

Людмила МАЕВСКАЯ

ОЦЕНКА СОЦИАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНОВ РОССИИ

Оценка социального потенциала регионов является основой для формирования стратегии федеральной региональной социальной политики. На основе анализа социального потенциала регионов за 2013–2014 гг. сделан вывод о сохраняющейся дифференциации регионов по уровню качества жизни. Эта дифференциация позволяет выделить три группы регионов: благополучные регионы; регионы, социальный потенциал которых не превышает средних показателей по РФ; регионы с серьезными социальными проблемами. Существующие территориальные диспропорции в качестве жизни диктуют необходимость более гибкого подхода в принятии решений в области социального развития субъектов Федерации.

Ключевые слова: бюджетный дефицит, качество жизни, ранжирование, региональная социальная политика, социальный потенциал

Важнейшим аспектом региональной политики Российской Федерации является формирование условий для повышения качества жизни населения страны, преодоления различий между отдельными субъектами Федерации в предоставлении материальных и культурных благ населению. В связи с этим особое значение приобретают вопросы, связанные с оценкой социального потенциала регионов, позволяющей наиболее обоснованно подойти к формированию стратегии региональной социальной политики, обеспечить ее нацеленность на повышение жизненного уровня населения страны.

Сущность и основные элементы социального потенциала региона

В широком смысле социальный потенциал региона — это количественная оценка качества жизни населения, определяющаяся совокупностью материально-вещественных факторов, жизненно необходимых для удовлетворения различных потребностей проживающего на его территории населения. В таком понимании помимо совокупности чисто социальных факторов рассматриваемый потенциал обусловлен также географическими и экологическими особенностями конкретных территорий.

В узком смысле социальный потенциал региона отражает, с одной стороны, возможности, которыми располагает данная территория в сфере предоставления таких услуг, как образование, медицинское, бытовое, культурное, торговое и жилищно-коммунальное обслуживание населения, с другой стороны — уровень доходов населения, проживающего в регионе, обуславливающий соответствующий уровень потребления перечисленных услуг. Совокупность реальных возможностей населения и спектр социальных услуг, предлагаемый в регионе, можно оценить с помощью определенной системы показателей и тем самым охарактеризовать социальный потенциал субъекта Федерации. Далее следует провести ранжирование регионов России с целью выявления передовых и отстающих территорий в плане повышения качества жизни.

Очевидно, что в регионах с разной системой расселения и разным уровнем экономического развития существенно будут различаться и механизмы обеспечения социальных услуг, их материальная и финансовая база. И если оптимизация сети социальных услуг, как правило, под силу самим регионам, через оптимальное сочетание разных форм (система врачей общей практики, школьные автобусы, мобильные и дистанционные формы, укрупнение учреждений и т.д.) с учетом доступности услуг для населения и возможностей региональных бюджетов, то финансирование масштабных социальных проектов для большинства регионов возможно только при помощи федерального финансирования. Выбор приоритетов финансирования федеральных программ должен, с одной стороны, учитывать мнение регионов, с другой — исходить из оценки потенциальных возможностей субъектов Федерации в обеспечении роста уровня благосостояния проживающего на его территории населения.

Оценка социального потенциала регионов позволит не только выявить отстающие в социальном плане субъекты Федерации, но и определить наиболее острые социальные проблемы, для преодоления которых финансовые возможности данных субъектов Федерации недостаточны.

Анализ показателей качества жизни регионов России

Оценка социального потенциала строится на отборе наиболее значимых факторов, характеризующих качество жизни населения, проживающего на конкретной территории. Основными из них являются: уровень реальных доходов населения; жилищные условия; обеспеченность объектами социальной и транспортной инфраструктуры; экологические и климатические условия; здоровье населения, уровень образования; освоенность территории; уровень экономического развития. Учет всех перечисленных факторов затруднен в силу отсутствия адекватных для этого статистических данных. В связи с этим для определения уровня качества жизни в субъектах РФ были отобраны показатели, которые входят в статистический мониторинг органов Федеральной службы статистики за 2013 г.¹ К ним относятся:

¹ URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/01-04-1.htm.

денежные доходы на душу населения; величина прожиточного минимума; коэффициент смертности; уровень зарегистрированной безработицы; численность студентов ВПО и ряд других показателей, характеризующих уровень образования, жилищных условий и здоровья населения, проживающего на конкретной территории.

Наиболее значимым, на наш взгляд, является показатель денежных доходов на душу населения. По данному показателю на ноябрь 2014 г. первое место занимает Центральный федеральный округ (ЦФО); второе — Дальневосточный федеральный округ (ДФО), третье — Уральский федеральный округ (УФО), четвертое — Северо-Западный федеральный округ (СЗФО). За регионами-лидерами следуют Приволжский, Южный, Северо-Кавказский ФО, а замыкает список Сибирский ФО (СФО). Разница между среднедушевыми доходами в ЦФО и СФО составляет 1,6 раза. Внутри ЦФО этот показатель крайне неоднороден. Более высокий уровень доходов на душу населения, превышающий средний уровень по России, наблюдается только в Воронежской и Московской областях и в г. Москве. Самые низкие показатели денежных доходов в Костромской и Орловской областях. Следует отметить, что такое соотношение достаточно стабильно.

На втором месте по величине денежных доходов находится ДВФО. Из 9 субъектов этого федерального округа только в Еврейской автономной области этот показатель ниже среднего по России. Особенно выделяется Чукотский автономный округ, в котором уровень среднедушевого дохода незначительно уступает Москве. В Сахалинской и в Магаданской областях этот показатель превышает среднероссийский в 1,9 раза, в Камчатской области и Республике Саха — Якутия в 1,2 раза. Такую ситуацию объясняет специфика отраслевой структуры ДВФО, высокий удельный вес нефте- и газодобывающих отраслей.

Те же факторы объясняют и высокий уровень доходов в Уральском федеральном округе. Так, в Ямало-Ненецком автономном округе, благодаря нефтегазовому комплексу и его инвестиционной привлекательности, увеличение инвестиций в основной капитал в 2014 г. по сравнению с предыдущим годом составило 112,5%. В результате среднедушевой доход здесь более чем в 2 раза выше среднероссийского. Лидирующее положение занимает показатель средних доходов и в трех других субъектах УФО: Ханты-Мансийском автономном округе, Тюменской и Свердловской областях. Исключение составляет Курганская область.

В Северо-Западном федеральном округе в целом денежные доходы на душу населения за ноябрь 2014 г. ниже среднего по России, однако в трех субъектах этот показатель имеет тенденцию роста. Это Санкт-Петербург, Мурманская область и, конечно, — Ненецкий автономный округ. Основной отраслью Ненецкого автономного округа является — топливная (96,5%), что делает его важной энергетической территорией, а открытие 81 месторождения нефти и газа обеспечивает привлекательность для инвесторов. Так, за 2014 г. прирост инвестиций в этот регион по сравнению с 2013 г. увеличился на 30%. С учетом этого вполне понятно, почему уровень среднедушевого дохода здесь превышает среднероссийский более чем в 2 раза.

Показатель денежных доходов на душу населения в значительной части регионов в Приволжском ФО ниже среднероссийского. Самый низкий уровень отмечается в республиках Мордовия (почти в 2 раза меньше среднего значения по России), Марий Эл, Чувашии. И только в четырех субъектах данного округа (в республиках Татарстан и Башкортостан, Нижегородской области и Пермском крае) среднедушевые денежные доходы превышают средние значения по стране.

В Южном и Северо-Кавказском федеральных округах имеется по одному субъекту, в которых наблюдаются более высокие денежные доходы, чем в среднем по России. В ЮФО – это Краснодарский край, а в СКФО – Республика Дагестан. Очень низкие денежные доходы в Республике Калмыкия и в Республике Ингушетия.

В 2014 г. в Сибирском ФО ни в одном из регионов денежные доходы не превышали средних показателей по России. Самые низкие значения этого показателя были в республиках Тыва и Алтай.

Сравнивая данные Федеральной службы статистики² по показателям среднедушевых доходов населения за 2013–2014 гг., можно отметить, что при незначительном росте этих показателей в целом по России региональные соотношения по ним не изменились. На прежнем месте остались лидеры. Не произошло серьезных изменений и в группе регионов с очень низкими денежными доходами, за исключением двух. Так, в 2013 г. в этой группе находился Алтайский край, а в 2014 г. на его месте оказалась Волгоградская область. В замыкающих эту группу в 2014 г. по-прежнему входит Республика Калмыкия (83-е место в 2013 г.), Тыва (82-е место) и Ингушетия (81-е место). Стабильная дифференциация регионов и федеральных округов по уровню денежных доходов на душу населения позволяет классифицировать регионы по данному показателю и на этой основе выделить регионы с высокими, средними и низкими доходами. В группу с высокими денежными доходами следует отнести 12 субъектов Федерации, где данный показатель превышает среднероссийский (Ненецкий автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Москва, Ханты-Мансийский автономный округ, Чукотский автономный округ, Московская область, Сахалинская, Мурманская и Магаданская области, Республика Саха – Якутия, Камчатский край, Санкт-Петербург). Группу с низкими денежными доходами формируют регионы, в которых этот показатель ниже среднего по России, как минимум, в 1,5 раза (республики Тыва, Калмыкия, Ингушетия, Мордовия, Марий Эл, Карачаево-Черкесия, Чувашия, Кабардино-Балкария, Хакасия, Алтай, Саратовская область, Волгоградская, Курганская и Кировская области). Остальные регионы можно отнести к средней группе, в которой, несмотря на существенные в ряде субъектов различия по данному показателю, тем не менее ситуация достаточно стабильна.

По уровню зарегистрированной безработицы ситуация в целом схожа с ранжированием регионов по показателю душевого дохода. При этом положительные изменения по данному показателю наблюдались

² URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/04-02.htm.

в ЦФО в Калужской и Липецкой областях, что вполне объяснимо наличием в первом субъекте автомобильных заводов *Volkswagen*, *Volvo*, а во втором — сохранением ведущих позиций в обрабатывающей промышленности, в которой объем отгруженных товаров на душу населения в 2013 г. почти вдвое превышал среднероссийский уровень (2-е место в Центральном федеральном округе и 4-е место — в России)³.

Однако есть неожиданные отклонения, фиксирующие более высокий уровень безработицы в тех субъектах, которые характеризуются высоким уровнем доходов, ростом инвестиций и отсутствием бюджетного дефицита. Так, в Ненецком автономном округе уровень безработицы в декабре 2014 г. составил 1,3%, в то время как средний уровень по России — 1,2%. В регионах ДФО (за исключением Сахалинской области и Еврейской автономной области) этот показатель был выше среднероссийского.

Достаточно предсказуемо было ожидать высокий уровень безработицы в Северо-Кавказском федеральном округе и Сибирском. Однако анализ уровня зарегистрированной безработицы на декабрь 2014 г.⁴ дал очень неожиданные результаты. Так, в Чеченской Республике и Республике Ингушетия уровень зарегистрированной безработицы превысил средний по России более чем в 12,5 раза. В Республике Тыва — в 4 раза, в Алтайском крае — в 2 раза⁵.

Основными индикаторами состояния здоровья населения служат показатели смертности, долголетия и ряд показателей развития здравоохранения. По коэффициенту смертности в 2013 г.⁶ на первом месте в РФ находится Северо-Кавказский ФО, на втором — Уральский, на третьем — Дальневосточный; Центральный — на седьмом месте и замыкает данный список — Поволжский ФО. В докладе «О состоянии здоровья населения и организации здравоохранения по итогам деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2013 год»⁷ отмечается снижение смертности в 59 субъектах РФ. Наиболее существенное снижение произошло в Чукотском автономном округе — на 8,7%, Чеченской Республике — на 7,4%, Республике Саха (Якутия) — на 6,5%, Амурской области — на 6,1%. В 11 субъектах РФ показатель смертности не изменился. Самые низкие показатели смертности наблюдаются в Республике Ингушетия — 3,5%, Чеченской Республике — 5,0%, Ямало-Ненецком автономном округе — 5,1%, Республике Дагестан — 5,5%, Ханты-Мансийском автономном округе — 6,3% на 1 тыс. населения. Несмотря на снижение показателей смертности в целом, наиболее высокие показатели сохраняются в Псковской области — 18,6%, Тверской области — 18,1%, Новгородской области — 17,8%, Тульской области — 17,4%, Владимирской области — 16,7% на 1 тыс. населения⁸.

³ URL: <http://lipetsk.tpprf.ru/ru/region/economy/>.

⁴ URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg_d05/13a.htm.

⁵ Рассчитано по: URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/03-15.htm.

⁶ URL: http://gks.ru/free_doc/2013/demo/t1_3.xls.

⁷ URL: <http://zdrav.spb.ru>.

⁸ URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/02-08-1.htm.

Несколько иную картину дает показатель продолжительности жизни. Первое место по этому показателю сохраняется за СКФО, но второе уже принадлежит ЦФО; третье — ЮФО, предпоследнее место у Сибирского и последнее у Дальневосточного ФО. Разница между ожидаемой продолжительностью жизни населения при рождении (2013 г.) в Республике Ингушетия и Чукотском АО составляет 1,3 раза.

Увеличение долголетия и снижение смертности помимо климатических и экологических факторов зависит от изменений в сфере здравоохранения. В частности, большое значение имеет развитие сети подразделений медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь. И здесь лидирует ЦФО, где значительные успехи достигнуты в Московской, Тверской, Тульской областях. В настоящее время в этих субъектах РФ в целях приближения медицинской помощи населению, особенно в сельской местности, активно внедряются выездные формы работы с использованием всех видов транспорта. Вместе с тем, необходимо отметить, что в ряде регионов мобильные медицинские комплексы отсутствуют (Вологодская, Оренбургская области, Республика Северная Осетия — Алания, Чеченская Республика, Чукотский автономный округ). Сохраняются также различия в обеспеченности населения врачами среди субъектов Российской Федерации. Максимально высокая обеспеченность отмечается в ЦФО, особенно в г. Москве, а наименьшая — в Тульской, Владимирской и Костромской областях. В СЗФО в Санкт-Петербурге этот показатель даже превышает московский уровень. Между тем в Псковской и Вологодской областях численность населения на одного врача значительно выше, чем в среднем по России. Положительная динамика этого показателя наблюдается в Астраханской области, в Республике Северная Осетия — Алания, в Республике Удмуртия, в Мордовии, Томской области, Ханты-Мансийском автономном округе и Чукотском АО. На протяжении последних 5 лет эти территории остаются после Санкт-Петербурга и Москвы лидерами по уровню обеспеченности населения врачами. В то же время максимальная нагрузка населения на одного врача сохраняется в Чеченской Республике, где этот показатель ниже среднего по России в 1,85 раза. Аналогичная ситуация характерна и для республик Ингушетия, Карачаево-Черкесия, Калмыкия, Хакасия, Марий Эл и Курганской области⁹.

Наиболее информативным для оценки уровня образования является показатель численности студентов высшего профессионального образования (ВПО) на тысячу человек. Лидирующее место принадлежит Москве и Санкт-Петербургу, за ними следуют Республика Татарстан, Нижегородская, Самарская, Ростовская, Свердловская, Челябинская, Новосибирская области, Краснодарский край. В аутсайдерах находятся Костромская, Калужская, Ленинградская, Псковская, Новгородская, Магаданская, Сахалинская области. Разница между г. Москвой и указанными выше субъектами Федерации колеблется от 80 до 177 и более раз.

⁹ URI: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/06-05.htm.

***Ранжирование регионов — важная составляющая
федеральной региональной социальной политики***

На основе имеющихся данных можно достаточно четко определить три группы регионов:

- первая группа — это благополучные регионы;
- вторая группа — регионы, социальный потенциал которых не превышает средних показателей;
- третья группа — регионы с серьезными социальными проблемами.

Следует отметить, что в ряде случаев в первую группу следует включить и такие субъекты Федерации, у которых не все приведенные в анализе социальные показатели имеют высокое значение. Так, ориентируясь на показатели доходов на душу населения, инвестиционной привлекательности территории, отсутствие бюджетного дефицита, низкий уровень зарегистрированной безработицы, целесообразно к первой группе отнести регионы, не относящиеся к числу лидеров по уровню здравоохранения, долголетия или образования. Речь идет о регионах со специализацией на отраслях экспортной экономики, добыче топливных ресурсов, металлургии и др. Это Московская, Белгородская, Калужская, Нижегородская области, Республика Татарстан, Тюменская, Свердловская области, Ханты-Мансийский автономный округ, Красноярский край, Сахалинская область. Однако первенство в группе социально благополучных регионов, безусловно, принадлежит Москве и Санкт-Петербургу, традиционно обладающих высоким уровнем социального потенциала. Преимущества этих федеральных городов очевидны, о чем свидетельствуют практически все используемые в данном анализе показатели. Таким образом, в первую группу, по нашему мнению, можно отнести всего 12 субъектов Федерации, хотя, как уже говорилось выше, не все из них имеют социальные показатели выше среднего по России. В частности, речь идет, например, о Калужской, Сахалинской областях, Красноярском крае, которые находятся в числе благополучных главным образом за счет развития промышленного производства, добычи нефти и газа, в то время как показатели продолжительности жизни и уровня образования здесь значительно ниже средних по России.

Большинство регионов (57) по многим показателям находятся на уровне ниже среднего по России и мало различаются между собой. Однако среди них выделяются регионы, у которых отдельные показатели значительно выше средних. Достаточно сказать, что Новосибирская и Томская области имеют высокий образовательный уровень, что позволило им активно развивать свою инновационную сферу. В Курской области показатель количества студентов высшего профессионального образования (ВПО) на 10 тыс. населения на 30% выше среднего по России. В Курской области он даже опережает показатель по Санкт-Петербургу и уступает только Москве. В данной региональной группе можно выделить свою десятку регионов-лидеров по количеству студентов ВПО в расчете на 10 тыс. населения. К ним относятся: Пермский край,

Орловская, Новосибирская, Кемеровская, Свердловская, Челябинская, Кировская области, республики Чувашия и Бурятия, которые имеют значения данного показателя также выше среднего, хотя эти регионы не относятся к центрам высшего образования.

Существующее законодательство предусматривает возможность активного участия региональных властей в развитии высшей школы. Однако на практике региональные власти не проявляют серьезного внимания к этой сфере. Такая ситуация объясняется тем, что региональные органы власти не имеют достаточных административных рычагов, а еще чаще и финансовых возможностей, прямого управленческого воздействия на вузы, находящиеся на их территории. Взаимодействие же с вузами федеральной подчиненности, как по причине недостаточной заинтересованности, так и по инертности, ограничивается единичными контрактами.

Такая ситуация приводит к проблемам на рынке труда: высшие учебные заведения готовят одних специалистов (экономистов и юристов), а реальные потребности региона требуют совершенно других специальностей. В результате новые бакалавры и магистры по невостребованным профессиям отправляются на биржу труда. В то же время существует и другая проблема. Это качество выпускников высшей школы, особенно коммерческих, а также филиалов московских технических вузов. Их уровень подготовки не соответствует всевозрастающим запросам инновационной экономики. Сегодня стоит задача сокращения числа вузов и их филиалов. Первые шаги в этом направлении уже делаются: ликвидируются региональные филиалы московских государственных вузов, которые не соответствуют показателям мониторинга учреждений высшей школы. В общей сложности ликвидация грозит более 160 филиалам вузов. Более 50% филиалов, попавших под реорганизацию, — это отделения технических университетов в регионах¹⁰.

Повышение образовательного уровня в регионах связывается также с реформированием структуры ВПО — с формированием на региональном уровне крупных университетов путем интеграции и укрупнения местных вузов. Оценивая опыт уже работающих в восьми федеральных округах РФ университетов (а всего их планируется создать 14), можно сказать, что они постепенно становятся центрами инновационного развития в регионе. Их деятельность дает возможность субъектам Федерации обеспечить себя высококвалифицированными кадрами, нацеленными на решение проблем региона.

К группе регионов, успехи которых в улучшении качества жизни крайне незначительны, а в ряде случаев наблюдается и ухудшение ее отдельных показателей, относятся Новгородская, Оренбургская, Пензенская области, а также республики Хакасия, Удмуртия, Адыгея, Северная Осетия — Алания и др. Похожая ситуация и в Магаданской области, Приморском и Забайкальском краях, Волгоградской области — здесь наблюдаются низкие значения отдельных показателей,

¹⁰ URL: <http://hotuser.ru/monitoring-vuzov-kakoj-vuz-vybrat/2889-spisok-filialov-vuzov-kotorye-mogut-byt-zakryty-v-2016-godu>.

в частности, по показателям доходов на душу населения, уровню безработицы. В Приморском крае и в других регионах данной группы аналогичная ситуация наблюдается по таким показателям, как здоровье и уровень образования населения.

В третью группу регионов с низким социальным потенциалом входят в первую очередь республики Северного Кавказа (за исключением Дагестана), показатели которых значительно ниже среднего по России, но исторически имеющие высокие индексы долголетия. В республиках Северного Кавказа до сих пор преобладает теневая экономика, они в большей степени поражены коррупцией. Сохраняется клановая система, этнические и религиозные противоречия. Все это негативно отражается на уровне социального развития населения республик Северного Кавказа. В группе регионов с низким социальным потенциалом находятся также республики Тыва, Алтай, Калмыкия, Марий Эл, Еврейская автономная область, Алтайский край, Чукотский автономный округ, а также Брянская, Псковская и др. области. Многие из этих регионов характеризуются высокой долей сельского расселения, а значит, и низким уровнем социальных услуг. В целях повышения социального уровня развития этих территорий со второй половины 2000-х гг. реализуется федеральная программа оптимизации сети социальных учреждений. Однако следует иметь в виду, что территориальная концентрация сети социальных учреждений, с одной стороны, повышает эффективность бюджетного финансирования социальных отраслей, а с другой — снижает территориальную доступность базовых услуг для населения периферий, снижая тем самым качество жизни населения данных территорий. Из-за неразвитости транспортной инфраструктуры в России и огромных размеров удаленных территорий трансформация сети социальных услуг приводит к большим социальным издержкам и в определенной степени к социальной напряженности. Серьезной проблемой этих регионов остается неспособность региональных бюджетов самостоятельно генерировать достаточный уровень собственных доходов, что ведет к высокой зависимости бюджетов этих субъектов от Федерального центра. Например, доля собственных доходов в Республике Ингушетия составляет всего 15%, тогда как в 70 регионах этот показатель выше 50%, а в регионах первой группы — выше 90%.

Анализ социальных показателей по регионам РФ позволяет сделать вывод, что, за исключением отдельных показателей, таких, в частности, как обеспеченность объектами здравоохранения, за 2013–2014 гг. не произошло кардинальных изменений в качестве жизни населения регионов страны. Региональная дифференциация по уровню развития социального потенциала меняется крайне медленно. Немногим более 12% регионов России относятся к социально благополучным (имеется в виду первая группа регионов), чуть более 12% — к регионам с очень низким социальным потенциалом, а более двух третей — к регионам со средним и низким уровнем этого показателя. Характерно, что эти пропорции практически не меняются, что свидетельствует о сохраняющейся недостаточно эффективной региональной социальной политике.

Безусловно, сложившаяся ситуация в социальной сфере во многом объясняется уровнем экономического развития этих регионов. Бюджеты основной части субъектов РФ носят дотационный характер. Однако в результате произошедшего в 2014 г. роста доходной части региональных бюджетов за счет увеличения поступлений сборов по налогу на прибыль и по сборам НДС, а также роста на 1% трансфертов из федерального бюджета количество дефицитных регионов сократилось с 77 до 74, а дефицит консолидированного бюджета регионов снизился с 8% собственных доходов в 2013 г. до 5,4%¹¹ в 2014 г. В некоторых регионах это снижение было особенно заметным: в Чукотском автономном округе дефицит упал с 52,3% до 4,4% доходов, а Тюменская область превратила дефицит в профицит – 25,6% и 4,4% соответственно¹².

Однако эти изменения вряд ли успеют сказаться на улучшении качества жизни, т.к. уже в 2015 г. регионы ждут серьезные проблемы. По прогнозам рейтингового агентства *S&P*, поступления по налогу на прибыль и соответственно по налогу на НДС скорее всего сократятся. Именно последний из названных налогов в основном и вытягивал бюджеты регионов. Но если будет принято решение о замораживании зарплат бюджетникам, то в реальном выражении будет спад этих доходов. В то же время сократятся и расходы регионов, т.к. отказ от повышения зарплат бюджетникам приведет к замораживанию структурного разрыва между расходами и доходами региональных бюджетов.

По данным Минфина РФ на 01.01.2015 г., резко увеличился дефицит бюджетов Магаданской и Мурманской областей (соответственно до 16,2% и 17%), что может привести к снижению здесь качества социальных услуг. Аналогичная ситуация возможна и в таких регионах, как республики Удмуртия и Мордовия, в которых дефицит в процентном выражении к собственным средствам увеличился с -14,8% до -20,7%; и соответственно – с -11,2% до -14,4%¹³.

Падение цен на нефть, несомненно, негативно скажется на доходной части бюджетов этих субъектов Федерации, что приведет к снижению качества жизни проживающего в них населения. Политика импортозамещения, если и даст эффект, то явно не в обозримой перспективе. Все это дает основание говорить об устойчивости существующих различий в социальной дифференциации российских регионов на ближайший период.

* * *

Сегодняшнее ухудшение макроэкономической ситуации оказывает наибольшее воздействие на группу регионов со средним уровнем социального потенциала. Что касается состава лидирующих и отстающих субъектов РФ, то здесь серьезных изменений ожидать не приходится.

¹¹ URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/02/12/nalogovii-podem-regionov>.

¹² См.: Панченкова М. Центру придется увеличивать поддержку регионов / Ведомости, 12 февр. 2015 г. № 24 (3770).

¹³ Там же.

Учитывая сложившуюся экономическую ситуацию, следует определиться в исходных принципах региональной социальной политики: продолжать ли уже начатую политику на сокращение региональных различий в социальных расходах бюджетов субъектов Федерации или же исходить из возможностей и объективных ограничений политики выравнивания?

Первый вариант предполагает более затратную социальную политику, т.к. существующие тенденции продолжают работать на усиление территориальных контрастов. При этом, опираясь на данное ранжирование субъектов Федерации, можно с уверенностью сказать, что результаты такой политики будут мало заметны. Это объясняется тем, что возросшее в настоящее время перераспределение бюджетных ресурсов позволило повысить душевые социальные расходы республик Северного Кавказа и остальных субъектов Федерации из третьей отстающей группы, но острота социальных проблем здесь по-прежнему сохраняется. Собственные доходы большинства региональных и местных бюджетов остаются низкими, а расходы зачастую неэффективны. Сохранение в кризисных условиях существующего уровня поддержки в целях снижения социальной напряженности для федерального бюджета будет сложной задачей.

По всей видимости, на ближайшие пару лет региональным властям вряд ли стоит рассчитывать на увеличение трансфертов из Центра. Это особенно касается регионов, относящихся ко второй группе, а их — большинство, они должны сами решать свои социальные проблемы. Ведь они располагают для этого определенными полномочиями. Речь идет об использовании налоговых рычагов, а также механизмов ГЧП. В частности, вполне реально заинтересовать инвесторов предоставлением налоговых льгот под вложения в социальные объекты (образования, здравоохранения, ЖКХ и др.) и налоговых каникул для малого бизнеса. При этом размер льгот может варьироваться от вложенной суммы. Именно такой подход нашел отражение в законе Московской области «О льготном налогообложении». Согласно этому закону, предполагается предоставить максимальные льготы тем инвесторам, вложения которых превысят 500 млн руб. в социальную инфраструктуру региона. Для них налог на прибыль в течение семи лет будет снижен на 4,5%, а ставки налога на имущество будут льготными в течение восьми лет¹⁴.

Подобные примеры позволяют сделать вывод о возможности выравнивания региональных различий путем предоставления субъектам Федерации больших полномочий в процессе формирования доходной части региональных и муниципальных бюджетов. В данном решении есть немалые риски, связанные с углублением региональных различий. Тем не менее, децентрализация полномочий в социальной сфере будет способствовать развитию регионов и федеральных городов, входящих в первую группу с высоким социальным потенциалом.

Вторым вариантом стратегии социальной политики является ориентация на регионы с высоким социально-экономическим уровнем

¹⁴ См.: Ляув Б. Социально-налоговые льготы / Ведомости, 5 марта 2014 г. № 3542.

развития. Суть такого подхода хорошо известна: опережающее развитие наиболее сильных регионов и городов, которые будут способствовать росту эффективности всей экономики страны. Следует отметить, что именно эта стратегия нашла свое отражение в Послании Президента Федеральному Собранию на 2015 г., в котором указывается на необходимость создания сети специальных территорий опережающего экономического развития с особыми условиями для организации несырьевых производств, ориентированных, в т.ч. и на экспорт. Эти территории опережающего роста предлагается сформировать на Дальнем Востоке и в Восточной Сибири. Для новых предприятий, размещенных в таких зонах, должны быть предусмотрены пятилетние каникулы по налогу на прибыль, НДС (за исключением нефти и газа), налогу на землю, имущество, а также, что очень важно для высокотехнологичных производств, — льготная ставка страховых взносов.

Однако обратной стороной этой стратегии станет углубление территориальных диспропорций в сфере социального развития, что и ограничивает пока круг данных зон Дальним Востоком и Восточной Сибирью.

Поиск оптимальных пропорций и методов социального выравнивания — сложная задача, поскольку они меняются в зависимости от конкретных условий развития. Найти правильный ответ можно только на основе взаимодействия с регионами и с учетом сложившейся экономической ситуации.