

Пространственные характеристики регионов в процессах межбюджетного выравнивания¹

Т.Г. РАТЬКОВСКАЯ, кандидат экономических наук. E-mail: rtg@ieie.nsc.ru.
Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,
Новосибирск.

Аннотация. Статья посвящена проблеме совершенствования инструментов межбюджетного выравнивания как необходимого условия регулирования пространственной структуры экономики и сглаживания региональных социально-экономических диспропорций. Определены методологические предпосылки исследования и связанные с ними вопросы учета пространственных аспектов регионального развития в системе государственного управления. Недостаточная научная и методическая проработанность этих вопросов вызвала необходимость применения «особых методов управления» для преодоления накопленных диспропорций в социальном развитии дальневосточных регионов страны. Выполнены расчеты и проведен сравнительный анализ остроты межрегиональных диспропорций в части показателей финансово-бюджетной обеспеченности на уровне макрорегионов РФ (федеральных округов). Выявлено, что в 2012–2017 гг. Сибирский ФО оказался в числе лидеров по сокращению объема инвестиций, поступающих за счет средств региональных бюджетов. В числе причин такого положения – объективная необходимость повышенной доли текущих затрат на решение неотложных социальных задач по сравнению с регионами с более благоприятными пространственно-географическими и поселенческими особенностями. Исходя из проведенного анализа действующей методики бюджетного выравнивания, сделан вывод о необходимости корректировки существующих и разработки новых количественных коэффициентов, отражающих дополнительные характеристики пространственных особенностей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: региональные неравенства; пространственные особенности; бюджетная обеспеченность; Сибирь

Актуальность проблем пространственного развития Российской Федерации и значимость решения задач устойчивого и сбалансированного развития ее регионов неуклонно растут. В последние годы в государственной политике России наблюдается значительное усиление внимания к пространственным аспектам развития страны. В январе 2017 г. указом Президента

¹ Исследование выполнено в рамках государственного задания по проекту XI.173.1.2. «Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием: концепция и принципы реализации» № АААА-А17-117022250118-6.

утверждены «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», принят план их реализации². В майском указе 2018 г. сформулированы конкретные цели и задачи в экономике и социальной сфере на ближайшие шесть лет, с их последующей развернутой региональной «проекцией» на всю территорию России. В феврале 2019 г. принята Стратегия пространственного развития страны³.

К числу проблем пространственного развития, требующих государственного внимания, обычно относятся дезинтеграция или слабая связанность экономического пространства; наличие проблемных территорий с сильными аномалиями развития и особой остротой и значимостью социальных проблем; высокая дифференциация уровней социально-экономического развития субъектов Федерации.

В федеративном государстве необходимым условием регулирования пространственной структуры экономики, преодоления региональных социально-экономических диспропорций является совершенствование межбюджетных отношений как предпосылки решения широкого круга вопросов регионального развития. Между тем в процессе разработки стратегических документов, регулирующих пространственное развитие страны, были выявлены серьезные методологические и методические проблемы, связанные с реализацией поставленных задач.

Исследователи отмечают наличие концептуального дефицита в отношении пространственного «среза» социально-экономического стратегирования; выделяют проблемы формирования опорных институтов и механизмов регулирования пространственной структуры экономики, обеспечивающих реализацию ключевых приоритетов социально-экономического развития страны в целом и ее регионов; фиксируют инерционность региональной политики, в которой не задействованы в полной мере механизмы, нацеленные

² Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Эл. ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420389221> (дата обращения: 23.09.2019); Распоряжение Правительства РФ от 5 июня 2017 г. № 1166-р «Об утверждении Плана реализации Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года» [Эл. ресурс]. URL: <http://m.government.ru/all/27960/> (дата обращения: 23.09.2019).

³ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Эл. ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения: 23.09.2019).

на реализацию стратегий и другие проблемы [Бухвальд, 2019; Бухвальд, Валентик, 2018; Кузнецова, 2019; Михеева, 2018].

В числе существенных концептуальных проблем называется постоянно наблюдаемое и в научной литературе, и в системе государственного управления смешение понятий «пространственный», «региональный», «территориальный», «социально-экономический». В частности, имеющиеся нормативно-правовые документы не дают однозначного толкования пространственной структуры экономики, целей, задач и инструментов ее регулирования. В результате, как отмечает Е.М. Бухвальд, перед разработчиками стратегии пространственного развития «были поставлены задачи, для решения которых не было ни опыта, ни информационных и институциональных ресурсов» [Бухвальд, 2019. С. 26].

Исходя из существующих определений, пространственный анализ экономики (*spatial analysis*) подразумевает изучение экономической системы с точки зрения ее распределения в пространстве, на поверхности земли как таковой, безотносительно к административному делению. В его рамках решаются задачи пространственного размещения производства и населения, проводится локационный анализ. Региональный анализ (*regional analysis*) подразумевает исследование вопросов размещения и развития экономической системы на территории государства (или в мире) с точки зрения разделения этой территории на отдельные экономические (административные) районы (регионы), что отличает его от пространственного анализа. Здесь рассматриваются проблемы критериев уровня экономического развития регионов, производственной специализации, отраслевой структуры, вопросы выравнивания уровней социально-экономического развития, привлечения кадров и др. [Лопатников, 1996; Y.H.D. Wei, 2015].

Как отмечал академик А.Г. Гранберг, понятие пространства конструктивно используется во многих науках. Исходя из изучаемых в рамках той или иной дисциплины вопросов, единое (в общенаучном смысле) пространство может интерпретироваться как пространство географическое, энергетическое, транспортное, информационное, экономическое, социальное, политическое и т.д. Все эти аспекты единого пространства обладают рядом общих свойств: протяженностью в различных направлениях, взаиморасположением и взаимосвязью объектов в пространстве с образованием узлов (центров), сетей разнообразной конфигурации и т.п.

В системе экономических наук, по мнению А.Г. Гранберга, важным этапом явилось становление «пространственной экономики» (spatial economics) как более интегрированного научного направления по сравнению с «региональной экономикой» [Гранберг, 2009]. При этом ученый отмечал существование *серьезных научных пробелов в интеграции* пространственных и региональных разработок.

Принятая в 2009 г. программа Президиума РАН «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез», рассчитанная на два года, стала первым в постсоветской истории примером организации комплексных интеграционных исследований. При обосновании ее необходимости отмечалось, что исследования по проблемам пространственного развития РФ ведутся тематически фрагментарно и организационно разрозненно, отсутствуют научно обоснованные и полные представления о современном состоянии пространства страны. В составе программы предполагались экономико-социо-демографические, эколого-экономические, энерго-транспортно-экономические и другие комплексные исследовательские проекты с участием более 30 коллективов институтов РАН. Столь многоаспектная задача была поставлена впервые.

По всем направлениям Программы получены существенные научные результаты, представленные в итоговой монографии [Фундаментальные..., 2013]. Вместе с тем, как отмечено здесь же, теоретически и методологически оформить новый подход к пространственному развитию страны как системе взаимодействия разных видов пространств пока не удалось. Необходимо продолжить изучение проблематики пространственного развития, усилить комплексность исследований, решить проблемы систематизации понятийного аппарата, аспектов и методик изучения различных видов пространств (социального, экономического, географического и т.д.), закономерностей их взаимодействия. Все это должно стать научной базой обеспечения высокого качества управленческих решений по достижению стратегических целей социально-экономического развития РФ и выполнения актуальных задач региональной политики.

Целая группа концептуальных проблем связана с перспективами дальнейшего совершенствования экономико-правовых основ федеративных отношений и задачами правового регулирования

региональной политики. Они особенно остры для столь большой территориально и разнородной во многих аспектах Федерации, как Россия. Как пишет Е. М. Бухвальд [Бухвальд, 2019. С. 28], «...в государстве федеративного типа региональная политика выступает не просто формой реализации ответственности федерального центра за устойчивое развитие субъектов Федерации, но и, по сути, сама становится частью экономико-правового механизма федеративных отношений» наряду с такими его слагаемыми, как бюджетный федерализм, государственные программы, национальные проекты и пр. Через систему постоянных федерально-региональных взаимодействий все эти элементы оказывают влияние на развитие каждого из субъектов РФ.

По мнению исследователя, «... законодательство по основам политики регионального развития не может служить полномасштабной базой развития российской федеративной государственности, но ... может и должно указать те актуальные задачи совершенствования федеративных отношений, решение которых в наибольшей мере могло бы повысить результативность этого вектора государственной политики в целом».

В качестве иллюстрации значимости этой группы проблем можно назвать безуспешные попытки решения такой актуальной задачи региональной политики России, как существенное повышение уровня жизни населения Сибири и Дальнего Востока в целях его закрепления на этой стратегически важной для страны территории. Увы, но уровень и качество жизни на Востоке России до сих пор лишь в малой степени компенсируют сложность условий проживания, что является одной из причин оттока населения, включая высококвалифицированные кадры, в другие регионы страны и за рубеж, сдерживает региональное развитие, порождает ряд геополитических и геостратегических проблем.

Из года в год в числе социальных проблем Дальнего Востока, несмотря на принимаемые программы регионального развития, остаются низкая обеспеченность жильем⁴, качественными услугами здравоохранения, образования, связи, нехватка современных

⁴ В 2005 г. ДФО находился на 4-м месте в России по уровню обеспеченности общей площадью жилых помещений (20,4 м²/чел.). В 2017 г. по этому показателю округ занял лишь 7-е место из 8 (23,7 м²/чел.). После присоединения к нему в 2018 г. Республики Бурятия (21,8 м²/чел.) и Забайкальского края (21,0 м²/чел.) общие показатели округа еще более понизятся.

объектов культуры и спорта, неудовлетворительная транспортная доступность, отставание в благоустройстве городов и посёлков. Главы дальневосточных субъектов Федерации констатируют дефицит финансовых средств даже для решения неотложных текущих проблем, не говоря уже об обеспечении опережающих темпов развития социальной инфраструктуры по сравнению с другими регионами страны⁵.

Система межбюджетных отношений, включающая в себя такие элементы, как налоговое регулирование, распределение полномочий по четырем уровням бюджетной системы, межбюджетные трансферты, выступает одним из главных инструментов распределения финансовых ресурсов по территории страны. Обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов РФ, определение величины средств, направляемых на выравнивание бюджетной обеспеченности, входят в число ключевых вопросов и задач функционирования этой системы.

Ключевой вид межбюджетных трансфертов – дотации на выравнивание межбюджетной обеспеченности субъектов РФ (нецелевые межбюджетные трансферты). Их объем в последние несколько лет составляет около 40% от общего объема межбюджетных трансфертов⁶.

Оценка расходных потребностей регионов при распределении выравнивающих трансфертов – непростая задача. Ее решение в разных странах с федеративным устройством имеет свои особенности. Где-то, как в Германии, учитываются повышающие региональные коэффициенты, где-то, как в Австралии, применяется детализированная схема оценки факторов, влияющих на удельную стоимость предоставления общественных услуг. Отметим, что

⁵ См. Заседания президиума Госсовета а) По вопросам комплексного развития регионов Дальнего Востока, 6 сентября 2017 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55544> (дата обращения: 30.09.2019);

б) По мерам реализации задач, определенных майским Указом Президента, в целях опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока, 10 сентября 2018 г. [Эл. ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/58506> (дата обращения: 30.09.2019);

в) По национальной программе развития Дальнего Востока на период до 2025 года и на перспективу до 2035 года, 4 сентября 2019 г. [Эл. ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/61443> (дата обращения: 30.09.2019).

⁶ Совершенствование межбюджетных отношений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (интервью с директором Департамента межбюджетных отношений Минфина России Л. А. Ерошкиной) // Финансы. 2019. № 8. С. 3.

сегодня даже в научных кругах не сложилось единого мнения не только о том, как оценивать расходные обязательства регионов в странах с федеративным устройством, но и всегда ли нужно это делать [Дерюгин, 2019; Казакова, Климанов, 2018].

В теории бюджетного федерализма исследователи выделяют несколько базовых моделей бюджетного выравнивания: 1) выравнивание доходного потенциала субнациональных или местных бюджетов; 2) выравнивание уровня предоставления бюджетных услуг (путем учета расходных потребностей территорий); 3) выравнивание доходных возможностей регионов с учетом территориальной дифференциации расходных потребностей. Каждой из них присущи как достоинства, так и серьезные недостатки [Силуанов, 2011], а на их выбор, помимо целого ряда социально-экономических факторов, сильное влияние оказывает политическое решение органов власти.

В Российской Федерации используется последняя из названных моделей выравнивания. Для учета особенностей регионов (субъектов Федерации) в ней, наряду с другими показателями, используются некоторые пространственные характеристики, призванные отражать влияние факторов пространства на дифференциацию расчетных бюджетных расходов.

Оценка степени и динамики региональной дифференциации показателей бюджетно-инвестиционной обеспеченности

Бюджетная система государства – важный фактор и источник ресурсов для решения социальных задач, поддержки экономического роста. Сильная региональная дифференциация условий и эффективности экономического развития в России, дефицитность и дотационность бюджетов большинства субъектов РФ вызывают необходимость активного перераспределения финансово-бюджетных средств. Межбюджетные трансферты и субсидии призваны сгладить остроту неравенств и обеспечить по основным видам общественных услуг минимально гарантированный уровень удовлетворения потребностей населения на всей территории страны.

Но несмотря на все усилия, даже интегрированные на уровне федеральных округов показатели расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации свидетельствуют о сохранении диспропорций душевого бюджетного финансирования (табл. 1).

Таблица 1. Структура и объем расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на территориях федеральных округов РФ, на 1 жителя, тыс. руб., 2017 г.

Федеральный округ РФ	Расходы, всего	Из них на			
		общегосударственные вопросы	национальную экономику	жилищно-коммунальное хозяйство	социально-культурные мероприятия
РФ	73,6	4,5	15,6	7,7	43,9
Центральный	95,0	5,0	23,6	13,8	50,5
Северо-Западный	90,1	5,4	20,9	8,9	52,8
Южный	51,7	3,5	11,2	3,3	31,9
Северо-Кавказский	40,9	2,9	6,3	1,8	29,2
Приволжский	52,3	3,3	10,5	3,2	33,6
Уральский	85,2	5,4	15,2	7,2	55,3
Сибирский	60,7	4,0	9,0	4,3	41,5
Дальневосточный	129,0	9,6	24,5	19,4	71,7

Источник табл. 1, 2, 3: авторские расчеты по данным Росстата.

Так, уровень расходов «всего» (на душу населения) консолидированных региональных бюджетов на территории Сибирского федерального округа составил в 2017 г. 82% (60,7 тыс. руб.) от среднего по РФ (73,6 тыс. руб.), а уровень расходов на *национальную экономику* – лишь 58% (9,0 тыс. руб.) от среднероссийского (15,6 тыс. руб.). В других макрорегионах разница между уровнями этих расходов не так велика. А на территориях Северо-Западного и Центрального округов уровень затрат на *национальную экономику* даже выше, чем уровни «*расходов всего*»: соответственно 134% (20,9 тыс. руб.) и 152% (23,6 тыс. руб.) – уровни расходов на *национальную экономику*, и 122% и 129% (90,1 и 95,0 тыс. руб.) – уровни «*расходов всего*».

Раздел «*национальная экономика*» отражает расходы бюджета на обеспечение деятельности отраслей экономики (транспорт, дорожное, сельское, водное и лесное хозяйства, связь и информатика и др. – всего 12 отраслевых подразделов) и расходы, связанные с руководством, управлением, оказанием услуг, а также предоставлением государственной поддержки в целях развития экономики. Чем больше объем располагаемых средств, тем шире возможности для соответствующей поддержки отраслей (субсидии, капиталовложения, иные расходы) и усиления региональной конкурентоспособности.

Если рассматривать показатели СФО на фоне других округов, то по объему расходов региональных бюджетов (на 1 жителя)

«расходов всего» и на «социально-культурные мероприятия» округ в 2017 г. находился на 5-м месте среди восьми округов, имея достаточно близкие к среднероссийским значения показателями (82% и 94%), однако по расходам на «национальную экономику» – всего лишь на 7-м месте. При этом уровень показателя расходов (58%) почти в два раза меньше среднего по РФ (в 2012 г. его значение составляло 71%).

Далее на основе авторского методического подхода [Ратьковская, 2010] был проведен расчет показателей инвестиционно-бюджетных условий регионального развития для периода 2012–2017 гг. Опираясь на данные Росстата о структуре инвестиций в основной капитал по источникам финансирования, мы определили для каждого субъекта РФ объемы инвестиций за счет бюджетных средств (всего и по отдельности для федерального и регионального бюджетов). Затем для каждого субъекта РФ были рассчитаны объемы бюджетных инвестиций на душу населения, а также их доля в общих расходах регионального бюджета. Полученные показатели были агрегированы по территориям восьми федеральных округов.

Расчеты показали, что уровень инвестиций за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ в Сибирском ФО в 2012–2017 гг. (период реализации первой серии «майских» указов) неуклонно снижался: с 78% от среднего по РФ показателя в 2012 г. до 50% в 2017-м (табл. 2). Сильнее, чем в Сибири, уровень бюджетных инвестиций сократился только на Урале. Относительный рост этого показателя произошел лишь в Центральном и Северо-Западном округах.

Таблица 2. Уровень бюджетных инвестиций субъектов РФ за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2012–2017 гг. на 1 жителя, %

Федеральный округ	2012	2013	2014	2015	2016	2017
РФ	100	100	100	100	100	100
Центральный	112	139	141	138	172	179
Северо-Западный	101	96	109	131	107	129
Южный	59	59	51	57	50	50
Северо-Кавказский	43	45	51	45	41	38
Приволжский	69	63	64	65	57	56
Уральский	223	177	155	136	97	87
Сибирский	78	73	65	65	52	50
Дальневосточный	181	152	200	205	198	166

Доля СФО в инвестиционных показателях РФ (6,5% в 2017 г.) более чем вдвое меньше его доли в численности населения страны (13,1%) (табл. 3). А ведь это те средства, за счет которых (в соответствии с законодательным распределением полномочий в бюджетной системе РФ) осуществляются инвестиционные расходы на формирование локальных условий жизни населения, создаются объекты социальной и экономической инфраструктуры регионального и местного значения. Из федерального бюджета может осуществляться их финансовая поддержка в виде субсидий, выделяемых на условиях долевого софинансирования соответствующих проектов.

Таблица 3. Доли федеральных округов в инвестиционных показателях и в численности населения РФ, 2017 г., %

Федеральный округ	Инвестиции в основной капитал, всего	В том числе бюджетные инвестиции			Численность населения
		всего	из них		
			федеральный бюджет	консолидированные бюджеты субъектов РФ	
РФ	100	100	100	100	100
Центральный	26,1	34,1	21,4	47,9	26,7
Северо-Западный	11,7	14,4	16,4	12,2	9,5
Южный	8,8	17,1	27,6	5,6	11,2
Северо-Кавказский	3,2	3,6	4,6	2,5	6,7
Приволжский	15,1	11,5	11,7	11,3	20,2
Уральский	18,0	5,8	4,5	7,3	8,4
Сибирский	9,5	7,4	8,2	6,5	13,1
Дальневосточный	7,6	6,5	6,1	7,0	4,2

Общей причиной снижения доли инвестиций в расходах региональных бюджетов в 2012–2017 гг. стала необходимость выполнения майских указов Президента 2012 г. о повышении заработной платы бюджетников и ряда других социальных выплат. В Сибири и на Дальнем Востоке это падение усугубила необходимость поддерживать более высокий уровень текущих бюджетных расходов (прежде всего на социальные цели), вызванная проблемными экономико-географическими особенностями территории (дисперсное расселение, большие расстояния, мелкие населенные пункты, низкие единичные мощности объектов

социальной сферы)⁷. Рассредоточение объектов инфраструктуры позволяет приблизить обслуживание к местам жительства населения, но при этом растут удельные затраты на единицу мощности или на одного обслуживаемого. Соответственно, снижаются возможности для бюджетных инвестиций, включая расходы на развитие социальной инфраструктуры и на поддержку региональной экономики.

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

Действующая методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации, утвержденная в 2004 г., долгое время оставалась практически неизменной. Но в 2017 г. в целях повышения прозрачности, предсказуемости и справедливости распределения выравнивающих трансфертов в нее были внесены значительные дополнения.

В настоящее время на основе этой методики осуществляются две взаимодополняющие оценки расходных обязательств субъектов РФ⁸. Первая (и основная) отражается, как и прежде, в индексе бюджетных расходов, на ее основе распределяется 70% общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Вторая строится на базе свода реестров расходных обязательств субъекта РФ и муниципальных образований (так называемого «модельного бюджета»). На основе коэффициента, отражающего отношение расчетного «модельного бюджета» к фактическим финансовым расходам (за предшествующий период), распределяется 30% дотаций.

Некоторые изменения произошли и при отражении пространственных особенностей регионального развития. Коэффициенты, рассчитываемые на основе показателей, характеризующих такие

⁷ В 2016 г. в Ставропольском крае для обучения 267 тыс. учеников использовалось 622 общеобразовательных организации (школы). В Алтайском крае, площадь которого почти в три раза больше, для обучения 249,4 тыс. учеников – 1038 общеобразовательных организаций. Это обусловлено факторами временной и транспортной доступности школ в региональной системе расселения населения.

⁸ Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» [Эл. ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901915639> (дата обращения: 23.09.2019).

особенности, непосредственно влияют на увеличение размера дотации.

В первом подходе при расчете индекса бюджетных расходов используются следующие характеристики регионального пространства:

- доля населения, проживающего в районах Крайнего Севера и приравненных к нему местностях;
- удельный вес населения, проживающего в населенных пунктах с численностью жителей до 500 чел., в общей численности населения региона;
- плотность транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием: общего пользования, а также ведомственных)⁹;
- удельный вес населения, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров и в горных районах;
- доля сельских населенных пунктов, не имеющих связи по дорогам с твердым покрытием и не обеспеченных связью с портами, аэропортами и ж/д станциями¹⁰.

При расчете «модельного бюджета» используемые показатели несколько отличаются:

- эксплуатационная длина железнодорожных путей;
- протяженность автодорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального и местного значения;
- протяженность внутренних водных путей;
- количество населенных пунктов в субъекте РФ;
- доля населения, проживающего в населенных пунктах с численностью населения менее 1000 человек;
- удельный вес населения, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров и в горных районах.

Как нетрудно заметить, принципиальных изменений с точки зрения отражения особенностей регионального пространства эти модификации не несут.

Наибольшей проблемой, на наш взгляд, является отражение разного рода пространственных связей (транспортных,

⁹ Показатель используется лишь в том случае, когда названная плотность транспортных путей в субъекте РФ ниже среднероссийского показателя.

¹⁰ Показатель используется только для тех субъектов, где более половины численности населения проживает в горных районах, и доля сельских населенных пунктов, не обеспеченных транспортной связью больше двукратного среднего по РФ.

поселенческих, институциональных), существующих в системе расселения. От того, как рассредоточено население в иерархической системе населенных мест (региональная столица, районные и межрайонные центры, центры поселений, отдельные населенные пункты), зависят принимаемые решения о развитии социальной, транспортной, инженерно-коммуникационной инфраструктуры и объем соответствующих затрат.

На количество бюджетных учреждений и их мощности (что непосредственно сказывается на бюджетных расходах) влияет не только число населенных пунктов в регионе, и не само по себе количество потребителей услуг, но и фактические расстояния в региональной системе расселения, условия транспортной доступности, функциональные особенности населенных мест. Однако влияние этих факторов при расчетах «модельного бюджета» явно недооценивается.

На семинаре-совещании в Совете Федерации в апреле 2018 г., посвященном роли и месту модельных бюджетов, представители Камчатского края отмечали, что при расчете дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2017–2019 гг. из-за низкой доли населения, проживающего в мелких населенных пунктах (2,76%), к региону был применен понижающий коэффициент (0,95). При этом не было принято во внимание, что все эти люди проживают в многочисленных мелких поселках с ограниченной транспортной доступностью, значительно удаленных друг от друга, в связи с чем в *каждом* таком поселке необходимо содержать учреждения образования, культуры, медобслуживания и поддерживать хотя бы минимальные условия для занятий физической культуры и спортом. О подобных проблемах говорили и представители Забайкальского края¹¹.

В связи с необходимостью выполнения стратегических задач опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока (к которому с 2018 г. относятся Республика Бурятия и Забайкальский край), в условиях хронической нехватки финансовых ресурсов, выделяемых в действующей системе межбюджетных отношений, для дальневосточных регионов был введен

¹¹ Роль и место модельных бюджетов в условиях трансформации государственной региональной политики (материалы семинара-совещания от 12 апреля 2018 г.) [Эл. ресурс]. URL: http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/93826/ (дата обращения: 30.09.2019).

специальный режим субсидирования¹². В рамках госпрограммы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» были выделены 95,3 млрд руб. так называемой «Единой субсидии» (на 2018–2021 гг.) на реализацию планов социального развития центров экономического роста регионов ДФО, утвержден порядок распределения этой суммы между ними¹³. Средства предназначаются для реализации конкретных проектов по строительству, реконструкции, модернизации и ремонту объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры. При этом применен льготный режим софинансирования: 99% расходов обеспечивает федеральный бюджет, 1% – региональные бюджеты.

По состоянию на 2018 г. в программе «Единая субсидия» участвуют 58 центров (муниципалитетов) на территории ДФО, где проживают 6,6 млн человек (81% численности округа). При формировании программы учитывались отставание каждого муниципалитета по тем или иным показателям развития социальной инфраструктуры (проблемы с *общественным транспортом*, доступность *медицины*, нехватка *школ* и др.) и его реальные возможности по оплате строительства объектов¹⁴.

Объем средств выделяется немалый. Однако есть ряд вопросов, ответить на которые пока затруднительно. Во-первых, не ясно, в какой степени за счет программы «Единая субсидия» удастся преодолеть отставание и решить накопившиеся проблемы в социальном развитии дальневосточных территорий, достаточен ли выделяемый объем средств для комплексного инвестиционного прорыва в развитии социальной, транспортной и инженерно-коммуникационной инфраструктуры региона. Во-вторых, как было отмечено на одном из заседаний Госсовета, не только отдельные территории, но весь Дальний Восток должен выходить на опережающие темпы роста и в экономике, и в социальной сфере, что, вполне очевидно, требует дополнительных ресурсов. Каковы источники и механизмы привлечения

¹² Распоряжение Правительства РФ от 16 июня 2018 года № 1194-р. [Эл. ресурс]. URL: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 30.09.2019).

¹³ См. Распоряжение Правительства РФ от 16 июня 2018 г. N1194-р.

¹⁴ Как сказано в одной из текущих публикаций, «Единая субсидия» – «это деньги для нормальной повседневной жизни, на которую регионам не хватало средств». – Благодаря «Единой субсидии» в Свободном открыли новое здание детского сада [Эл. ресурс]. URL: <https://minvr.ru/press-center/news/23087/> (дата обращения: 30.09.2019).

таких ресурсов? И, в-третьих, какие изменения должны быть внесены в систему межбюджетного выравнивания, чтобы поддержать способность регионов и муниципалитетов обеспечить содержание новых объектов, что, как уже было показано, связано с повышенными удельными затратами? Как справедливо отмечает Н. В. Зубаревич, «...разовые инвестиции, даже масштабные, несущественно влияют на развитие, если они не дополняются устойчивым улучшением институтов» [Зубаревич, 2015. С. 228].

Задача совершенствования механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ в условиях сильной дифференциации экономических и других условий регионального развития на долгие годы сохранит свою актуальность, как и вопросы формирования методик, повышения их объективности. Необходимость развития механизмов диверсификации федеральной поддержки регионов с проблемными экономико-географическими и поселенческими особенностями вполне очевидно потребует корректировки существующих и разработки новых количественных коэффициентов, отражающих особенности пространственных условий развития.

Решение этой задачи, на наш взгляд, невозможно без серьезного научного сопровождения в сферах региональной и пространственной экономики, экономической географии, социологии, градостроительной науки, использования новых геоинформационных технологий. В свою очередь необходимые институциональные изменения, а также итеративный процесс реализации и корректировки осуществляемых действий потребуют организации их широкого научного и общественного обсуждения.

Литература

Бухвальд Е. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и новации в государственной региональной политике // *Экономист*. 2019. № 2. С. 25–34.

Бухвальд Е. М., Валентик О. Н. Федерализм как институциональный приоритет Стратегии пространственного развития для России // *Региональная экономика. Юг России*. 2018. № 4. С. 33–43.

Гранберг А. Г. О программе фундаментальных исследований пространственного развития России // *Регион: экономика и социология*. 2009. № 2. С. 166–178.

Дерюгин А. Н. К вопросу об оценке расходных обязательств регионов при распределении выравнивающих трансфертов // *Финансы*. 2019. № 5. С. 7–14.

Зубаревич Н. В. Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 2. С. 226–230.

Казакова С. М., Климанов В. В. Зарубежный опыт применения дифференцированного подхода в регулировании регионального развития // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 4. С. 55–68.

Кузнецова О. В. Проблемы выбора приоритетов пространственного развития // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 146–157.

Лопатников Л. И. Экономико-математический словарь / Словарь современной экономической науки. М.: Издательство «АВФ». 1996. 704 с.

Михеева Н. Н. Стратегия пространственного развития: новый виток или повторение старых ошибок // ЭКО. 2018. № 5. С. 158–178. DOI: <http://dx.doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2018-5-158-178>.

Ратковская Т. Г. Социальная инфраструктура Сибири: вопросы исследования и развития. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. 176 с.

Ситуанов А. Г. Оценка расходных потребностей субнациональных бюджетов в целях бюджетного выравнивания // Финансы. 2011. № 6. С. 3–8.

Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез. М.: Медиа-Пресс, 2013. 664 с.

Y.H.D. Wei Spatiality of regional inequality // Applied Geography, Vol. 61, July 2015. Pp. 1–10. DOI: [10.1016/j.apgeog.2015.03.013](https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2015.03.013).

Статья поступила 01.07.2019.

Статья принята к печати 13.11.2019.

Для цитирования: *Ратковская Т. Г.* Пространственные характеристики регионов в процессах межбюджетного выравнивания // ЭКО. 2020. № 1. С. 166–182. DOI: [10.30680/ECO0131-7652-2020-1-166-182](https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2020-1-166-182).

Summary

Rat'kovskaya, T.G., Cand. Sci. (Econ.), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk

Spatial Characteristics of Regions in the Processes of Inter-Budgetary Alignment

Abstract. The paper considers issues of improving the tools of inter-budgetary alignment in the Federal state as a necessary condition for regulating the spatial structure of the economy and overcoming the existing regional socio-economic disparities. The author defines the methodological aspects of the study and issues related to the spatial aspects of regional development in the system of public administration. Insufficient elaboration of these issues (in scientific and methodological plans) required the use of "special management methods" to overcome the accumulated imbalances in the social development of the Far Eastern regions of the country. The paper contains calculations and a comparative interregional analysis of the severity of spatial imbalances concerning investment and budgetary provisions for regional development at the level of macro-regions of the Russian Federation (Federal districts). It is revealed that a fall in the level of investments expenditures coming from regional budgets in the territory of the Siberian Federal

district (in 2012–2017), was one of the worst among the Federal districts. One of the reasons for this situation is an objective need for increased current expenditures for solving urgent social problems compared to regions with more favorable spatial, geographical and settlement characteristics. Based on the analysis of the current methodology of budget equalization, the author concludes that it is necessary to adjust the existing and develop new quantitative coefficients reflecting additional characteristics of spatial features of the socio-economic development of the Russian Federation.

Keywords: *Regional disparity; spatial features; budget sufficiency; Siberia*

References

Buhval'd, E. (2019). Spatial development Strategy of the Russian Federation and innovations in the state regional policy. *Jekonomist*. No. 2. Pp. 25–34. (In Russ.).

Buhval'd, E.M., Valentik, O.N. (2018). Federalism as an institutional priority of spatial development Strategy for Russia. *Regional'naja jekonomika. Jug Rossii*. No. 4. Pp. 33–43. (In Russ.).

Deryugin, A.N. (2019). On the assessment of expenditure obligations of regions in the distribution of levelling transfers. *Finansy*. No. 5. Pp. 7–14. (In Russ.).

Granberg, A.G. (2009). Conceptual base on the Programme on fundamental issues of spatial development: interdisciplinary aspect issued by the Presidium of the Russian Academy of Sciences. *Region: jekonomika i sociologija*. No. 2. Pp. 166–178. (In Russ.).

Kazakova, S.M., Klimanov, V.V. (2018). Foreign experience of application of the differentiated approach in regulation of regional development. *Regional'naja jekonomika. Jug Rossii*. No. 4. Pp. 55–68. (In Russ.).

Kuznetsova, O.V. (2019). Problems of selection of spatial development priorities. *Voprosy Ekonomiki*. No. 1. Pp. 146–157. (In Russ.).

Lopatnikov, L.I. (1996). Dictionary of Economics and mathematics / Dictionary of modern Economics. Moscow. "ABF" Publ. 704 p. (In Russ.).

Mikheeva, N.N. (2018). Spatial development strategy: a new round or repetition of old mistakes? *ECO*. No. 5. Pp. 158–178. (In Russ.). DOI: <http://dx.doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2018-5-158-178>.

Rat'kovskaja, T.G. (2010). Social infrastructure of Siberia: research and development issues. Novosibirsk, IEOPP SO RAN Publ. 176 p. (In Russ.).

Siluanov, A.G. (2011). Assessment of expenditure requirements of subnational budgets for budget alignment. *Finansy*. No. 6. Pp. 3–8. (In Russ.).

Fundamental problems of spatial development of the Russian Federation: interdisciplinary synthesis. Moscow. Media-Press Publ. 664 p. (In Russ.).

Y.H.D. Wei (2015). Spatiality of regional inequality. *Applied Geography*. Vol. 61. July. Pp. 1–10. doi: 10.1016/j.apgeog.2015.03.013.

Zubarevich, N.V. (2015). Spatial development strategy after the crisis: from big projects to institutional modernization. *Zhurnal Novoj jekonomicheskoy asociacii*. No. 2. Pp. 226–230. (In Russ.).

For citation: Rat'kovskaya, T.G. (2020). Spatial Characteristics of Regions in the Processes of Inter-Budgetary Alignment. *ECO*. No. 1. Pp. 166–182. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-166-182.