

Александр ТАТАРКИН, Денис ТАТАРКИН, Елена СИДОРОВА

ТРАНСФОРМАЦИЯ ДОТАЦИОННЫХ РЕГИОНОВ РОССИИ В САМОРАЗВИВАЮЩИЕСЯ*

В статье раскрывается экономическое содержание трансформации слаборазвитых регионов в саморазвивающиеся. Обосновывается целесообразность применения воспроизводственного подхода к оценке финансовых потоков территориальных систем. Определены критерии и основные показатели оценки финансового состояния регионов. Обозначены условия становления саморазвивающихся регионов.

Ключевые слова: валовой региональный продукт, межбюджетные отношения, саморазвитие территорий, финансовая устойчивость, финансовые ресурсы, эволюция слаборазвитых регионов, экономический потенциал региона

Современная экономика управляется в своей основе финансовым образом, через финансовые механизмы, с помощью финансовых рычагов, финансовых стимулов и в финансовых целях¹. И потому особое значение в федеративных государствах приобретает, во-первых, достаточность финансовых ресурсов регионов для их устойчивого развития, во-вторых, механизмы управления этими ресурсами, а также формирования и пополнения бюджетов субъектов Федерации.

Необходимость совершенствования межбюджетных отношений

Особенности современной бюджетной системы Российской Федерации обусловлены спецификой государственного устройства и опытом исторического развития.

Так, территориальная структура Российской Федерации сформировалась в эпоху индустриализации, когда региональное развитие осуществлялось на основе планового размещения производительных сил. В советский период регионы рассматривались как совокупность географически сопряженных территорий, совместно обеспечиваю-

*Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта РГНФ, проект № 12-02-00266а «Управление финансовыми ресурсами в системе обеспечения социально-экономической привлекательности территорий».

¹ *Осинов Ю.М.* Финансовая экономика как высшая форма бытия экономики. Материалы к докладу на международной научной конференции «Финансовая экономика: концепция, структуры, менеджмент». М.: МГУ, 2000 г.

щих сбалансированность и самодостаточность экономики страны, ее динамичный рост и развитие. При этом не учитывались ни уровень, ни комплексность их развития, что стало причиной неоднородного распределения экономического потенциала и, следовательно, различных возможностей территорий в формировании бюджетных доходов, приведя к *значительной асимметрии* в региональном экономическом развитии.

Значительная часть регионов оказалась в числе территориальных образований с крайне низкой налоговой базой, объективно не способных обеспечивать финансирование минимально необходимых субфедеральных бюджетных расходов, и которые по своему уровню социально-экономического развития не могут признаваться полноценными субъектами Федерации². В значительной степени по этой причине основной функцией межбюджетного регулирования в России стало выравнивание их бюджетной обеспеченности. Но ориентация исключительно на эту цель привела к утрате территориальными органами власти заинтересованности в увеличении доходов бюджетов субъектов Федерации. При подобном порядке межбюджетного регулирования стало выгодным формирование дефицитных бюджетов, ориентированных на получение финансовой помощи из вышестоящего бюджета, что *провоцировало безынициативность и иждивенчество местных властей*.

Преодоление этой тенденции требует отхода от практики усреднения уровня бюджетной обеспеченности регионов. Формирование межбюджетных отношений (в т.ч. построение системы межбюджетного регулирования) должно быть направлено прежде всего на создание условий для финансовой устойчивости, саморазвития территорий. Центральным звеном здесь является выход на экономически мотивированные пропорции *рационального участия* регионов и федерального Центра в социально-экономическом развитии субъектов Федерации. Однако анализ статистики свидетельствует (см. табл. 1), что в консолидированные бюджеты регионов поступает менее 45% доходов консолидированного бюджета Российской Федерации (в 2005, 2007 гг. — 36,9%, 38,4% соответственно).

Ясно, что в ситуации, когда при реализации своей социально-экономической политики российские регионы ориентируются преимущественно на внешние источники финансирования, невозможно строить эффективную политику долгосрочного экономического и социального развития. Нельзя в таких условиях обеспечить и безопасность государства.

Полагаем, что для укрепления финансовых основ территорий разного уровня необходимо, чтобы заработал *финансовый механизм саморазвития*. Его ключевым элементом должны стать не только и не столько рас-

² Как отмечает С. Валентей, реальная федерация возникает только тогда, когда объединяются и получают равные права в большей степени экономически самодостаточные субъекты. Именно это обеспечивает их последующую политическую и правовую равносущность, а не наоборот. Что же касается регионов, не способных реализовать принцип экономической самодостаточности, то они не могут быть признаны и не признаются субъектами Федерации (Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М.: Институт экономики РАН, 1998. С. 25).

пределительные, бюджетно-налоговые отношения между Федерацией, ее субъектами и муниципалитетами, а финансовые стимулы и рычаги, способствующие росту производства и повышению доходов хозяйствующих субъектов в регионе. Первостепенную роль при этом играет выявление новых подходов к исследованию теоретических и практических проблем функционирования территориальных финансов. Одним из таких подходов при изучении вопросов финансового обеспечения развития территорий может стать использование при выработке методического инструментария анализа финансовых потоков территорий, отражающих процесс расширенного воспроизводства на всех его стадиях, системы национальных счетов.

Т а б л и ц а 1

**Распределение доходов (расходов) консолидированного бюджета
Российской Федерации по уровням бюджетной системы**

Год	Ед. изм.	Консолидированный бюджет РФ		В том числе			
				федеральный бюджет		бюджеты субъектов РФ	
		доход	расход	доход	расход	доход	расход
1995	трлн руб.	473,1	522,2	232,1	275,2	241,0	247,0
	%	100,0	100,0	49,1	52,7	50,9	47,3
2000	млрд руб.	2197,9	2061,3	1132,1	1029,2	1065,8	1032,1
	%	100,0	100,0	51,5	49,9	48,5	50,1
2005	млрд руб.	8127,1	6455,5	5127,2	3514,3	2999,9	2941,2
	%	100,0	100,0	63,1	54,4	36,9	45,6
2006	млрд руб.	10417,7	7939,1	6627,3	4281,3	3790,4	3657,8
	%	100,0	100,0	63,6	53,9	43,4	46,1
2007	млрд руб.	12628,2	10799,1	7779,1	5983,0	4849,1	4816,1
	%	100,0	100,0	61,6	55,4	38,4	44,6
2008	млрд руб.	15473,2	13820,1	9274,1	7566,6	6199,1	6253,5
	%	100,0	100,0	59,9	54,8	40,1	45,2
2009	млрд руб.	13264	15893,1	7336,8	9636,8	5927,2	6256,3
	%	100,0	100,0	55,3	60,6	44,7	39,4
2010	млрд руб.	14842,7	16754,4	8305,4	10117,5	6537,3	6636,9
	%	100,0	100,0	56,0	60,4	44,0	39,6
2011	млрд руб.	19009,9	18614,5	11366,0	10935,2	7643,9	7679,3
	%	100,0	100,0	59,8	58,7	40,2	41,3

Источники: Российский статистический ежегодник. 2011: Стат. сб. / М.: Росстат, 2011; Федеральное казначейство России. Отчетность об исполнении консолидированного бюджета РФ / URL: <http://www.roskazna.ru/reports/cb.html>.

Оценка финансовых ресурсов территориальных систем на основе воспроизводственного подхода

Исходя из воспроизводственного подхода, представляется, что финансовый потенциал следует определять как совокупность всех финансовых потоков территории: текущих и инвестиционных затрат хозяйствующих субъектов, текущего потребления и сбережений домохозяйств, дохода бюджета данного региона. Взаимодействие указанных потоков дает воспроизводственную характеристику финансового потенциала через смену форм его проявления. При этом финансовый потенциал, общий объем финансовых ресурсов, создаваемых на территории, в наиболее общем виде проявляется как валовой региональный продукт (далее — ВРП), который в дальнейшем распределяется и перераспределяется между хозяйствующими субъектами и организациями, домохозяйствами и государством с учетом специфики их функционирования.

Основой производства ВРП, предопределяющей его структуру по видам экономической деятельности, является *экономический потенциал региона* — совокупность имеющихся в его границах ресурсов, как уже вовлеченных в хозяйственный оборот, так и тех, которые могут быть использованы в перспективе. Элементами экономического потенциала выступают природно-ресурсный потенциал, трудовой, производственный, инфраструктурный, финансовый, инновационный. При этом экономический потенциал региона — это не простая сумма компонентов, но и связи, взаимодействия, которые обеспечивают целостность экономики региона, т.е. *система*. Экономический потенциал всегда больше суммы составляющих его частей в силу возникновения нового качества, обусловленного взаимодействием его элементов. От эффективности использования имеющихся на территории экономических ресурсов зависит динамика и устойчивость процесса расширенного воспроизводства ВРП, создаются финансово-экономические источники повышения благосостояния населения.

При использовании ВРП происходит перераспределение финансовых ресурсов между хозяйствующими субъектами и организациями, домохозяйствами и государством с учетом специфики их функционирования. На этой стадии ВРП выступает в роли источника формирования прибыли предприятий, доходов населения, а также бюджетных доходов, часть которых уходит в федеральный бюджет, а часть остается на территории и поступает в региональный консолидированный бюджет. Процесс производства и распределения ВРП на конкретной территории является важнейшим фактором, влияющим, с одной стороны, на формирование внутренних финансово-экономических источников развития частного сектора; с другой — на уровень обеспеченности собственными доходами регионального общественного сектора, а также на способность региональных органов власти выполнять общественные функции.

Следует отметить, что финансовые потоки частного и общественного секторов постоянно трансформируются и пересекаются в виде на-

логов, прямых бюджетных расходов (выплаты заработной платы бюджетникам, расходуемой впоследствии в частном секторе в процессе покупки товаров и услуг). Финансовые ресурсы перетекают из одного сектора в другой в форме покупки частным сектором государственных услуг, покупки общественным сектором частных товаров и услуг, предоставления бюджетных кредитов, налоговых льгот частному сектору, привлечения частного финансового капитала (заемных средств) в общественный сектор региона.

Встречные финансовые потоки, возникающие в ходе взаимодействия частного и общественного секторов, формируют такие внутренние источники их развития, как:

- прибыль, остающаяся в предпринимательской среде после выплаты обязательных платежей, налогов, сборов;
- доходы населения после уплаты подоходных и имущественных налогов с физических лиц;
- налоговые и неналоговые доходы, поступающие в консолидированный региональный бюджет.

В процессе *вторичного перераспределения* ВРП финансово-экономические ресурсы региона направляются на конечное потребление, валовое накопление (инвестирование) и чистый экспорт/импорт (с учетом межрегиональной торговли). Конечное потребление складывается, во-первых, из расходов на конечное потребление домашних хозяйств. Во-вторых, из расходов государственного управления на индивидуальные товары и услуги и на коллективные услуги. В-третьих, из расходов на конечное потребление некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства.

Структура вторичного распределения ВРП характеризует два возможных стратегических сценария развития экономики региона³.

Первый сценарий. Экономический рост обеспечивается через увеличение конечного потребления домашних хозяйств, частных предприятий и общественного сектора.

При таком сценарии развитие основывается на использовании имеющихся в экономике региона ресурсов и факторов производства. Данный процесс может сопровождаться увеличением заработной платы населения и ростом его кредитования.

Второй сценарий. Рост обеспечивается за счет активного привлечения инвестиций и наращивания валового накопления в экономике региона.

Этот сценарий предполагает расширение экономического потенциала территории путем вовлечения не использованных в хозяйственной деятельности ресурсов, разработку/освоение новых природных ресурсов, создание новых факторов производства, усовершенствование имеющихся, активное внедрение инноваций. Данный процесс может сопровождаться ростом валовой прибыли экономики и смешанных доходов, увеличением кредитования предприятий.

³ Золотое правило («золотая пропорция») в распределении национального дохода на текущее потребление и инвестиции предусматривает уровень накопления капитала, обеспечивающий устойчивое состояние экономики с наивысшим уровнем потребления.

Выявление финансово-экономических источников развития региона должно основываться на сопоставлении произведенного и потребленного ВРП на территории. В этой связи *особого внимания* заслуживают данные по показателю дефицит/профицит финансовых ресурсов в структуре ВРП, рассчитываемый как разница между произведенным и потребленным на конкретной территории ВРП.

Сальдо произведенного и использованного ВРП представляет собой результат вторичного перераспределения произведенной добавленной стоимости в экономическом пространстве между регионом и другими субъектами Федерации, федеральным Центром и зарубежными странами через каналы материальных и финансовых потоков. Данный показатель учитывает сальдо межрегиональной торговли, внешнеэкономической деятельности, притока/оттока финансового капитала. Большой объем общего сальдо в условиях совершенных рыночных механизмов первичного и вторичного распределения доходов и способов их использования на конечное потребление населения и валовое накопление основного капитала (при мизерной теневой утечке) с территории косвенно может показывать возможную степень социально-экономического благополучия региона. Однако в современных российских условиях функционирования экономики положительное сальдо региона далеко не всегда является признаком его относительного социально-экономического благополучия⁴.

Содержание и этапы трансформации слаборазвитых территорий в саморазвивающиеся

Важнейшее условие наращивания финансового потенциала страны — сокращение количества слаборазвитых регионов, переход их в финансово-устойчивую группу субъектов Федерации. Но для вывода дотационных регионов в саморазвивающиеся необходимо осмыслить *экономическое содержание* устойчивости и саморазвития территорий.

Полагаем, что саморазвитие — это прежде всего стратегически устойчивая способность региона обеспечивать расширенное воспроизводство ВРП преимущественно за счет собственных доходных источников, достаточных для эффективной реализации как макроэкономических целей и приоритетов, так и внутрирегиональных целевых установок системного характера. Поэтому процесс трансформации дотационных регионов в саморазвивающиеся предполагает достижение качества региональной экономической системы, при которой она способна обеспечивать расширенное воспроизводство валового регионального продукта.

Этот процесс должен сопровождаться реальным развитием экономического потенциала территорий, преодолением инфраструктурных ограничений и увеличением объема генерируемых налоговых доходов до уровня, необходимого для выполнения региональным общественным

⁴ Север как объект комплексных региональных исследований / отв. ред. В.Н. Лаженцев. Сыктывкар. 2005. С. 219–220.

сектором таких функций, как финансирование сети бюджетных учреждений с соблюдением утвержденных государственных социальных стандартов; создание эффективной институциональной среды, снижающей транзакционные издержки ведения предпринимательской деятельности и способной привлекать на территорию внешние инвестиции. Все это должно сказаться на расширении экономического потенциала территории и росте ВРП.

По мнению авторов статьи, важнейшим условием реализации концепции саморазвития территорий является *усиление социальной направленности развития экономики*. Целью же социально ориентированной экономики региона выступает расширенное воспроизводство человеческого потенциала на основе повышения уровня и качества жизни населения. При этом неотъемлемые элементы процесса социального воспроизводства — это потребление населением социальных благ и услуг, а также финансовое обеспечение функционирования социальной сферы, включая образование, здравоохранение, культуру, спорт, окружающую среду, коммунальное хозяйство. Среди наиболее важных показателей, используемых в процессе оценки социальной ориентации экономики территорий и финансовой основы системы социального воспроизводства, можно выделить:

- валовую добавленную стоимость, созданную в результате предоставления хозяйствующими субъектами всех форм собственности социальных услуг, на душу населения;
- инвестиции в социальную сферу из всех источников финансирования (бюджетных и внебюджетных) на душу населения;
- бюджетные расходы на социальную сферу, на душу населения;
- среднедушевые денежные доходы населения;
- уровень бедности населения региона, рассчитываемый как относительная доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума;
- уровень дифференциации доходов населения (коэффициент фондов), характеризующий степень социального расслоения (соотношение между средними уровнями денежных доходов 10% населения с самыми высокими доходами и 10% населения с самыми низкими доходами).

Принципиальное значение для разработки эффективного механизма управления финансовыми ресурсами территорий, реализации процесса трансформации дотационных регионов в саморазвивающиеся имеет также достоверная оценка *финансового положения территорий*.

В экономической литературе высказываются различные точки зрения по методам определения финансового состояния территориальных систем и по индикаторам, характеризующим финансовую устойчивость территорий. Не останавливаясь на них подробно, отметим, что, по нашему мнению, для оценки финансовой обеспеченности регионов должны использоваться показатели, отражающие способность территориальных систем устойчиво развиваться преимущественно за счет собственных экономических ресурсов. При таком

подходе важнейшими критериями оценки регионов в процессе их экономической трансформации от состояния дотационности к саморазвитию являются:

- обеспечение устойчивого экономического роста и повышения уровня жизни населения региона;
- повышение уровня социальной ориентации экономики региона;
- рост уровня инновационности экономики региона;
- достижение макроэкономических целей повышения финансовой обеспеченности регионов;
- повышение доли внутренних ресурсов в структуре финансово-экономических источников роста;
- повышение эффективности решения внутрирегиональных задач посредством учета территориальных социально-экономических особенностей.

В *таблице 2* представлены важнейшие критерии и показатели оценки дотационных регионов в процессе их экономической трансформации.

Т а б л и ц а 2

***Критерии и показатели оценки дотационных регионов
в процессе их экономической трансформации***

№ п/п	Критерий	Показатели
1.	Обеспечение устойчивого экономического роста и повышения уровня жизни населения региона.	Среднегодовой индекс физического объема валового регионального продукта за определенный период.
2.	Повышение уровня социальной ориентации экономики региона.	1. Валовая добавленная стоимость, созданная в результате предоставления хозяйствующими субъектами всех форм собственности социальных услуг, на душу населения. 2. Инвестиции в социальную сферу из всех источников финансирования (бюджетных и внебюджетных) на душу населения. 3. Бюджетные расходы на социальную сферу, на душу населения. 4. Среднедушевые денежные доходы населения. 5. Уровень бедности населения региона, рассчитываемый как относительная доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума. 6. Уровень дифференциации доходов населения (коэффициент фондов), характеризующий степень социального расслоения и исчисленный как соотношение между средними уровнями денежных доходов 10% населения с самыми высокими доходами и 10% населения с самыми низкими доходами*.

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 2

3.	Рост уровня инновационности экономики региона.	Среднее за период значение показателя объема внутренних затрат на исследования и разработки в процентах к валовому региональному продукту.
4.	Достижение макроэкономических целей повышения финансовой обеспеченности регионов.	Уровень межрегиональной асимметрии: бюджетной, ВРП, денежных доходов населения.
5.	Повышение доли внутренних ресурсов в структуре финансово-экономических источников роста.	1. Дефицит/профицит финансовых ресурсов в структуре ВРП, рассчитывается как разница между произведенным и потребленным на территории ВРП. 2. Обеспеченность инвестиций собственными источниками финансирования: • средний за период показатель доли собственных источников финансирования инвестиций (собственные средства предприятий и бюджетные средства субъекта Федерации); • средний за период показатель отношения валового накопления основного капитала к валовой прибыли экономики и смешанным доходам. 3. Уровень реальной бюджетной дотационности/донорства региона**.
6.	Повышение эффективности решения внутрирегиональных задач посредством учета территориальных социально-экономических особенностей.	1. Степень налоговой независимости***. 2. Объем налоговых доходов в % ВВП, на которые субфедеральные власти могут влиять****.

* Для каждой территории рассчитывался индекс качества жизни, учитывающий приведенные 6 показателей в регионе относительно соответствующих индикаторов эталонной территории.

** Отношение всех бюджетных расходов, осуществляемых на территории, ко всем налоговым и неналоговым доходам, собираемым с территории в консолидированную бюджетную систему.

*** Отношение количества налогов, поступающих в консолидированные субфедеральные бюджеты, на которые субфедеральные власти могут влиять (определять налоговые ставки, предоставлять налоговые льготы, изменять расчет налоговой базы), к общему количеству налогов, поступающих в консолидированные субфедеральные бюджеты.

**** Произведение доли налогов в ВВП, доли региона в консолидированных налоговых доходах страны и показателя степени налоговой независимости региона.

В соответствии с представленными критериями и показателями слаборазвитые дотационные регионы имеют семь признаков.

Первый. Неустойчивая динамика ВРП на душу населения.

Второй. Наличие дефицита финансово-экономических ресурсов в структуре ВРП.

Третий. Преобладание внешних источников (как правило, из федерального бюджета) в инвестициях.

Четвертый. Регион является бюджетным реципиентом.

Пятый. Уровень социальной обеспеченности и уровень жизни населения территории ниже среднего.

Шестой. Отказ от внедрения инноваций по причине отсутствия источников их инвестирования.

Седьмой. Уровень налоговой автономии и степень влияния на налоговую базу региональных органов власти крайне мал по причине ее неразвитости и высокой финансовой зависимости от федеральных инвестиций и трансфертов.

Целевым ориентиром эволюции слаборазвитых регионов в саморазвивающиеся является повышение ВРП на душу населения до уровня, достаточного для генерирования налоговых и неналоговых доходов, покрывающих бюджетные расходы на уровне не ниже принятых государственных социальных стандартов. Данный целевой ориентир будет отличаться в силу наличия межрегиональных различий:

- от структуры ВРП по видам экономической деятельности;
- от налоговой нагрузки и структуры налоговых доходов;
- от стоимости предоставления бюджетных услуг.

Кроме того, в ходе трансформации дотационных регионов в саморазвивающиеся должны произойти изменения структуры ВРП региона.

Доля общественного сектора будет постепенно снижаться. Проведенный нами анализ экономики регионов показал, что чем менее развит регион и его экономический потенциал, тем выше, при прочих равных условиях, доля общественного сектора в ВРП.

Доля производственного сектора экономики будет увеличиваться. На стадии активного привлечения внешних финансовых источников в экономику слаборазвитого региона относительная доля материального производства в структуре ВРП начнет расти, а доля общественного непроизводственного сектора пропорционально сокращаться.

Доля инфраструктурных отраслей — транспорта, энергетики, связи и других — будет повышаться. Развитие региональной экономики должно сопровождаться формированием соответствующей инфраструктуры — транспортной, энергетической, телекоммуникационной и др., а их доля в структуре ВРП слаборазвитых территорий будет увеличиваться опережающими темпами.

Доля непроизводственного частного сектора экономики в среднесрочной перспективе будет расти. Продолжение экономического роста и переход в фазу устойчивого развития региона за счет собственных финансово-экономических источников будет сопровождаться ростом доли сферы нематериального производства — финансовых услуг, операций с недвижимым имуществом, обслуживания, оптовой и розничной торговли.

На наш взгляд, процесс эволюции дотационных регионов в саморазвивающиеся будет поэтапным и объективно приведет к изменениям в структуре инвестиций по видам экономической деятельности.

Трансформационный процесс (первый этап), сопровождаемый изменениями в структуре ВРП, будет обусловлен структурой инвестиций — в слаборазвитых дотационных регионах доля инвестиций в общественный сектор будет преобладать.

На втором этапе, по мере роста частного производственного сектора, доля его инвестиций в сферу материального производства и инфраструктуру должна увеличиваться.

На третьем этапе произойдет рост инвестиций в сферу частного нематериального производства.

В процессе эволюции слаборазвитых территорий от состояния дотационности к финансовой самодостаточности и саморазвитию будут происходить определенные изменения в уровне и качестве жизни населения, в системе социального обеспечения. Было установлено, что отсутствует прямая взаимосвязь между ВРП на душу населения региона и показателями, характеризующими долю социальной сферы в ВРП. Более того, чаще встречается обратная зависимость — чем выше уровень ВРП, тем ниже доля социальной сферы. Это вполне объяснимо, поскольку при реализации политики межбюджетного выравнивания в дотационных регионах за счет перераспределения финансовых средств уровень финансирования социальных услуг поднимается до определенного среднероссийского уровня в абсолютных величинах, при этом база сравнения — ВРП на душу населения — остается на прежнем низком уровне. Данную ситуацию можно объяснить наличием непропорционально высокой доли социальной сферы по отношению к уровню развития экономики региона. Однако в процессе эволюции слаборазвитых дотационных регионов такие диспропорции в структуре ВРП будут постепенно сглаживаться.

Для дотационных слаборазвитых территорий, что вполне объективно, характерен более низкий уровень жизни населения и низкие среднедушевые денежные доходы. В этой связи важнейшей задачей для органов управления в процессе эволюции станет обеспечение соответствия роста заработной платы и производительности труда. Опережающий темп роста денежных доходов населения по сравнению с темпами роста ВРП и инвестициями в течение долгого периода приведет к *формированию диспропорций* в экономическом развитии. Кроме того, стратегически важно соблюсти пропорции расширенного воспроизводства социальной сферы и ВРП.

Если в процессе трансформации дотационной территории будет наблюдаться опережающий темп роста инвестиций в социальную сферу по сравнению с общим объемом инвестиций и темпами ВРП, это в конечном итоге приведет к снижению эффективности системы социально-экономического воспроизводства. Поэтому проводить такую оценку необходимо с учетом качественных показателей. Эти показатели должны отражать *социальный эффект*, трансформирующийся в среднесрочном периоде в снижение общих экономических издержек трудовых ресурсов.

Конечно, по объективным причинам не каждый слаборазвитый дотационный регион способен в долгосрочной перспективе выйти на тра-

екторию саморазвития. В связи с этим для снижения межрегиональной асимметрии возможным решением может стать «пространственная трансформация» — административно-территориальная интеграция (объединение) дотационных и саморазвивающихся территорий. Укрупнение регионов, влекущее «горизонтальное» выравнивание налогового потенциала, представляется достаточно перспективным решением, поскольку обеспечивает оптимизацию территориальной структуры экономики, снижение встречных финансовых потоков в системе «федеральный Центр — регионы», повышает роль собственных источников социально-экономического развития регионов, улучшает координацию работы органов власти разного уровня.

Подобная экономическая трансформация регионов — от состояния дотационности к саморазвитию — должна проходить в интересах реализации макроэкономических целей и общенациональных приоритетов. Прежде всего, этот процесс не должен проходить в ущерб развитию других регионов, к снижению устойчивости и сбалансированности всей бюджетной системы страны. Главная цель здесь — снижение уровня межрегиональной социально-экономической асимметрии. Повышение финансовой обеспеченности слаборазвитых дотационных регионов призвано обеспечить решение основной задачи — стимулирование региональных органов власти к развитию собственного экономического потенциала, проведению эффективной бюджетной политики, созданию привлекательного инвестиционного и предпринимательского климата на подведомственных территориях.

Условия становления саморазвивающихся регионов

Системообразующую роль в становлении саморазвивающихся регионов играет совокупность внешних для субъектов Федерации макроэкономических институтов, влияющих на их социально-экономическое развитие.

Эти институты могут, во-первых, содействовать социально-экономическому развитию территорий путем создания благоприятных условий для определения приоритетов развития, проявления региональной инициативы и творчества, вовлечения в хозяйственный оборот резервов и возможностей, содействия внутрирегиональной и межрегиональной кооперации и интеграции.

Во-вторых, макроэкономические институты (в целом и по отдельности) могут сдерживать социально-экономическое развитие регионов (региона) и всего общества, если они игнорируют особенности территорий, ограниченно учитывают его потенциальные возможности и ошибочно формируют вектор приоритетного социально-экономического и всего общественного развития.

Макроэкономическая институциональная среда для слаборазвитых дотационных территориальных систем должна прежде всего обеспечивать расширенное воспроизводство валового регионального продукта. Можно выделить пять укрупненных групп условий решения этой задачи.

Первая группа — общие макроэкономические условия, обеспечивающие рост экономического потенциала дотационных регионов.

Вторая группа — макроэкономические условия, обеспечивающие рост валового накопления в ВРП.

Третья группа — макроэкономические условия, обеспечивающие рост конечного потребления в ВРП.

Четвертая группа — макроэкономические условия, обеспечивающие рост профицита финансовых ресурсов в экономике территории.

Пятая группа — макроэкономические условия, обеспечивающие расширение финансовых возможностей региональных органов власти развивать собственный экономический потенциал.

Учитывая сказанное, можно сделать несколько основополагающих выводов и рекомендаций, направленных на развитие региональной финансово-бюджетной политики. Их реализация позволит, на наш взгляд, оказать положительное влияние на создание условий, необходимых для наращивания экономического и финансового потенциала, станет основой формирования самодостаточных, саморазвивающихся территориальных систем разного уровня.

Начнем с того, что сокращение числа слаборазвитых регионов требует «запуска» финансового механизма саморазвития. Его основой должны стать финансовые стимулы и рычаги, способствующие росту производства и повышению доходов хозяйствующих субъектов в регионе. Формирование бюджетов по всей иерархии должно строиться так, чтобы территориям стало выгодно прилагать усилия для получения максимального экономического и финансового результата. Достичь такого результата можно, *установив прямую зависимость* между величиной средств, оставляемых на территориях, и эффективностью развития региональной экономики.

Далее. Для обеспечения финансовой стабильности субъектов Федерации и входящих в их состав муниципальных образований необходимо кардинально *усовершенствовать законодательные основы* развития финансово-бюджетных отношений, сориентировав их на снижение уровня дотационности, на обеспечение саморазвития территориальных образований, на повышение самостоятельности органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления в управлении расходами соответствующих бюджетов.

Наконец, одним из наиболее эффективных инструментов регулирования межбюджетных отношений являются нормативы отчислений от налогов в бюджеты различных уровней. Экономически обоснованное применение налогов позволит сократить количество дотационных регионов при сохранении доходных поступлений в федеральный бюджет, одновременно повысив уровень бюджетной самообеспеченности за счет покрытия расходов территорий их собственными налоговыми доходами. Следует также неуклонно *выдерживать оптимальные пропорции* распределения бюджетных доходов между федеральным уровнем управления, уровнем субъектов Федерации и муниципальным уровнем. Важно закрепить за каждым уровнем бюджетной системы те налоги и доходные источники, эффективное использование которых

гарантирует данный конкретный уровень управления (принцип «субсидиарности»).

И последнее. Полагаем, что большинство субъектов Федерации располагает возможностями и резервами для наращивания своего финансового потенциала, а значит, для перехода в разряд саморазвивающихся. Однако для того, чтобы эти возможности были использованы, региональным органам власти и местного самоуправления необходимо активизировать деятельность по изысканию резервов пополнения финансовых ресурсов и по повышению эффективности их использования. Но этого недостаточно. Без активного участия федерального Центра многие из перечисленных в статье проблем решены быть не могут.