

DOI: 10.26794/2220-6469-2018-12-3-90-97

УДК 332.1:336.7(470)(082)(045)

JEL H72, H77, R12

Проблемы соответствия между целями, инструментами и финансовыми потоками в региональной политике

Н.Е. Барбашова,

Институт прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;
Научно-исследовательский финансовый институт, Москва, Россия
<https://orcid.org/0000-0003-1614-7368>

Ю.В. Герасимова,

Институт прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, Россия
<https://orcid.org/0000-0002-6983-2214>

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается взаимосвязь приоритетов региональной политики Российской Федерации, применяемыми инструментами и соответствующими финансовыми потоками. Исследование проведено на основе анализа нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере региональной политики, бюджетной политики и стратегического планирования, а также стратегических и программных документов федерального уровня. Основное внимание уделяется инструментам стимулирования регионального экономического развития. Авторы приходят к выводу о том, что успешной реализации региональной политики препятствуют проблемы, связанные с неполнотой и противоречивостью системы документов стратегического планирования, отсутствием межведомственной координации, избыточностью количества стимулирующих механизмов, сложностью управления финансовыми потоками из различных источников, пробелами в информационном обеспечении. Выводы работы апробируются на примере Приморского края. По результатам анализа формулируются рекомендации для органов государственной власти, направленные на повышение эффективности стимулирующих механизмов государственной региональной политики.

Ключевые слова: региональная политика; стратегическое планирование; специальные экономические режимы; особые экономические зоны; территории опережающего развития; кластеры

Для цитирования: Барбашова Н.Е., Герасимова Ю.В. Проблемы соответствия между целями, инструментами и финансовыми потоками в региональной политике. *Мир новой экономики*. 2018;(3):90-97. DOI: 10.26794/2220-6469-2018-12-3-90-97





DOI: 10.26794/2220-6469-2018-12-3-90-97
UDC 332.1:336.7(470)(082)(045)
JEL H72, H77, R12

The Problems of Matching Objectives, Instruments, and Financial Flows in Regional Policy

N.E. Barbashova,

Institute of Applied Economic Research of
the Russian Presidential Academy of National Economy and
Public Administration;
Financial Research Institute, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0003-1614-7368>

Yu.V. Gerasimova,

Institute of Applied Economic Research of
the Russian Presidential Academy of National Economy and
Public Administration, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0002-6983-2214>

ABSTRACT

In the article, authors considered the relationship between the priorities of the regional policy of the Russian Federation, the applied instruments, and the corresponding financial flows. The study was conducted on the basis of the analysis of normative legal acts of the Russian Federation in the field of regional policy, budget policy and strategic planning, as well as strategic and program documents of the Federal level. The authors paid special attention to the instruments of stimulation of regional economic development. The authors came to the conclusion that the successful implementation of regional policy is hampered by the problems associated with the incompleteness and inconsistency of the system of strategic planning documents, the lack of interdepartmental coordination, the redundancy of the number of incentive mechanisms, the complexity of managing financial flows from various sources, and the gaps in information support. The findings of the study were tested on the example of the Primorsky Krai. According to the analysis, the authors have formulated recommendations for public authorities aimed at improving the effectiveness of incentive mechanisms of state regional policy.

Keywords: regional policy; strategic planning; special economic regimes; special economic zones; territories of advanced development; clusters

For citation: Barbashova N.E., Gerasimova Yu.V. The problems of matching objectives, instruments, and financial flows in regional policy. *Mir novoi ekonomiki = Word of the new economy*. 2018;12(3):90-97. (In Russ.). DOI: 10.26794/2220-6469-2018-12-3-90-97

МЕСТО РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Одним из основных стратегических приоритетов Российской Федерации является сбалансированное территориальное развитие. Финансовые инструменты региональной политики призваны обеспечивать потребность регионов в базовых общественных благах и создавать условия для развития экономического потенциала территорий.

Однако существующие инструменты региональной политики не всегда эффективно обеспечивают соответствие между целями территориального развития и финансовыми потоками из государственного бюджета.

Основными инструментами региональной политики в настоящее время являются межбюджетные трансферты, прямые инвестиции и наделение территорий особым статусом: особые экономические зоны, зоны территориального развития, территории



опережающего развития, моногорода, наукограда, кластеры. Особый статус территориям дают привилегии в виде права на получение целевых бюджетных средств, налоговых преференций, снижения административных барьеров для бизнеса. Все вышеперечисленные инструменты региональной политики обладают общим свойством: они сопровождаются возникновением финансовых потоков из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации или предполагают осуществление федеральным центром прямых расходов на территории регионов. Применение этих инструментов также оказывает влияние на структуру бюджетных расходов и корректирует поведение субъектов бюджетного планирования и налогоплательщиков в регионах.

Инструменты региональной политики призваны обеспечить достижение целей государства в сфере территориального развития. Эти цели находят отражение в основных стратегических документах Российской Федерации, к числу которых относятся Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, стратегии социально-экономического развития макрорегионов.

Необходимо отметить, что система стратегических документов Российской Федерации на данный момент является неполной [1]. В соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» основными документами в сфере целеполагания должны являться Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации. Цели, определенные в основных стратегических документах, должны учитываться при разработке отраслевых стратегий, стратегии пространственного развития Российской Федерации и стратегий социально-экономического развития макрорегионов. Цели, сформулированные в стратегиях, должны быть учтены и конкретизированы в государственных программах Российской Федерации. Но стратегия социально-экономического развития и стратегия пространственного развития Российской Федерации до сих пор не приняты. В связи с этим в иерархии стратегических целей, определяющих приоритеты государственной политики Российской Федерации

в целом и регионального развития в частности, образуются существенные пробелы. Кроме того, следует обратить внимание на отсутствие отдельных отраслевых стратегий по ключевым социальным сферам. В частности, до сих пор не приняты стратегии развития образования и здравоохранения Российской Федерации [2].

В условиях отсутствия стратегии социально-экономического развития роль документа, определяющего основные приоритеты и векторы развития страны, условно выполняет Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (Стратегия 2020, Концепция долгосрочного развития). В Стратегии 2020 присутствует направление «Переход к новой модели пространственного развития российской экономики», которое отражает основные стратегические приоритеты территориального развития.

В соответствии со Стратегией 2020 одним из приоритетных целевых ориентиров государственной политики является сбалансированное пространственное развитие. Предполагается создание новых территориальных центров роста, снижение масштабов регионального неравенства, а также создание разветвленной транспортной сети, обеспечивающей высокий уровень межрегиональной интеграции и территориальной мобильности населения.

Таким образом, можно выделить три ключевых стратегических приоритета региональной политики Российской Федерации: выравнивание, стимулирование и межрегиональная интеграция.

К аналогичным выводам относительно целей региональной политики приходят и другие исследователи: Н. В. Зубаревич [3], Т. В. Ускова [4], Г. В. Соболева, И. Н. Попова [5].

Основным инструментом территориального выравнивания в настоящее время являются межбюджетные трансферты. Проблемы межрегиональной интеграции решаются главным образом в рамках проектов государственно-частного партнерства (ГЧП). Наиболее сложной с точки зрения государственного управления сферой региональной политики является стимулирование регионального развития.

СТИМУЛИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Стимулирование экономического развития регионов — вектор государственной региональной политики, обозначенный во всех основных стратегических документах. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития России



до 2020 года предусмотрен целевой ориентир: «формирование новых центров социально-экономического развития, опирающихся на развитие энергетической и транспортной инфраструктуры, и создание сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий». В Стратегии национальной безопасности предполагается устранить угрозы национальной безопасности, связанные с диспропорцией развития регионов России путем стимулирования самостоятельного экономического развития субъектов Российской Федерации, расширения количества центров экономического роста, в том числе территорий опережающего социально-экономического развития. В Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года имеется раздел «Реализация эффективной политики по развитию малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации», в котором перечислены инструменты реализации политики в сфере развития малого и среднего предпринимательства на региональном и муниципальном уровнях.

Политика, направленная на стимулирование развития экономического потенциала регионов, использует множество разнообразных инструментов, большинство из которых связано с наделением территорий особым статусом: особые экономические зоны (ОЭЗ), территории опережающего развития (ТОР), зоны территориального развития (ЗТР), моногорода, наукограды, кластеры, свободный порт. Особый экономический статус позволяет территориям получать определенные преимущества в отношении условий ведения бизнеса в виде налоговых льгот, упрощения административных процедур, грантов на развитие инфраструктуры и иных межбюджетных субсидий [6].

В целях стимулирования регионального развития могут также использоваться другие инструменты: субсидии в рамках финансирования мероприятий государственных программ, не обусловленные территориальным статусом; софинансирование проектов в рамках ГЧП; предоставление бюджетных кредитов; предоставление налоговых льгот; прямые федеральные инвестиции.

На *рис. 1* схематично показана взаимосвязь инструментов региональной политики с соответствующими финансовыми потоками.

Рассматриваемые инструменты региональной политики имеют широкую область пересечения,

что затрудняет координацию между ними. Кроме того, несовпадение географической сферы применения стратегических и иных инструментов регионального развития с административными границами субъектов Федерации создает проблемы для разграничения финансовых потоков в виде межбюджетных трансфертов между регионами для достижения поставленных целей [7].

ПРОБЛЕМЫ НЕСООТВЕТСТВИЯ ЦЕЛЕЙ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ НА ПРИМЕРЕ ПРИМОРСКОГО КРАЯ

Рассмотрим применение инструментов региональной политики и соответствующие им финансовые потоки на примере Приморского края. Данный регион примечателен тем, что в нем реализуются практически все из вышеперечисленных мер территориального развития: кластеры, ТОР, ОЭЗ, моногорода, свободный порт.

Основными финансовыми потоками с федерального уровня на территорию субъекта Российской Федерации являются:

- межбюджетные перечисления — дотации, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты;
- прямые федеральные расходы; в части капитальных расходов — это средства федеральной адресной инвестиционной программы, в части текущих расходов — ведомственные расходы федеральных бюджетополучателей и проведение федеральных мероприятий;
- бюджетные кредиты и гарантии, предоставляемые субъектам РФ и юридическим лицам;
- предоставление налоговых льгот, имеющих специфическую территориальную привязку;
- поддержка, осуществляемая федеральными государственными институтами развития (далее — ГИР) — предоставление грантов, кредитов, субсидирование процентных ставок, проведение обучающих мероприятий, конференций и т. п., предоставление земельных участков на льготных условиях и пр.

На *рис. 2* отражены все финансовые потоки, поступающие на территорию Приморского края из федерального бюджета, а также средства, поступающие из федеральных институтов развития.

Финансовые потоки от федерального уровня в адрес Приморского края в 2016 г. оцениваются в объеме 58 млрд руб. Это составляет около 51% консолидированного бюджета Приморского края.



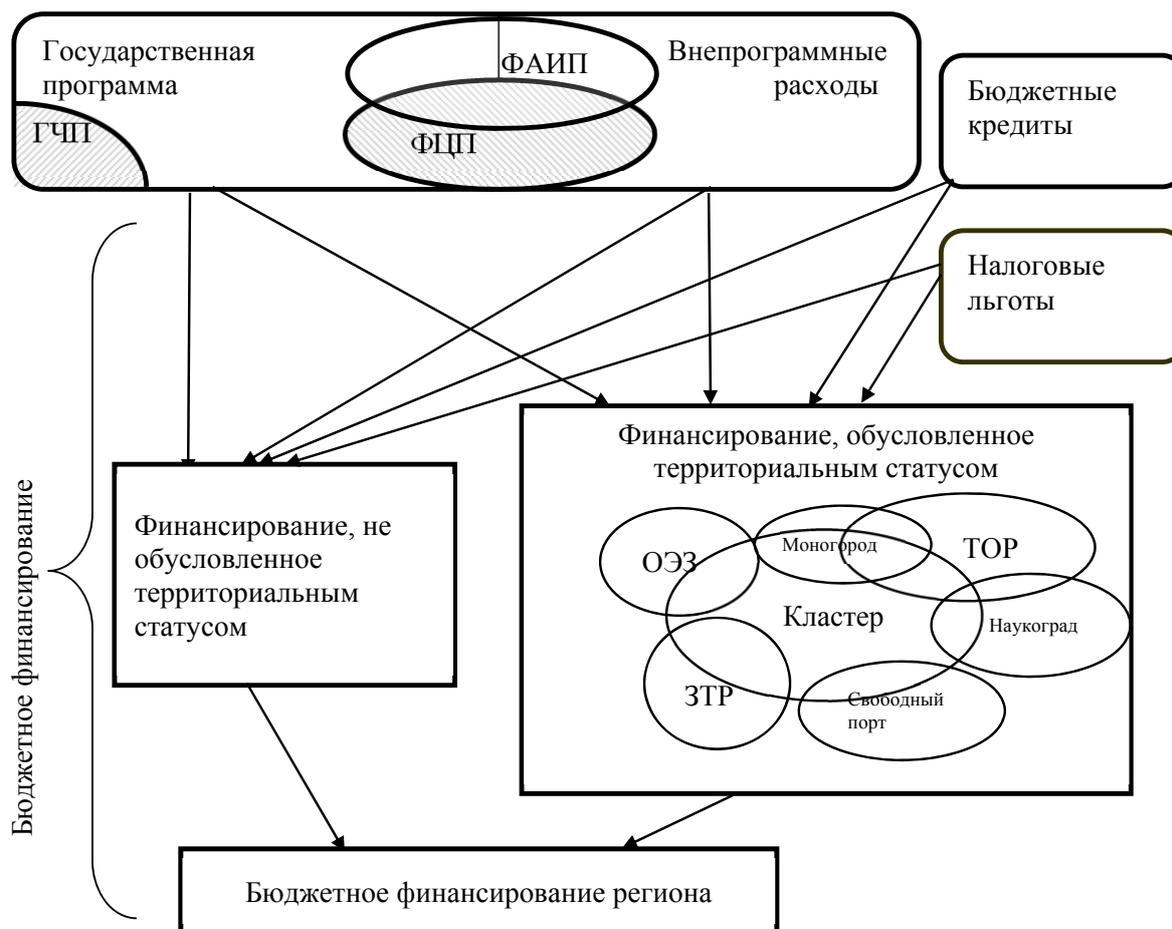


Рис. 1 / Fig. 1. Инструменты региональной политики и финансовые потоки (федеральный уровень) / The regional policy instruments and financial flows (Federal level)

Источник / Source: составлено авторами на основе законодательства Российской Федерации / compiled by the authors on the basis of the legislation of the Russian Federation.

* ФАИП - Федеральная адресная инвестиционная программа / Federal targeted investment programme

** ФЦП - Федеральная целевая программа / Federal target program

Из рис. 2 видно, что наряду с межбюджетными трансфертами существенную долю финансовых поступлений на территорию Приморского края обеспечивают прямые расходы федерального бюджета, как инвестиционные (расходы в рамках ФАИП), так и текущие (финансирование структур федерального подчинения). К наиболее крупным проектам ФАИП на территории региона можно отнести, например, строительство транспортно-узла «Восточный — Находка», реконструкцию автомобильной дороги «Усури», всероссийский детский центр «Океан», аэропорт г. Владивостока, Дальневосточный федеральный университет. В целом за 2011–2016 гг. примерно треть средств ФАИП была направлена на дорожное хозяйство, треть — на объекты ЖКХ и энергетики, 15 и 2% — на объекты образования и культуры. Отметим, что с точки зре-

ния регионального развития прямые федеральные инвестиции в капитальные объекты, находящиеся в федеральной государственной собственности, оказывают непосредственное влияние на развитие социальной и экономической инфраструктуры региона и создают предпосылки для наращивания его потенциала.

Кроме того, следует отметить достаточно большой объем финансирования Приморского края посредством деятельности федеральных ГИР. В настоящее время в регионе действуют около 26 таких институтов, среди которых фигурируют ООО «Роснано» (<http://www.rusnano.com/about/highlights/annual-report>), ОАО «Корпорация развития Дальнего Востока», Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона, АО «Особые экономические зоны», НО «Фонд развития моногородов»,

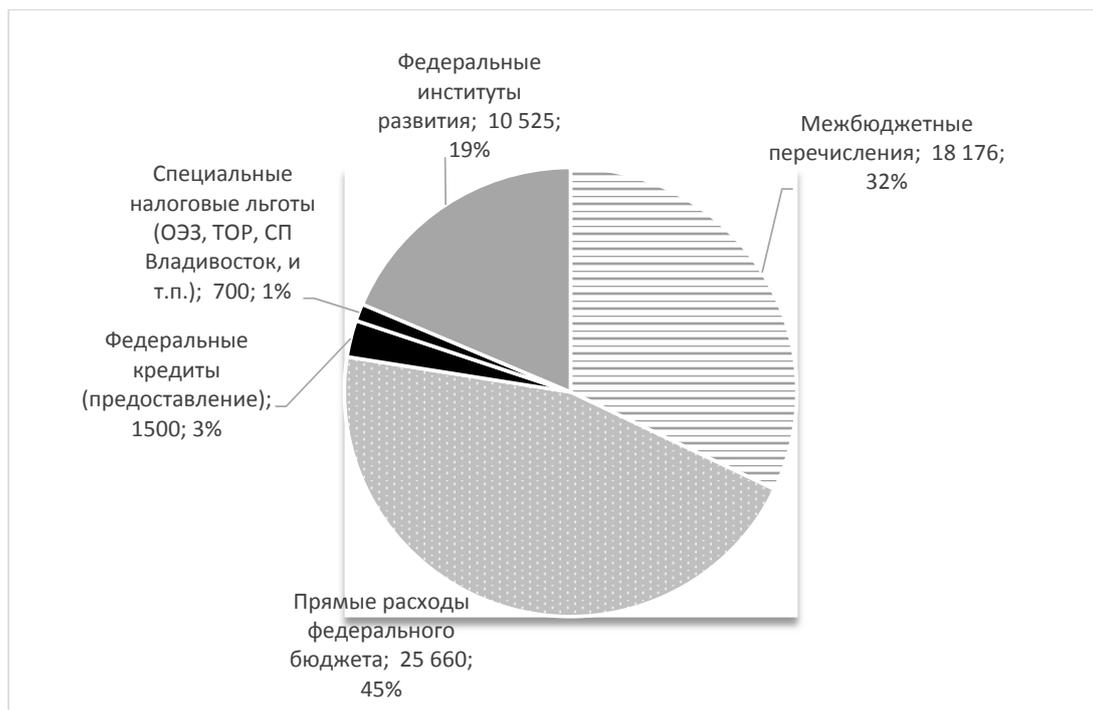


Рис. 2 / Fig 2. Структура финансовых потоков с федерального уровня на территорию Приморского края в 2016 г. / The structure of financial flows from the federal level to the territory of Primorsky Krai in 2016

Источник / Source: расчеты авторов на основе данных Федерального казначейства, ФНС, Росстата, официальных сайтов федеральных институтов развития / authors' calculations based on data of the Federal Treasury, Federal Tax Service, Federal State Statistics Service, the official websites of federal institutions of development.

ОАО «Российская венчурная компания». Основные направления деятельности ГИР — строительство инновационных производств, развитие инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства, оказание помощи субъектам малого и среднего предпринимательства в виде прямого кредитования, лизинговых операций, рефинансирования долговых обязательств субъектов малого и среднего предпринимательства [8].

Оценить точный объем финансовых вливаний в конкретный регион со стороны ГИР проблематично, поскольку на официальных сайтах этих институтов региональный разрез, как правило, не представлен. Координация между деятельностью ГИР в отношении конкретных регионов также не осуществляется.

Анализ применения в Приморском крае инструментов региональной политики, связанных с наделением территорий особым экономическим статусом, дает следующую картину. В настоящее время в регионе используются такие механизмы, как особые экономические зоны, территории опережающего развития, моногорода, кластеры, свободный порт. Как показывает анализ бюджетного финансирования этих инструментов, оно составляет

крайне незначительную долю всех поступлений на территорию региона (около 3%), при этом не для всех инструментов доступна финансовая оценка. Пример Приморского края позволяет сделать вывод о том, что применение на федеральном уровне большого количества инструментов регионального развития вряд ли эффективно, поскольку координация между ними практически отсутствует, а объемы финансирования крайне малы.

Еще одним фактором, влияющим на правильное понимание финансовых отношений между федеральным и региональным уровнями, является особенность сбора и распределения налогов, поступающих на территорию региона. Необходимо отметить особенность поступления налогов на территорию Приморского края. Структура налоговой базы края значительно отличается от средней по субъектам Российской Федерации, в результате чего доля перечислений налогов в федеральный бюджет составляет только 14% (при средней доле распределения 48%). Благодаря данной особенности регион перечисляет на 30 млрд руб. меньше, чем если бы пропорция 48:52 распространялась не суммарно на все регионы, а на каждый субъект РФ.



Специальные налоговые льготы, которые дополнительно предоставляются Приморскому краю, призваны создать комфортные налоговые условия для осуществления новых инвестиционных проектов. Это льготы, предоставляемые экономическим субъектам в связи с действием на территории Приморского края таких механизмов, как региональные инвестиционные проекты, территории опережающего развития, свободный порт Владивосток, особая экономическая зона, специальные инвестиционные контракты для гринфилдов и организаций, осуществляющих капитальные вложения в производство [9]. Объем таких налоговых льгот (предоставленных за счет федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов) оценивался в 2016 г. в 0,7 млрд руб. В относительном выражении объем специальных налоговых льгот составляет около 1,0% поступающих с территории края налогов.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Таким образом, анализ региональной политики Российской Федерации в сфере стимулирования регионального развития выявил следующие проблемы:

- отсутствие единой стратегии в сфере региональной политики;
- отсутствие межведомственной координации по вопросам территориального развития;
- избыточность и нескоординированность стимулирующих инструментов территориально-

го развития (в том числе создания зон с особыми экономическими режимами) при невысоких объемах финансирования посредством этих инструментов, неэффективность управления;

- отсутствие комплексного рассмотрения всех финансовых инструментов, влияющих на социально-экономическое развитие территорий (межбюджетные трансферты, прямые федеральные инвестиции, проекты ГЧП, деятельность институтов развития, налоговые льготы, бюджетные кредиты и т.д.), отсутствие оценки эффективности регионального развития.

В целях преодоления выявленных проблем целесообразно:

1. Принять недостающие стратегические документы, обеспечить иерархию целей территориального развития и разработать систему показателей достижения этих целей.

2. Сформировать систему оценки эффективности региональной политики, в основу которой положить тестирование взаимосвязи целей, затрат с результатами. При этом следует рассматривать все инструменты региональной политики, применение которых влечет за собой возникновение финансовых потоков.

3. Рассмотреть целесообразность оптимизации количества инструментов, связанных с особыми экономическими режимами (ТОР, ОЭЗ, кластеры и т.д.), в целях исключения дублирования функций и повышения эффективности управления.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Василенко Д.В. Особенности формирования многоуровневой системы стратегического планирования регионального развития. *Россия: тенденции и перспективы развития*; 2016(11):676–679.
2. Барбашова Н.Е., Комарницкая А.Н. Синхронизация целей и инструментов региональной политики. 2018;(3). URL: <http://bujet.ru/article/341005.php?print=Y>.
3. Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика за десятилетие экономического роста. *Журнал новой экономической ассоциации*. 2009;(1–2):161–174.
4. Ускова Т.В., Ворошилов Н.В. Региональная политика территориального развития. Вологда: ИСЭРТ РАН; 2015. 156 с.
5. Соболева Г.В., Попова И.Н. Стимулирование экономического развития регионов средствами бюджетной и налоговой политики. *Вестник Санкт-Петербургского университета*. 2014;(1):5–26.
6. Кузнецова О.В. Региональная политика России: дискуссионные вопросы современного этапа развития. *Региональные исследования*. 2016;4 (54):10–16.
7. Емец М.И., Пургин А.С. Сравнительный анализ инструментов региональной политики РФ: особые экономические зоны, зоны территориального развития и территории опережающего социально-экономического развития. URL: <http://ego.uapa.ru/ru/issue/2015/04/22>.
8. Туровский Р. Институты развития Дальнего Востока: первые шаги и результаты — 2015. URL: <https://www.eastrussia.ru/material/instituty-razvitiya-dalnego-vostoka-pervye-shagi-i-rezultaty-2015>.
9. Васильева Е. Порто-франко возвращается. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2832669>.

REFERENCES

1. Vasilenko D.V. Features of the formation of a multilevel system of strategic planning for regional development. *Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya*; 2016;(11):676–679. (In Russ.).
2. Barbashova N.E., Komarnitskaya A.N. Synchronization of regional policy goals and instruments. *Byudzhnet*. 2018;(3). URL: <http://bujet.ru/article/341005.php?print=Y>. (In Russ.).
3. Zubarevich N.V. Regional development and regional policy during the decade of economic growth. *Zhurnal novoi ekonomicheskoi assotsiatsii*. 2009:(1–2):161–174. URL: <http://ecsocman.hse.ru/text/28649594> (accessed 20 August 2017). (In Russ.).
4. Uskova T.V., Voroshilov N.V. Regional policy of territorial development. Vologda: RAS; 2015. 156 p. (In Russ.).
5. Soboleva G.V., Popova I.N. Stimulation of regions' economic development by means of budget and tax policy. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta*, Ser.5. 2014;(1):5–26. (In Russ.).
6. Kuznetsova O.V. Regional policy of Russia: Controversial issues of the present stage of development. *Regional'nye issledovaniya*. 2016;4(54):10–16. (In Russ.).
7. Emets M.I., Purgin A.S. Comparative analysis of instruments of regional policy of the Russian Federation: special economic zones, zones of territorial development and territories of advanced social and economic development. 2015. URL: <http://ego.uapa.ru/ru/issue/2015/04/22>. (In Russ.).
8. Turovsky R. Institutes of development of the Far East: First steps and results — 2015. URL: <https://www.eastrussia.ru/material/instituty-razvitiya-dalnego-vostoka-pervye-shagi-i-rezultaty-2015>. (In Russ.).
9. Vasilyeva E. Porto-Franco returns. *Kommersant*; 2015. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2832669>. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Наталья Евгеньевна Барбашова — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; старший научный сотрудник, Научно-исследовательский финансовый институт, Москва, Россия
barbashova@iep.ru

Юлия Вячеславовна Герасимова — старший научный сотрудник Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, Россия
Gerasimova-yuv@ranepa.ru

ABOUT THE AUTORS

Natalia E. Barbashova — Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher of Institute of Applied Economic Research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Senior Researcher of Financial Research Institute, Moscow, Russia
barbashova@iep.ru

Yulia V. Gerasimova — Senior Researcher of Institute of Applied Economic Research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia
Gerasimova-yuv@ranepa.ru