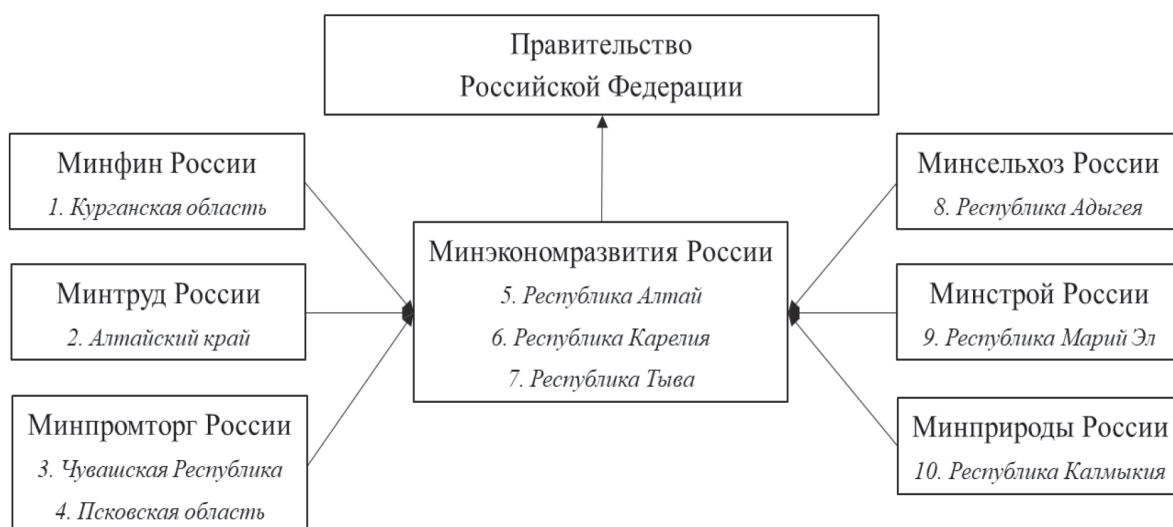


Рис. 1. Схема предоставления отчетности о ходе реализации ИПСЭР

*Источник: составлено автором

В настоящий момент находится на обсуждении вопрос продления ИПСЭР после 2024 года. В этой связи можно отметить направления для совершенствования ИПСЭР. Учитывая, что федеральная поддержка в размере 1 млрд рублей в год может являться значительной для Республики Тыва (12 % к объему собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации), в то время как для Алтайского края она незначительна в сравнении с объемом краевого бюджета (1,2 % к объему собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации) (рис. 2), предлагается рассмотреть вопрос о дифференцированном подходе к определению размера финансовой помощи (с учетом достижения показателей за 2020–2024 годы).

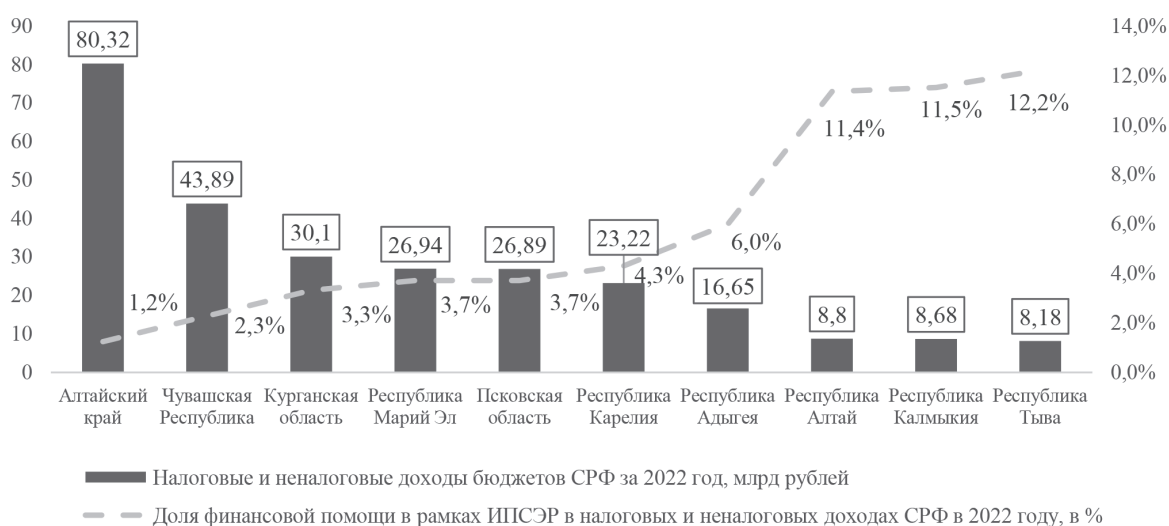


Рис. 2. Доля финансовой помощи в рамках ИПСЭР в налоговых и неналоговых доходах субъектов Российской Федерации в 2022 году, в %

*Источник: составлено автором на основании данных Единого портала бюджетной системы Российской Федерации [12]

Учитывая частое внесение изменений рядом регионов в ИПСЭР в конце года, также предлагается нормативно закрепить возможность внесения изменений не позднее 1 сентября (в настоящее время отмечается как рекомендация [13]) для формирования дисциплины реализации установленных ИПСЭР мероприятий.

Заключение / Conclusion. Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что в Российской Федерации представлен широкий перечень инструментов, направленных на стимулирование социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Выявлено, что инструментами, направленными на стимулирование регионального развития наименее развитых субъектов Российской Федерации, являются ИПСЭР. Концепцию индивидуальных программ можно позитивно приветствовать, в том числе в части установления конкретных целевых показателей, а также их увязки с мероприятиями. Вместе с тем при принятии решения о продлении действия ИПСЭР предлагаются направления их совершенствования.

ЛИТЕРАТУРА И ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

- Desai R. M., Freinkman L., Goldberg I. Fiscal federalism in rentier regions: Evidence from Russia // Journal of Comparative Economics. 2005. Vol. 33 (4). P. 814–834.
- González L. Federal transfers, inequality, and redistribution: Contrasting theories and empirical evidence for five Latin American cases // Regional & Federal Studies. 2019. Vol. 29. No 2. P. 165–185.
- Krugman P. R. Geography and Trade // Cambridge. 1991.
- Perroux F. A new concept of development: Basic tenets. London, Canberra, 1983. 212 p.
- О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13.12.2011 № 184-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122563
- Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы по разработке индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития: Приказ Минэкономразвития России от 25.10.2019 № 698. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346291
- Зубаревич Н. В., Сафронов С. Г. Неравенство социально-экономического развития регионов и городов России 2000-х годов: рост или снижение? // Общественные науки и современность. 2013. №. 6. С. 15–26.
- Зуденкова С. А., Карева А. В. Система мер повышения устойчивости регионального развития, используемых в Российской Федерации // Вестник университета. 2013. №. 19. С. 63–67.
- Малкина М. Эффективность системы межбюджетного выравнивания в России // Общество и экономика. 2014. № 2-3. С. 118–134.
- Рождественская И. А., Полянская Е. Е. Особые экономические зоны: итоги и перспективы развития в институциональной среде российской экономики // Экономика и предпринимательство. 2016. № 11–3. С. 135–139.
- Фаттахов Р. В., Пивоварова О. В., Морковкин Д. Е. Особые экономические зоны как инструмент развития национальной экономики // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2020. №. 11. С. 74–79.
- Единый портал бюджетной системы Российской Федерации. URL: <https://budget.gov.ru>
- Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <https://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 30.03.2023).

REFERENCES AND INTERNET RESOURCES

- Desai R. M., Freinkman L., Goldberg I. Fiscal federalism in rentier regions: Evidence from Russia // Journal of Comparative Economics. 2005. Vol. 33(4). P. 814–834.
- González L. Federal transfers, inequality, and redistribution: Contrasting theories and empirical evidence for five Latin American cases // Regional & Federal Studies. 2019. Vol. 29. No 2. P. 165–185.
- Krugman P. R. Geography and Trade // Cambridge. 1991.

4. Perroux F. A new concept of development: Basic tenets. London, Canberra, 1983. 212 p.
5. O zonah territorial'nogo razvitiya v Rossijskoj Federacii i o vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii (On Zones of Territorial Development in the Russian Federation and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation): Federal'nyj zakon ot 13.12.2011 № 184-FZ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122563 (Accessed: 30.03.2023).
6. Ob utverzhenii Metodicheskikh rekomendacij po organizacii raboty po razrabotke individual'nyh programm social'no-ekonomicheskogo razvitiya sub"ektov Rossijskoj Federacii s nizkim urovnem social'no-ekonomicheskogo razvitiya (On approval of methodological recommendations on the organization of work on the development of individual programs of socio-economic development of the subjects of the Russian Federation with a low level of socio-economic development): Prikaz Minekonomrazvitiya Rossii ot 25.10.2019 № 698. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346291.
7. Zubarevich N. V., Safronov S. G. Neravenstvo social'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov i gorodov Rossii 2000-h godov: rost ili snizhenie? (Inequality of socio-economic development of Russian regions and cities in the 2000s: growth or decline?) // Obshchestvennye nauki i sovremennost'. 2013. No 6. P. 15–26.
8. Zudenkova, S. A., Kareva A. V. Sistema mer povysheniya ustoichivosti regional'nogo razvitiya, ispol'zuemyh v Rossijskoj Federacii (The system of measures to improve the sustainability of regional development used in the Russian Federation) // Vestnik universiteta. 2013. No 19. P. 63–67.
9. Malkina M. Effektivnost' sistemy mezhbyudzhethnogo vyравnivaniya v Rossii (Effectiveness of the system of inter-budgetary equalization in Russia) // Obshchestvo i ekonomika. 2014. No 2–3. P. 118–134.
10. Rozhdestvenskaya I. A., Polyanskaya E. E. Osobyе ekonomicheskie zony: itogi i perspektivy razvitiya v institutsional'noj srede rossijskoj ekonomiki (Special Economic Zones: Results and Prospects of Development in the Institutional Environment of the Russian Economy) // Ekonomika i predprinimatel'stvo. 2016. No 11-3. P. 135–139.
11. Fattakhov R. V., Pivovarova O. V., Morkovkin D. E. Osobyе ekonomicheskie zony kak instrument razvitiya nacional'noj ekonomiki (Special Economic Zones as a Tool for the Development of the National Economy) // Sovremennaya nauka: aktual'nye problemy teorii i praktiki. Seriya: Ekonomika i pravo. 2020. No 11. P. 74–79.
12. Edinyj portal byudzhethnoj sistemy Rossijskoj Federacii (The Unified Portal of the Budget System of the Russian Federation). URL: <https://budget.gov.ru>
13. Oficial'nyj sait Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii (Official site of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation). URL: <https://www.economy.gov.ru> (Accessed: 30.03.2023).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кошмидов Руслан Мурадинович, аспирант факультета «Высшая школа управления» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. E-mail: rkoshmidov@bk.ru, Researcher ID: IAO-5763-2023.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ruslan Koshmidov, Postgraduate Student, Higher School of Management, Financial University under the Government of the Russian Federation. E-mail: rkoshmidov@bk.ru, Researcher ID: IAO-5763-2023.