

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ, ФИНАНСОВ, ПРАВА И ТЕХНОЛОГИЙ

ВЫРАВНИВАНИЕ УРОВНЕЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА



Гатчина
2020

ВЫРАВНИВАНИЕ УРОВНЕЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Гатчина
2020

www.gief.ru

ISBN 978-5-94895-151-5



9 785948 951515

Государственный институт экономики, финансов, права и технологий

**ВЫРАВНИВАНИЕ УРОВНЕЙ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ
РЕГИОНОВ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

Коллективная монография



Гатчина
2020

УДК 332.142.2

ББК 65.049

В 92

Рекомендовано к изданию Ученым советом
Государственного института экономики, финансов,
права и технологий

Рецензенты: **Александр Маркович Малинин**, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры региональной экономики и природопользования Санкт-Петербургского государственного экономического университета, Заслуженный эколог РФ;
Александр Михайлович Колесников, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики высокотехнологичных производств ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения».

Авторский коллектив:

Н.В. Васильева, к.э.н., доц. (гл. 2, гл. 3)

О.В. Заборовская, д.э.н., проф. (п. 4.4)

Г.А. Коломенский, к.ф.-м.н. (гл. 5)

Е.В. Корчагина, д.э.н., доц. (п. 4.5)

М.Н. Кузнецова, к.э.н. (гл. 1)

О.С. Попова, к.э.н. (п. 4.1)

А.В. Пушинин, к.э.н., доц. (п. 4.2)

Л.А. Селиванова, к.э.н., ст.н.с. (гл. 5)

Н.Н. Якимчук, к.полит.н. (п. 4.3)

Выравнивание уровней социально-экономического развития
В 92 российских регионов: теория и практика: колл. монография. –
Гатчина: Изд-во ГИЭФПТ, 2020. – 187 с.

ISBN 978-5-94895-151-5

В монографии рассматриваются теоретические и практические проблемы дифференциации социально-экономического развития регионов России. Особое внимание авторы уделяют анализу механизмов выравнивания социально-экономических уровней развития регионов в целях обеспечения их поступательного движения.

Книга может быть полезна научным работникам, практическим специалистам в сфере региональной экономики и управления, а также аспирантам, магистрантам и всем, кто интересуется проблемами современной региональной экономики.

УДК 332.142.2

ББК 65.049

ISBN 978-5-94895-151-5

© Коллектив авторов, 2020

© ГИЭФПТ, 2020

Содержание

	Стр.
Введение	4
1. Эволюция теорий регионального развития	5
2. Классификация факторов, показателей и методических подходов к оценке дифференциации регионов	22
3. Динамика социально-экономического развития регионов СЗФО РФ	28
4. Методы и инструменты преодоления дифференциации развития регионов	42
4.1 Правовые аспекты регулирования экономики в условиях проведения региональной политики выравнивания	42
4.2 Региональная налоговая политика	65
4.3 Бюджетная политика как приоритетный инструмент политики выравнивания уровня социально-экономического развития территорий	84
4.4 Выравнивание развития регионов как способ преодоления социальной дифференциации	109
4.5 Учет экологической компоненты регионального развития в политике выравнивания	135
5. Зарубежный опыт реализации политики выравнивания развития регионов	153
Литература	176

ВВЕДЕНИЕ

Проблема дифференциации социально-экономического развития территорий всегда носила актуальный характер не только для России, но и для других стран мира. В РФ данная проблема связана с глубоким различием факторов дифференциации, а именно: в природных условиях, уровне жизни населения, в экономическом состоянии региона, объемах инвестиций в основной капитал, основных фондов и др.

Вопросы дифференциации развития регионов можно рассматривать как с теоретических позиций, так и с практической точки зрения. Теоретические аспекты рассматриваемой проблемы изучались известными экономистами, исследующими проблемы пространственного и регионального развития, к которым можно отнести Г. Мюрдаля, Ф. Перру, Дж. Фридмана, П. Потье, Т. Хагерстранда, А. Хиршмана. В России изучению теорий регионального развития посвящены работы А. Гранберга, В. Бутова, В. Игнатова, В. Лексина и др.

Практический аспект проблемы требует обоснования методов и инструментов, которые обеспечивают выравнивание социальных и экономических условий хозяйствования регионов.

Среди множества инструментов социально-экономического развития регионов основной приоритет отдаётся бюджетной политике, которая в условиях существенных территориальных различий в России и обеспечения необходимых условий экономической безопасности приобретает особую значимость.

При решении проблемы выравнивания социально-экономических условий хозяйствования большую роль играет региональная налоговая политика. Она направлена на устранение пространственных отраслевых диспропорций в развитии регионов.

Неравенство в экономическом развитии регионов ведёт к социальной дифференциации, которая в России имеет тенденцию к росту. В связи с этим становится важным применение различных

методов и инструментов, используемых в рамках социальной политики, среди которых главное место занимает программно-целевой метод.

Экологическое состояние региона также определяет дифференциацию в их развитии и требует от каждого использования природосберегающих технологий.

Правовые аспекты политики выравнивания тесно взаимосвязаны с экономико-социальными инструментами и направлены на их поддержку в процессе реализации.

В монографии, исходя из опыта Северо-Западного региона Российской Федерации и некоторых других субъектов России, проанализированы основные инструменты политики выравнивания социально-экономического развития регионов и даны рекомендации по их дальнейшему совершенствованию и использованию.

1. ЭВОЛЮЦИЯ ТЕОРИЙ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

В современных исследованиях существует множество подходов к определению региона. В самом общем виде можно сказать, что регион – это «часть территориального пространства, обладающая сходством и взаимодействием составляющих ее элементов и ресурсов» [101, с. 16]. При этом понятие региона может быть применено, например, к субъекту РФ, обладающему административно-территориальными границами, органами власти, собственным законодательством и бюджетом, а может быть применено и к территории, не имеющей законодательно обозначенной границы, органов власти и т.п., но характеризующейся рядом отличительных признаков социально-экономического развития (например, проблемные территории, агломерации и т.п.).

Впервые упоминания о региональных исследованиях можно найти в трудах древнегреческих философов. В рамках общеполитических учений появились первые теории о сущности государст-

ва, собственности, общественных интересах, территориальных особенностях развития и т.д. Но в самостоятельное научное направление региональные проблемы сформировались в XIX в. [101, с. 30].

Теория регионального развития имеет свой классический, неоклассический и постклассический характер, который был разработан в трудах представителей различных экономических школ. В этих исследованиях особое внимание уделялось проблемам влияния рыночных институтов на эффективность функционирования социально-экономических систем различного уровня, в том числе регионального (табл. 1) [60, с. 77–79].

Таблица 1

**Отличительные черты важнейших зарубежных теорий
региональных экономических исследований**

Область теории	Страна, авторы, хронология	Новизна теории	Значимые результаты
Проблемы экономического развития пространства	Греция Платон, Аристотель	Теория «замкнутой экономики страны (региона)»	Возникновение интереса «к местной экономике»
Меркантилизм	Великобритания Томас Мун, Вильям Петти Франция Жан Батист Кольбер	Постулат: богатство территории определяется количеством золота и серебра, а это стимулирует увеличение внешней торговли	Теория повлияла на межгосударственную торговлю и межрегиональный обмен
Теория специализации региональной экономики	Великобритания Адам Смит, Давид Рикардо	Концепция абсолютных и сравнительных преимуществ в региональной торговле	Влияние на межрегиональный и международный обмен
Теория размещения сельскохозяйственного производства	Германия Иоганн Генрих фон Тюнен	Обоснование оптимального размещения сельскохозяйственной продукции – «теория локализации продукции вокруг города»	Влияние на развитие городов и размещение сельскохозяйственной продукции
Теория размещения промышленности	Германия Вильгельм Лаунхард, Альфред Вебер	Метод весового или локационного треугольника, теория «рационального промышленного предприятия»; влияние на размещение трех факторов: транспорта, рабочей	Обоснование размещения нового производства на основе оптимальных расстояний от месторождений ресурсов, транспортных тарифов и мест потребления готовой про-

Продолжение табл. 1

		силы, агломерационной ориентации	дукции, минимизация общих издержек в процессе размещения предприятий
Теория промышленных районов	Великобритания Альфред Маршал	Оценка степени влияния промышленных районов на окружающее пространство с учетом фактора времени	Акцентирование значимости промышленных зон для развития территорий
Теория пространственной организации	Германия Альфред Леш	Создал теорию экономического ландшафта, обосновал влияние территориального разделения труда на эффект концентрации производства и величину издержек	Становление школы пространственного анализа
Теория специализации региональной экономики и разделения труда	Швеция Эли Хекшер, Бертил Олин	Выдвинули теорию международного (межрегионального) разделения труда, рассмотрели соотношение основных взаимозаменяемых факторов производства (труда, капитала, земли и др.)	Обосновывали необходимость международного (межрегионального) перемещения факторов производства
Теория размещения населенных пунктов	Германия Вальтер Кристаллер	Предложил теорию о функциях и размещении системы населенных пунктов (центральных мест) в рыночном пространстве	Обоснование эталона системы расселения, что позволило минимизировать среднее расстояние для сбыта продукции, а также поездок в центры для покупок и обслуживания
Современные теории размещения хозяйственной деятельности	Швеция Торстен Хагерstrand	Разработал теорию пространственной диффузии инноваций	Возникновение «временной географии»
Школа пространственного анализа	США Уолтер Айзард	Создатель Международной ассоциации региональной науки; труды посвящены региональным конфликтам, функционированию промышленных комплексов. Вклад в разработку концепции региональной по-	Широкое распространение математического регулирования как инструмента пространственного анализа

		литики	
Теория полюсов роста	Франция Франсуа Перру Швеция Гуннар Мюрдаль	Теория экономического роста и существования слаборазвитых районов обосновывает ограничение свободы рыночных сил и, как следствие, несбалансированный региональный рост	Ориентация на возможности региона мобилизовать собственный потенциал, местные ресурсы, стимулировать свое предпринимательство
Теория пространственной конкуренции	США Майкл Юджин Портер	Теории территориальной конкуренции и агломерационной экономики, диффузии информации. Концепция полицентричных городов-регионов, факторы размещения домохозяйств	Усиление внимания к факторам конкуренции и конкурентоспособности регионов

Источник: [101, с. 31–34].

Концептуальные основы регионального развития были заложены классиками экономической науки А. Смитом и Д. Рикардо в 70-х гг. XVIII в. [98]. Впервые применение пространственно-временного подхода упоминается в XIX в. Именно в этот период К. Риттер и А. Геттер, являющиеся основоположниками немецкой классической географической школы, сформулировали основные понятия пространственной науки. Вклад представителей различных школ весьма важен для теории регионального развития. Институционал Ф. Ландберг на примере штатов США изучил нормы хозяйствования в зависимости от территории, что позволило достичь высокого уровня эффективности региональных социально-экономических систем за счет правильной организации взаимодействия власти и бизнеса [60, с. 79].

В результате исследований представителей различных школ были сформулированы основные теории размещения, регионального роста и локального развития. Остановимся на основных из них, это: теория размещения И. Тюнена, теория «центральных мест» В. Кристаллера, теория пространственной организации хозяйства А. Леша, теория размещения промышленности А. Вебера

и др. [98].

В начале XIX в. впервые были проведены исследования, посвященные изучению факторов размещения производства и пространственной организации. Работа немецкого экономиста И. Тюнена «Изолированное государство в его отношении к сельскому хозяйству и национальной экономике» (1826 г.) стала отправной точкой становления теории размещения (локализации). Тюнен впервые попытался выявить закономерности размещения сельскохозяйственного производства с учетом различных факторов (рис. 1).

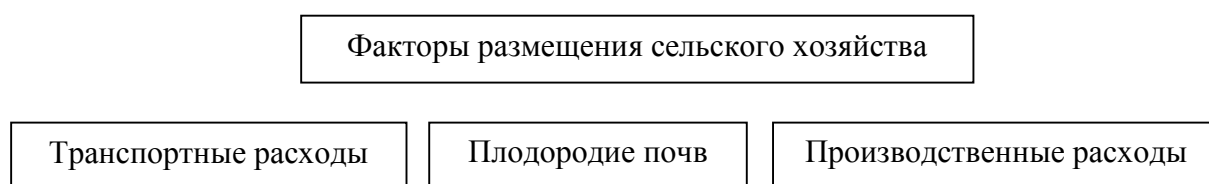


Рис. 1. Факторы размещения сельскохозяйственного производства по Тюнену

Источник: [сост. автором].

Транспортные затраты принимаются прямо пропорционально весу перевозимой продукции и дальности перевозки, а цена продукта в городе и любой точке отличается величиной транспортных затрат.

В своей работе Тюнен определил оптимальную модель размещения сельскохозяйственного производства. Он доказал, что при определенных условиях идеальной моделью размещения станет система концентрических кругов (поясов, колец) разного диаметра вокруг центрального города – рынка сбыта сельскохозяйственной продукции. Эти круги называют «кольца Тюнена» (рис. 2).

Таким образом, специализация колец зависит от расстояния до рынка сбыта (центрального города), а каждому кольцу соответствует определенный способ использования земли. По мнению Тюнена, чем ближе к городу находится земля, тем выше доходность и выгоднее размещать сельскохозяйственное производство. То

есть, по мере удаления от рынка сбыта специализация колец меняется, а доходность сельского хозяйства – снижается.



Рис. 2. Кольца Тюнена

Источник: [83, с. 53]

В качестве основных недостатков указанной модели можно назвать: высокий уровень абстракции и большое количество ограничений. Но, несмотря на недостатки, Тюнен разработал первую модель в теории пространственного и регионального развития.

Теорию рационального штандарта промышленного предприятия В. Лаунхардта можно назвать продолжением теории Тюнена. Он изучал факторы размещения производства, а именно, влияние расстояния и транспортных издержек на размещение промышленных предприятий. В 1882 г. была опубликована его работа, в которой он разработал метод нахождения оптимального размещения предприятия в зависимости от источников сырья и рынков сбыта. Точка оптимального размещения промышленного предприятия находится в прямой зависимости от массы перевозимых грузов (необходимое сырье и топливо для производства, доставка готовой продукции к рынкам сбыта) и расстояния, на которое они перевозятся (рис. 3).

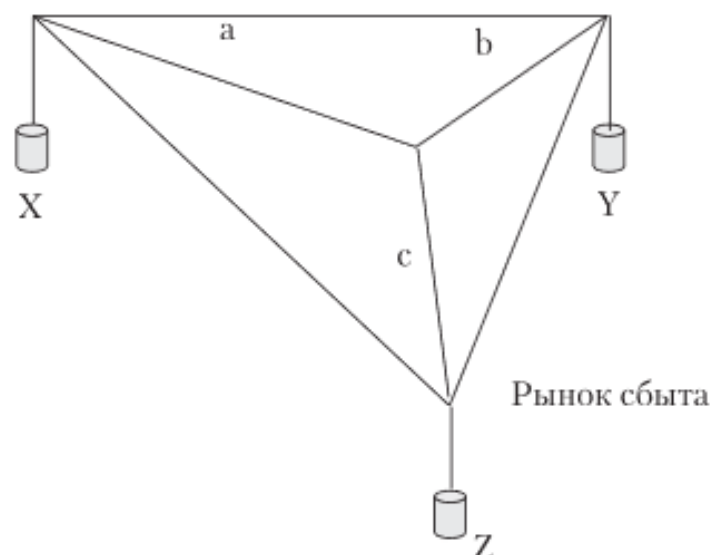


Рис. 3. Три точки в модели Лаунхардта

Источник: [83, с. 60].

Неоспоримым вкладом в развитие теории пространственной организации хозяйства является труд А. Вебера «Теория размещения промышленности», опубликованный в 1909 г. Ученый выявляет факторы, которые лежат в основе территориального расположения отдельных предприятий. Учёный обращает внимание не только на влияние транспортных издержек, но и ставит задачу снижения общих издержек. По мнению А. Вебера, эффективная пространственная организация промышленных предприятий обусловлена влиянием трёх основных факторов, представленных на рис. 4.

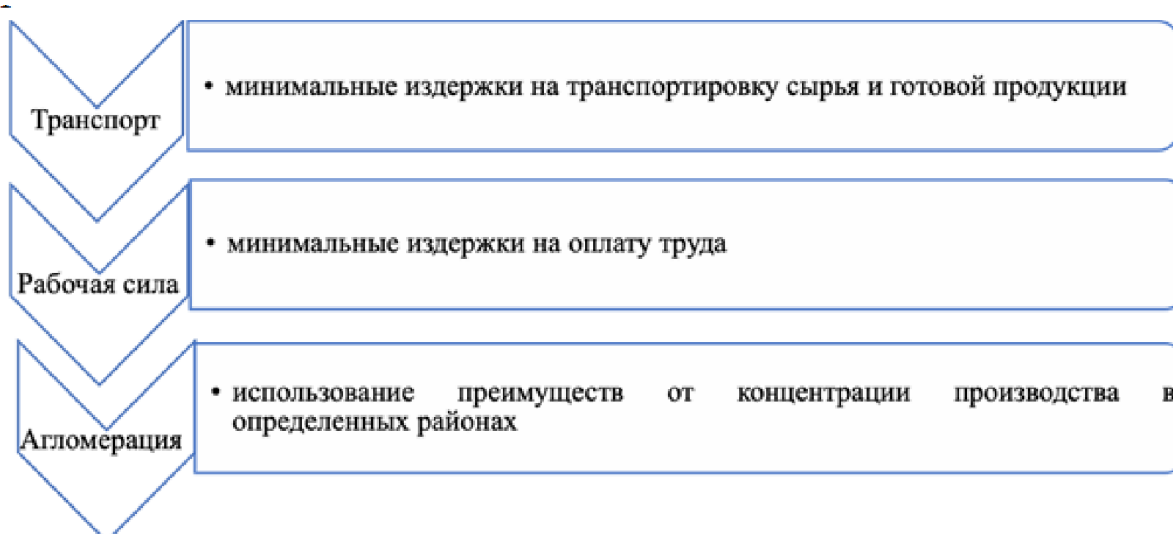


Рис. 4. Факторы оптимального размещения промышленного предприятия по А. Веберу

Источник: [сост. автором].

Влияние агломерационного эффекта, с позиций А. Вебера, связано с тем, что затраты на производство продукции снижаются, если наблюдается рост объёма производства вследствие его размещения на определенной территории. Строительство и эксплуатация общей необходимой инфраструктуры для сконцентрированных на определенной территории предприятий, в свою очередь, приведет к экономии средств [84].

К недостаткам модели Вебера можно отнести следующее:

1. В своем исследовании Вебер представил многофакторную модель размещения промышленного производства, но он не вышел за рамки одного предприятия.

2. Отсутствие конкуренции. В его модели предприятия не конкурируют друг с другом за ресурсы или сбыт.

Первую теорию размещения системы населенных пунктов разработал В. Кристаллер. Основой теории центральных мест стала его работа «Центральные места в южной Германии» (1933 г.). Центральное место – «это населенный пункт (поселение), являющийся экономическим центром определенного ранга. У населенного пункта есть функции, обслуживающие жителей только этого поселения, а есть функции, обеспечивающие соседние поселения. То есть населенный пункт может обеспечивать товарами и услугами территорию, прилегающую к нему («дополняющий район»)). При этом, чем крупнее населенный пункт, тем выше его ранг и тем больше территории, обслуживаемой из данного центра. То есть, рынок любого поселения обслуживается самим поселением и более крупными поселениями. Таким образом, по мнению Кристаллера, населенные пункты формируют сеть «центральных мест» в виде шестиугольников, которые покрывают всю территорию (рис. 5).

Таким образом, иерархия населенных пунктов позволит определить обособленные звенья территорий различного ранга, у которых есть определенный набор средств экономического влияния. Хотя теория Кристаллера носит абстрактный характер, но

она позволяет сформулировать общие представления о расселении населения на той или иной территории. Также можно представить идеальную систему расселения. Кроме того, его теория объясняет, почему одни товары должны производиться в каждом населенном пункте (товары первой необходимости), другие – в средних по величине населенных пунктах (основные бытовые услуги), третьи – только в крупных городах (театры, музеи, предметы роскоши).

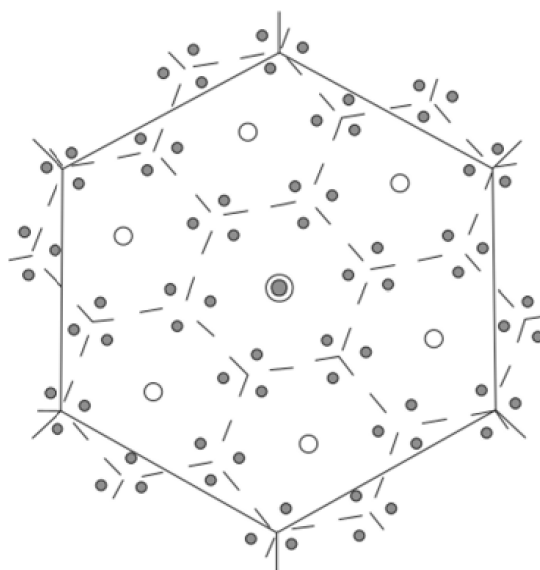


Рис. 5. Иерархическая структура центральных мест В. Кристаллера
Источник: [84].

Теория о пространственной организации хозяйства А. Леша, представленная в книге «Пространственная организация хозяйства», является продолжением учения Кристаллера. В своей теории Леш стремится не к снижению сырьевых и транспортных издержек, а к максимизации прибыли. В работе «Пространственная организация хозяйства» Леш обобщил выводы всех исследователей, рассматривающих теории размещения (Тюнена, Лаунхардта, Вебера, Кристаллера и др.), а также расширил предмет теории размещения с микроуровня (отдельные предприятия и поселения) до проблем формирования экономических регионов и разработал принципиальные основы экономического равновесия [84].

Расширенный состав факторов и условий (налоги, пошлины и т.д.), которые должны быть взяты за основу при организации

производства на определенной территории, был предложен учёным А. Лешем в его учении о пространственной организации хозяйства. Автор проводит исследование вариантов территориального расположения организаций в условиях конкуренции. Лёш приходит к выводу о том, что локализация и компоновка фирм (хозяйств) обусловлены не только требованиями максимизации прибыли, но и количеством организаций в данном рыночном сегменте на определённой территории. Ценообразование же корректируется фирмами (хозяйствами) для того, чтобы защитить рынок от проникновения конкурентов. Представления А. Леша о необходимой пространственной организации хозяйствующих субъектов реализуются в форме гексагонального размещения фирм (в вершинах правильных шестиугольников) (рис. 6).

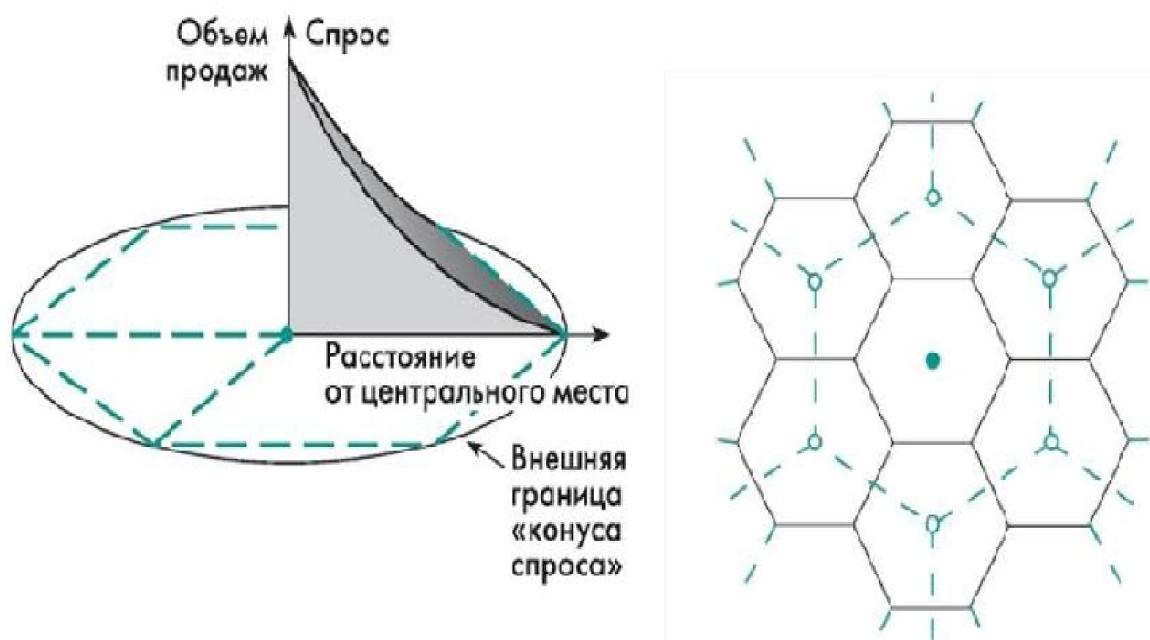


Рис. 6. Схема рыночной зоны по А. Лешу

Источник: [83].

В теории А. Леша под экономическим регионом понимается территория с определенными границами, в рамках которой действуют рыночные механизмы, основанные на межрегиональной конкуренции. В качестве формы оптимальной пространственной организации экономического региона А. Леш предлагает правильный шестиугольник. В процессе обоснования своей концепции учёный закладывает понятия типов регионов, аккумулирую-

щих в себе понятия рыночных зон, в свою очередь, определяемых как радиусы конкурентоспособного сбыта каких-либо товаров и услуг и экономический ландшафт [60].

А. Леш разработал теорию пространственного экономического равновесия, в рамках которой представлено математическое объяснение взаимодействия производителей и потребителей в условиях рынка. При этом деятельность участников рынка определяется территориальными факторами, оказывающими прямое воздействие на формирование модели равновесия спроса и предложения. На рис. 7 представлены условия равновесия [60].

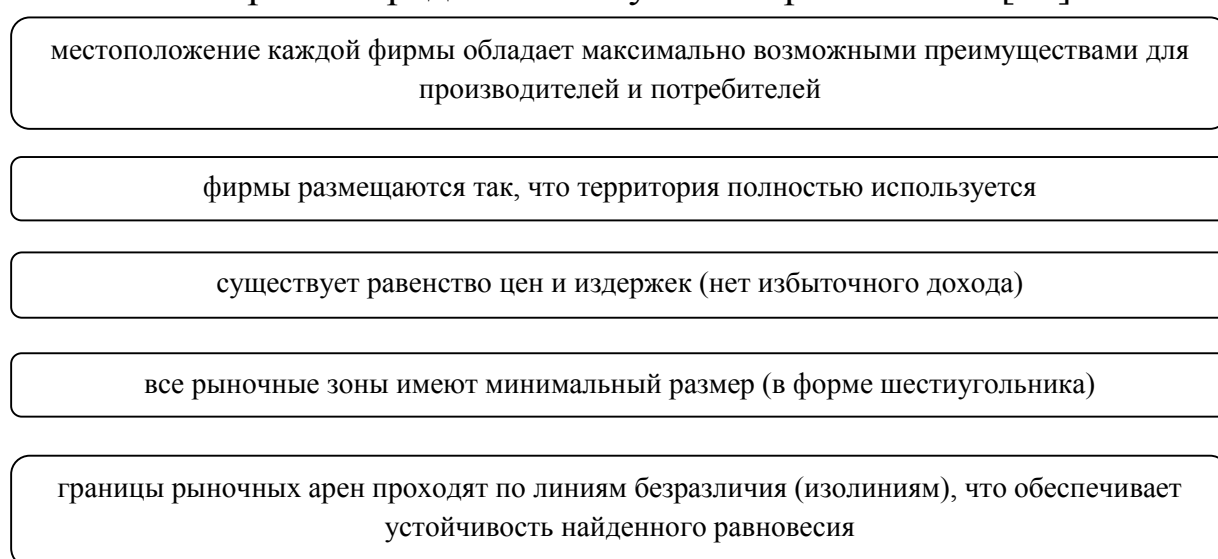


Рис. 7. Условия модели равновесия спроса и предложения по А. Лешу
Источник: [сост. автором на основе исследований А. Леша].

Работы Леша были переведены на иностранные языки. Наибольший интерес его труды вызвали в США, где они оказали влияние на становление школы пространственного анализа и работы У. Айзарда.

Шведские экономисты Э.Ф. Хекшер и Б. Олин в 30-е гг. XX в. в своих исследованиях начали развивать теорию международного (межрегионального) разделения труда. Их заслуга в развитии теории заключается в том, что они вводят в рассмотрение соотношения основных взаимозаменяемых факторов производства: труда капитала, земли и т.д. Основные теоретические положения исследователей представлены на рис. 8.

В представленных на рис. 8 положениях отсутствует какая-либо международная специфика. Эта теория подходит для межрегиональных отношений, поскольку перемещение рабочей силы и капитала между регионами (территориями) одной страны более свободно, чем между различными странами, в отличие от товаров. В своих исследованиях Хекшер и Олин обосновали целесообразность либерализации торговли и межрегионального перемещения различных факторов производства.

Страны (регионы) должны вывозить продукты интенсивного использования избыточных (относительно недефицитных) факторов производства и ввозить продукты интенсивного использования дефицитных для них факторов

В международной (межрегиональной) торговле при соответствующих условиях осуществляется тенденция выравнивания факторных цен

Вывоз и ввоз товаров могут заменяться перемещением факторов производства

Рис. 8. Теоретические положения учения Э. Хекшера – Б. Олина
Источник: [сост. автором].

На основе работы Хекшера и Олина можно сделать выводы, что развивающиеся территории, которые имеют сильный дефицит капитала и избыток рабочей силы, должны специализироваться на производстве и вывозе трудоемкой продукции. Развитые территории, у которых накоплен определенный капитал (в том числе научно-технический), должны специализироваться на производстве капиталоемкой продукции. Регионы, которые обладают большими сельскохозяйственными площадями и низкой плотностью населения, занимаются вывозом сельскохозяйственной продукции. Следует обратить внимание, что земля и другие естественные ресурсы не являются мобильными, перемещаться могут только продукты от использования этих ресурсов.

Основные работы Уолтера Айзарда были опубликованы в середине XX в.: «Location and Space Economy» (1956) и «Methods of Regional Analysis» (1960). Айзард обобщил выводы многих исследований в области системы расселения, транспортных сетей, размещения промышленных предприятий, торговли и сферы ус-

луг. Большое влияние на его исследование оказали работы Кристаллера и других американских экономистов и географов, которые изучали вопросы размещения населения, промышленности, формирования транспортных потоков и т.д.

Заслугой Айзарда является попытка создать интегральную модель территориальной проекции социально-экономической жизни общества. Основными факторами его модели стали потребительский спрос, географическое распределение спроса, наличие экономических ресурсов. Таким образом, за счет сочетания этих элементов определится экономический ландшафт территории. В географии промышленности Айзард был сторонником технико-экономического подхода, в рамках которого особое значение придавалось сырьевой и транспортной составляющей себестоимости продукции и влиянию на нее масштаба производства.

В своих работах Айзард большое внимание уделял определению иерархии населенных пунктов и транспортных узлов, размещение которых объяснялось действием определенных факторов производства (наличие сырья, рынков сбыта), миграции, которые объяснялись наличием диспропорций спроса и предложения на рынках труда и т.д.

Исследования Т. Хегерстранда, посвященные созданию и распространению инноваций и ставшие основой теории диффузии инноваций, стали важным этапом в становлении теории регионального развития. В своей работе «Диффузия инноваций как пространственный процесс» он приходит к выводу, что экономическое развитие территории зависит от возникновения и распространения инноваций (новых технологий, продуктов, источников сырья и т.д.). Он предположил, что, прежде всего, инновации возникают в полюсах роста, а потом уже распространяются на окружающее их пространство. Полюсом роста, как правило, являются крупные города, для которых характерны высококвалифицированные кадры, наличие научно-исследовательских организаций и высших учебных заведений.

Хагерстранд считал, что вероятность контакта между компанией, которая внедрила инновации, и теми, кто потенциально может это сделать, определяет скорость диффузии инноваций. Диффузия инноваций может быть трех видов (рис. 9).

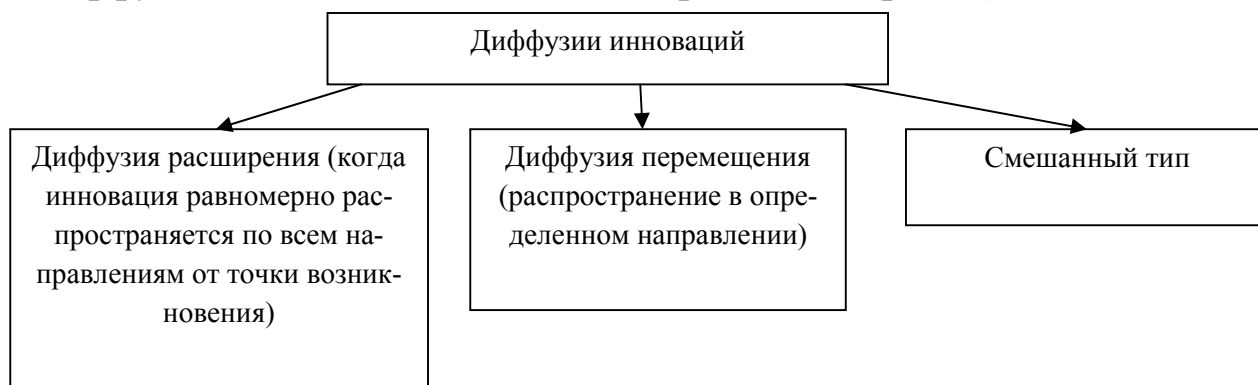


Рис. 9. Диффузия инноваций

Источник: [сост. автором на основе [83]].

Одно поколение инноваций имеет четыре стадии: возникновение, диффузию, накопление и насыщение.

Теория полюсов роста была сформулирована французским экономистом Ф. Перру. «Полюсами роста» Перру назвал «центры принятия решения и генерирования прибыли». В процессе своего развития они начинают оказывать положительное воздействие на подчиненные фирмы и территорию. Поэтому государственное регулирование экономики должно быть направлено на поддержку «полюсов роста», а также расширение зоны их влияния, а не на макроэкономическое стимулирование [83, с. 216–217].

Жак Будвиль продолжил развивать теорию Перру, добавив в его теорию пространственный компонент: он определил территории, которые получают положительный эффект, генерируемый быстроразвивающимися отраслями; также представил способы определения географических границ влияния полюса роста, обосновав их в следующем виде: «быстроразвивающиеся индустрии географически сгруппированы; такие индустрии располагаются в крупных городах; позитивный эффект, генерируемый доминирующей фирмой, распространяется в пределах определенной местности» [83, с. 217]. То есть в данном случае важным является

не только принадлежность предприятия к быстроразвивающейся отрасли (как это было у Перру), но и «географическая концентрация производства», которая дает положительный результат на региональное развитие.

Майкл Портер в своих исследованиях акцентирует внимание на региональных кластерах, которые могут стать инструментами регионального развития. Под региональными кластерами (промышленными или инновационными) следует понимать «географические концентрации взаимосвязи бизнеса, поставщиков материалов, посредников-координаторов, поставщиков услуг и смежных учреждений, таких как университеты или техникумы в определенной сфере (например, информационные технологии или новые материалы)». Кластеры позволяют сформировать потоки на рынке труда, «перетоки знаний», что в итоге оказывает положительное влияние на предприятия и региональное развитие, поскольку дается толчок к развитию предпринимательства, росту производительности труда, увеличению рабочих мест и заработной платы.

В России также уделялось внимание исследованиям в сфере регионального развития. «Комиссия по изучению естественных производственных сил» (далее – КЕПС), созданная В.И. Вернадским в 1915 г., стала первым крупным общероссийским центром по региональным исследованиям в России. КЕПС разрабатывала и представляла меры государства, которые должны были перестроить промышленность, повысить обороноспособность страны, обеспечить фронт и тыл в разгар Первой мировой войны. Таким образом, КЕПС стала научной основой формирования государственной политики [72].

Далее, в 20-е гг. XX в., исследования продолжились. К результатам региональных исследований можно отнести: план ГОЭЛРО, обоснование экономического районирования, разработка регионального разреза первого пятилетнего плана, проекты Урало-Кузнецкого комбината и др. С 1930 г. Совет по изучению

производительных сил (далее – СОПС), созданный на базе КЕПС и Комиссии экспедиционных исследований АН СССР, стал основной научной организацией по региональным исследованиям.

В 70-е гг. региональные исследования проходили во всех союзных республиках. За счет этого успешно реализовывались крупные региональные программы, программы формирования территориально-производственных комплексов и т.д. В 80-е гг. в СССР функционировало около 50 институтов, которые занимались региональными проблемами. Несмотря на это, результаты исследований по проблемам регионального развития не всегда рассматривались экономической наукой. Командная централизованная экономика не принимала особенности реализации комплексного регионального развития. Особый вред наносили типовые планы регионального развития, которые не учитывали особенности каждой конкретной территории. Не уделялось внимание и демографическим, и социальным особенностям территории, что отрицательно сказывалось на социально-экономическом развитии всей страны в целом.

Международное признание советских регионалистов связано с деятельностью Международного института прикладного системного анализа, где проводили свои исследования советские профессора М. Албегов и Б. Исаев. Они стали лидерами в коллективах при разработке теории регионального развития. С ними работали многие авторитетные ученые, в том числе будущие руководители Международной и Европейской ассоциаций региональной науки.

Таким образом, можно выделить определенные отличия между западными и отечественными (советскими) теориями регионального развития (рис. 10).

Теории регионального развития строятся на основе научных достижений в сфере микроэкономики, макроэкономики и других направлений экономической науки. В региональной экономике возможно использование макроэкономических моделей, поскольку

ку региональная и национальная экономики во многом схожи, и регион можно представить в качестве однородного пространства.

Западные теории	Отечественные теории
характерна абстрактность, которая основывается на аксиоматическом и математическом подходах	решают поставленные органами власти задачи
особое внимание уделяют именно поведению фирм (хозяйств)	особое внимание уделяют утвержденным нормам без права внесения корректировок, учитывающих особенности региона
по своей масштабности носят микроэкономический характер	по своей масштабности носят макроэкономический характер
обращают внимание на природно-климатические, человеческие, социальные и прочие ресурсы	не рассматривают регион как самостоятельный субъект экономических отношений или носитель особых индивидуальных экономических интересов
регион - многофункциональная и многоаспектная система	регион - часть государственной экономической системы

Рис. 10. Отличия между западными и отечественными (советскими) теориями региональной экономики

Источник: [60, с. 85].

Сегодня в зарубежных и отечественных исследованиях, посвященных региональному развитию, уделяется внимание новым теориям регионального развития. Так, А.Г. Гранберг в своей книге «Основы региональной экономики» выделяет четыре распространенных парадигмы регионов (рис. 11).

Развитие теории региона отражает тенденцию выдвижения на первый план социальных целей и факторов экономического развития, повышения роли междисциплинарных знаний в исследованиях региона. Современные теоретические подходы к исследованию региона отражают модель устойчивого развития, предполагающего сбалансированную в экологическом, социальном и

экономическом смысле трансформацию территориально-социальной системы.

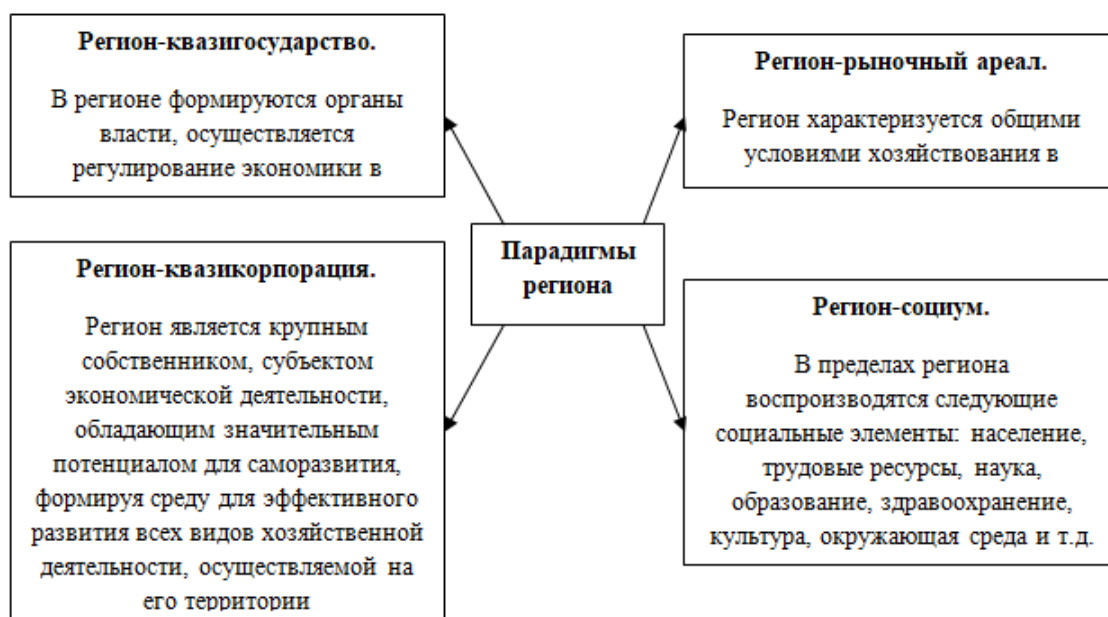


Рис. 11. Парадигмы региона по А.Г. Гранбергу

Источник: [сост. автором на основе исследований А.Г. Гранберга].

Проведенный анализ эволюции представлений и современного состояния представлений о теории и практике регионального развития и регионального управления позволяет сделать вывод о высокой практической значимости данного направления для разработки целевых ориентиров развития современного многополюсного общества.

2. КЛАССИФИКАЦИЯ ФАКТОРОВ, ПОКАЗАТЕЛЕЙ И МЕТОДИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К ОЦЕНКЕ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ РЕГИОНОВ

Территории различаются по уровню социально-экономического развития под воздействием различного рода факторов. Существует множество классификаций факторов дифференциации, но в общем виде деление выглядит следующим образом (рис. 12).

На основе применения иерархического анализа социально-экономических систем и классификаций можно построить матрицу факторов, обуславливающих дифференциацию территориального развития (табл. 2).

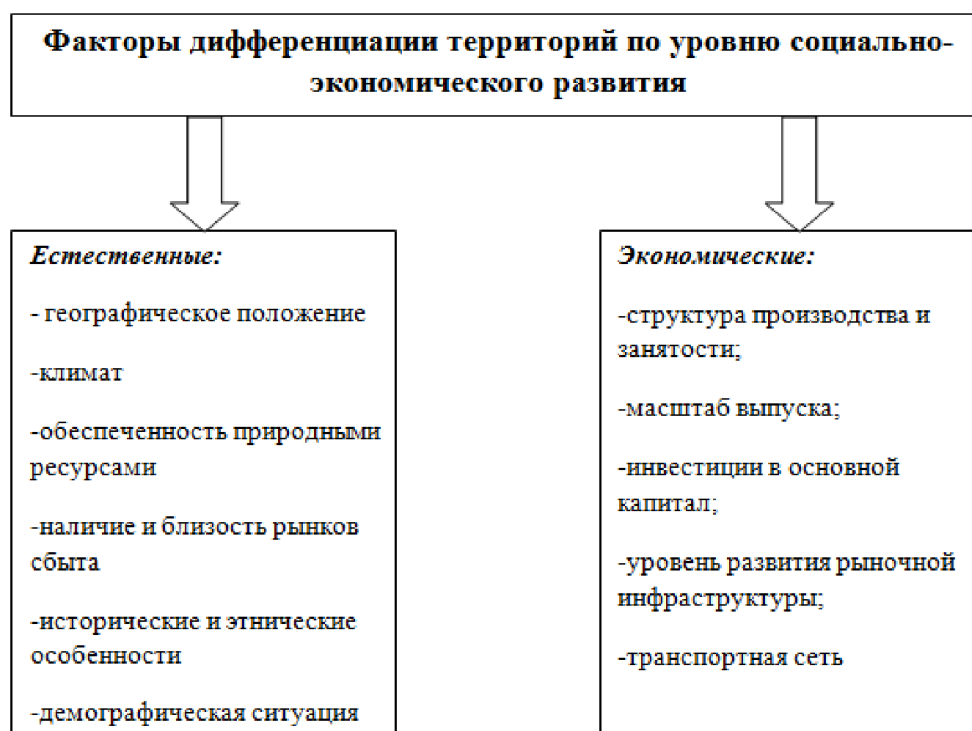


Рис. 12. Факторы дифференциации территорий по уровню социально-экономического развития

Таблица 2

Факторы дифференциации регионального развития

Уровни экономической иерархии	Объекты уровня	Субъекты уровня	Факторы 1-й природы	Факторы 2-й природы	
				Неформальные институты	Формальные институты
Мега-	Макроэкономические системы стран мира	Органы регулирования высшего уровня власти	Границы территории Природные ресурсы и полезные ископаемые	Международная политическая обстановка	Нормы международного законодательства
Макро-	Государства	Федеральные органы власти		Взаимоотношения «Федерация – Регион»	Стратегия развития страны
Мезо-	Регионы, муниципальные образования	Региональные и муниципальные органы власти		Уровень коррупции, человеческий капитал	Региональные институты развития
Микро-	Предприятия, домашние хозяйства	Руководители предприятий, главы домохозяйств, индивиды		Самоуправление, уровень доверия	Независимые органы управления, наблюдательные советы

Однако при измерении уровня дифференциации социально-экономического развития регионов абсолютные показатели не дают достоверной картины, т.к. масштабы российских регионов различны. Обычно используется система удельных показателей (на человека, на км² и т.д.) (рис. 13).



Рис. 13. Система удельных показателей дифференциации социально-экономического развития регионов

Показатели экономической дифференциации регионов:

1) валовой региональный продукт на душу населения (с учетом и без учета покупательной способности рубля в регионе) является основным показателем региональных различий в социально-экономическом развитии;

2) экономическая плотность в регионе, которая понимается как отношение ВРП к площади, занимаемой регионом, также может служить индикатором экономической дифференциации;

3) объем инвестиций в основной капитал на душу населения;

4) объем иностранных инвестиций на душу населения;

5) основные фонды отраслей экономики на душу населения также выступают в качестве одного из показателей, характеризующих экономическую дифференциацию регионов;

6) доходы собственных бюджетов на душу населения;

7) объем внешнеторгового оборота на душу населения, который рассчитывается как отношение суммы экспорта и импорта к численности населения.

Регионы также существенно различаются по уровню жизни населения, что понимается как мера обеспечения населения физическими, духовными и социальными потребностями.

Показатели дифференциации уровня жизни населения регионов:

1) связь между душевым денежным доходом и прожиточным минимумом;

2) Индекс человеческого развития (ИЧР) по регионам также является показателем пространственной дифференциации уровня жизни в России;

3) уровень зарегистрированной безработицы в регионах;

4) дифференциация цен на потребительские товары и услуги также выступает показателем дифференциации доходов населения;

5) оборот розничной торговли на душу населения;

6) информационная дифференциация регионов (или цифровой разрыв регионов);

7) состояние экологии региона (загрязнение воздуха и воды) является важным показателем региональных различий в социальных условиях;

8) криминогенная ситуация имеет большое значение для жизни в регионе.

В основе исследования территориальной дифференциации лежат различные методологические и методологические подходы. В научной литературе описан значительный арсенал инструментов для анализа неравенства на основе коэффициента вариации, коэффициента Джини, индексов Херфиндаля-Хиршмана и Тейла, индексов Аткинсона и Далтона и т.д. Выбор методов анализа зависит от целей и принципов конкретного исследования. В настоящее время существует четыре основных подхода к исследованию дифференциации (табл. 3).

Большое количество исследователей посвятили свои работы оценке межрегионального неравенства. Наиболее значимые под-

ходы к оценке представлены в табл. 4 [35; 40; 41; 45; 55; 62; 65; 68; 79; 96; 99; 100].

Таблица 3

Подходы к исследованию дифференциации регионов

Подход	Сущность
Первый	Изучение различий между регионами (территориями региона и т.д.) на основе совместного анализа соответствующих показателей с целью построения рейтингов (комплексных оценок) территорий
Второй	Анализ данных по группе территорий с целью построения рейтингов дифференциации показателей
Третий	Выявление причинно-следственных связей на основе корреляционно-регрессионного анализа и эконометрического моделирования
Четвертый	Исследование структуры межрегиональной дифференциации социально-экономического развития на основе метода главных компонент

Таблица 4

Методические подходы к оценке межрегионального неравенства

№ п/п	Автор	Подход к оценке межрегионального неравенства
1	Н.В. Ворошилов	Использование индекса энтропии Тейла (IT), позволяющий разложить показатель межрегионального неравенства на две составляющие, отражающие межгрупповое и внутригрупповое неравенство. По мере увеличения степени межрегионального неравенства IT возрастает
2	Дж. Альберт, М. Касанова, В. Ортс, В. Лаппо	Использование индекса концентрации экономической активности Херфиндаля-Хиршмана (Herfindahl-Hirschman index-НИИ). На высокий уровень концентрации экономической активности в регионе может указывать значение индекса выше 1800, на низкий – менее 1000
3	Ю.А. Аникина	Использование коэффициента неоднородности $K(z,q)$, разработанный на основе формулы расчета коэффициента пропорционального сходства Имбри–Парди. В рамках алгоритма регулирования СЭР административно-территориальных единиц (АТЕ) в агломерации предлагается проводить оценку степени дифференциации и неравномерности развития АТЕ на основе анализа вариаций показателей достигнутого уровня СЭР с использованием коэффициента дифференциации, определяемого как отношение максимального значения коэффициента отклонения базового показателя определенной АТЕ к минимальному значению коэффициента отклонения базового показателя другой АТЕ
4	С.А. Суспицын	Использование рейтинговых оценок для измерения степени дифференциации территориальных социально-экономических систем в силу простоты методик сравнительного анализа, позволяющих рассчитывать балльные оценки, ранги, частные и сводные рейтинги по широкому кругу явлений и показателей СЭР регионов

5	И.В. Иванькова	Использование следующих величины: среднее значение, размах, стандартное отклонение, коэффициент вариации, коэффициенты асимметрии и эксцесса
6	А.Я. Троцкий	Использование методики сравнения территориальных образований, которая представляет собой трехшаговую процедуру: отбор наиболее существенных показателей СЭР территориальной системы; факторная оценка состояния территориальной системы и региональных (внутрирегиональных) различий по отдельным показателям; формирование интегральных показателей, используемых для типологизации рассматриваемых территорий
7	И.Д. Тургель	Оценивание локальной асимметрии регионального развития, опираясь на динамику производства промышленной продукции, уровень безработицы, уровень среднедушевого розничного товарооборота
8	А.И. Буфетова	Использование среднедушевых показателей объема промышленной продукции, оборота розничной торговли, инвестиций в основной капитал и др.
9	Р.И. Малышева	Оценивание деятельности территории региона по четырем направлениям: уровень жизни, экономическая база муниципального образования; муниципальные финансы; сфера услуг и муниципальное хозяйство, а для исключения влияния размерности показателей и различий в размерах муниципалитетов используются относительные показатели, вычисляются рейтинги по каждому из них и на основании последних методом наименьших квадратов рассчитывается интегральный показатель по каждой сфере
10	И.Н. Меренкова	Оценивание степени дифференциации сельских территорий региона с позиции институциональной, экономической, социальной, экологической сфер с использованием стоимости валовой продукции на одного труженика сельскохозяйственного производства; выручки от реализации продукции на одного занятого в сельскохозяйственном производстве; объем розничной торговли на душу населения; рентабельности реализации продукции; затрат на производство продукции на один гектар сельскохозяйственных угодий; коэффициента естественного движения населения районов; доли занятого сельского населения; соотношение среднемесячной заработной платы работников сельскохозяйственных организаций со среднерайонной заработной платой
11	А.А. Победин	Использование для оценки дифференциации муниципальных образований региона среднего уровня заработной платы, уровня безработицы, численности врачей в расчете на 10 тыс. населения, душевой обеспеченность жильем, уровня преступности в расчете на 100 тыс. жителей

Рассмотрев подходы российских и зарубежных исследователей к выделению факторов изменения социально-экономического неравенства регионов, можно сделать вывод о том, что существует множество подходов к оценке межрегионального неравенства.

Каждый из подходов прошел верификацию и показал свою эффективность в региональных и межрегиональных прикладных исследованиях.

3. ДИНАМИКА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ СЗФО РФ

Общероссийские тенденции экономического, социального и пространственного развития, проявившиеся за последние два десятилетия, характерны для СЗФО (Северо-Западный федеральный округ). Это отразилось в институциональных изменениях, экспортной ориентации экономики, трансформации структуры хозяйства и появлении новых элементов экономики.

Следует отметить, что существенно усилилась неравномерность социально-экономического развития субъектов РФ, входящих в состав СЗФО.

В состав СЗФО на сегодняшний день входят одиннадцать субъектов Российской Федерации различного статуса общей площадью 1,7 млн кв. километров. Население округа составляет 13,6 млн человек.

К округу примыкает арктическая зона, относящаяся к сфере интересов Российской Федерации.

На территории Северо-Западного федерального округа функционируют 159 муниципальных районов, 40 городских округов и 1497 муниципальных образований поселенческого уровня в Республике Карелия, Республике Коми, Архангельской области, Вологодской области, Калининградской области, Ленинградской области, Мурманской области, Новгородской области, Псковской области, г. Санкт-Петербурга и Ненецкого автономного округа [23].

Геополитические и экономические изменения привели к существенной трансформации роли Северо-Западного федерального округа в экономике Российской Федерации. Сформировалась

главная функция округа – обеспечение внешнеэкономических связей России с Европейским союзом и рядом других регионов мира. Это обусловило быстрое развитие транспортной инфраструктуры и трансграничного сотрудничества, а также ориентацию значительной части бизнеса на обслуживание внешнеэкономических связей.

Северо-Западный федеральный округ упрочнил свои позиции как крупная перспективная природно-ресурсная база развития Российской Федерации и как стейкхолдер в освоении и развитии арктических территорий.

С точки зрения инновационного развития экономики России, СЗФО, и прежде всего Санкт-Петербург, занимает лидирующие позиции в производстве высокотехнологичной продукции и средств современного транспорта [23].

Субъекты Российской Федерации, входящие в Северо-Западный федеральный округ, динамично развиваются как туристические центры.

Велико значение округа в развитии народнохозяйственных комплексов, таких как лесопромышленный и рыбохозяйственный.

Существенен вклад Северо-Западного федерального округа в общий экономический потенциал Российской Федерации. На долю субъектов, входящих в СЗФО, приходится 10% общего объема ВВП страны, 12% промышленного производства и 10% общей численности занятых в национальной экономике.

СЗФО является территорией Российской Федерации, притягивающей население и бизнес из других регионов России и других стран.

Функциональную структуру социально-экономического комплекса Северо-Западного федерального округа можно разделить на следующие группы хозяйствующих субъектов (рис. 14):



Рис. 14. Функциональная структура социально-экономического комплекса Северо-Западного федерального округа

Источник: [23].

Северо-Западному федеральному округу свойственен повышенный удельный вес элементов хозяйства международной специализации. Среди таких элементов хозяйства особо выделяются объекты трубопроводного транспорта, портового хозяйства, терминалы и таможенная инфраструктура, объекты химической промышленности, металлургии и лесопромышленного комплекса. Усиливается международное значение нефтегазовой промышленности, судостроения и туризма.

Если говорить об объектах внутрироссийской специализации, то необходимо отметить автомобилестроение, деревообработку, энергетику, научно-проектную сферу и инжиниринг, консалтинг и менеджмент-обслуживание, предоставление организационных и финансовых услуг.

Сельским хозяйством и пищевой промышленностью, местной производственной инфраструктурой финансовой инфраструктурой, системой отраслей и объектов социальной сферы представлено в СЗФО хозяйство, ориентированное в большей степени на локальные рынки.

Оценка сложившейся ситуации свидетельствует о наличии ряда устойчивых дисбалансов в развитии Северо-Западного федерального округа (табл. 5).

**Основные дисбалансы в развитии Северо-Западного
федерального округа**

№ п/п	Показатель	Ситуация в СЗФО
1	сложившаяся структура подготовки кадров	не соответствует структуре спроса на рабочую силу
2	социально-профессиональные и ценностные ориентации населения	не соответствуют структуре спроса на квалифицированные рабочие места
3	складывающееся размещение рабочих мест, в том числе новых	не соответствует существующей системе расселения населения
4	объем и структура инвестиционных предложений	не соответствуют уровню развития территориальной инфраструктуры, особенно автомобильных дорог и энергетических систем
5	потребность в сельскохозяйственной продукции населения округа	не соответствует уровню развития местной продовольственной базы
6	возможность производства инновационных продуктов	не соответствует низкой заинтересованности хозяйствующих субъектов в нововведениях
7	высокие требования к стандартам проживания	не соответствуют способности сложившейся системы жилищно-коммунального хозяйства к коренному повышению качества услуг
8	высокие требования населения малых и средних городов и сельской местности к занятости и условиям жизни	не соответствуют имеющимся возможностям развития соответствующих территорий

Источник: [76].

Для развития территорий существуют определенные предпосылки, факторы и показатели его современного состояния. Северо-Западный федеральный округ располагает сельскохозяйственными угодьями (Ленинградская, Псковская, Новгородская области), значительными запасами природных ресурсов (Республики Карелия и Коми, Архангельская область) и мощными центрами промышленности (Санкт-Петербург, Мурманск, Вологда, Норильск и др.). Высоко развита транспортная инфраструктура (в том числе здесь находятся крупнейшие российские порты – Санкт-Петербург, Мурманск, Архангельск, Калининград). В округе сосредоточен мощный научный и научно-производственный потенциал, в том числе на предприятиях и в организациях ВПК (Санкт-Петербург, Мурманск) (табл. 6).

Таблица 6

Основные показатели социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа и субъектов РФ, расположенных в пределах СЗФО, в январе-сентябре 2019 г., в % к соответствующему периоду предыдущего года

	Индекс промышленного производства ¹⁾	в том числе по видам экономической деятельности			
		добыча полезных ископаемых	обрабатывающие производства	обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений
Российская Федерация	102,7	103,6	102,2	100,8	101,4
Северо-Западный федеральный округ	103,1	101,4	103,5	100,2	105,6
Республика Карелия	97,9	93,9	103,0	98,2	106,1
Республика Коми	103,4	105,3	99,9	99,9	92,0
Архангельская область	100,1	98,5	101,7	100,1	89,4
в том числе:					
Ненецкий авт. округ	97,9	97,8	102,1	101,1	93,7
Архангельская область без авт. округа	101,8	112,3	101,7	100,0	89,1
Вологодская область	103,1	90,8	103,3	100,3	107,9
Калининградская область	102,0	95,1	101,3	100,0	117,8
Ленинградская область	104,4	104,9	104,3	105,8	94,3
Мурманская область	106,4	102,1	112,0	96,3	92,8
Новгородская область	103,1	59,3	102,6	104,3	121,7
Псковская область	105,4	129,7	103,4	99,9	108,6
г. Санкт-Петербург	104,7	72,7	105,2	97,8	105,7

1) Агрегированный индекс производства по видам экономической деятельности "Добыча полезных ископаемых", "Обрабатывающие производства", "Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха", "Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений".

Источник: [76].

Индекс промышленного производства по видам экономической деятельности по сравнению с январем-сентябрем 2018 г. составил 103,1%.

К сравнению – в 2010 г. в отраслевой структуре производства СЗФО на первом месте была обрабатывающая промышленность, которая создавала 77,3% общего объема выпуска промышленной продукции. Доля добычи полезных ископаемых составляла 11,9% в общем объеме выпуска, производства и распределения электроэнергии, газа и воды – 10,8%. В 2010 г. рост индекса промышлен-

ного производства в СЗФО был выше среднероссийского в 8,2% и составил 8,8%.

Исходя из анализа статистических данных, по показателю индекса промышленного производства регионы, входящие в СЗФО, развиваются относительно равномерно, исключением в 2019 г. стала Новгородская область в сфере добычи полезных ископаемых – отставание на 40% от среднего показателя по СЗФО (табл. 7).

Таблица 7

Индексы цен производителей промышленных товаров в январе–сентябре 2019 г., конец периода, в % к концу предыдущего периода

	Январь-сентябрь 2019 г.	Справочно		
		I квартал	II квартал	III квартал
Российская Федерация	97,2	99,0	101,7	96,5
Северо-Западный федеральный округ	102,2	101,4	101,6	99,3
Республика Карелия	106,3	98,0	108,5	100,0
Республика Коми	99,5	100,9	102,3	96,4
Архангельская область	98,0	103,5	97,9	96,7
в том числе:				
Ненецкий авт. округ	108,7	109,8	102,7	96,4
Архангельская область без авт. округа	95,1	101,4	96,5	97,1
Вологодская область	101,9	99,1	104,2	98,7
Калининградская область	105,8	101,3	101,4	103,1
Ленинградская область	101,9	101,6	99,3	101,0
Мурманская область	105,7	105,1	100,0	100,5
Новгородская область	99,4	97,8	101,0	100,6
Псковская область	97,8	99,7	98,3	99,8
г. Санкт-Петербург	102,3	101,4	101,6	99,2

1) На товары, предназначенные для реализации на внутреннем рынке.

Источник: [76].

Индексы цен производителей промышленных товаров и производства продукции сельского хозяйства по сравнению с январем-сентябрем 2018 г. составили соответственно 102,2% и 107,5%.

Индекс цен производителей промышленных товаров в январе-сентябре 2019 г. по областям округа разнился незначительно. Лидерами по этому показателю стали Ненецкий автономный округ, Республика Карелия и Мурманская область, что говорит о необ-

ходимости учитывать логистическую составляющую.

93,7% составил индекс цен производителей сельскохозяйственной продукции.

Индексы цен производителей сельскохозяйственной продукции в январе–сентябре 2019 года по регионам СЗФО отличаются более существенно, чем индексы цен производителей промышленных товаров (табл. 8). Самые низкие зафиксированы в Псковской области (85,4%), а самые высокие – в Республике Карелия (104,1%).

Таблица 8

Индексы цен производителей сельскохозяйственной продукции в январе–сентябре 2019 г., конец периода, в % к концу предыдущего периода

	Январь–сентябрь 2019 г.	Справочно		
		I квартал	II квартал	III квартал
Российская Федерация	95,7	99,8	97,4	98,5
Северо-Западный федеральный округ	93,7	94,5	98,8	100,4
Республика Карелия	104,1	101,7	101,2	101,1
Республика Коми	96,1	96,5	97,4	102,2
Архангельская область	101,5	103,4	97,5	100,7
в том числе:				
Ненецкий авт. округ	100,5	98,3	107,8	94,8
Архангельская область без авт. округа	101,7	104,1	96,1	101,6
Вологодская область	99,6	100,4	97,7	101,5
Калининградская область	100,4	99,9	98,3	102,2
Ленинградская область	93,6	96,7	97,1	99,8
Мурманская область	98,1	97,7	100,2	100,2
Новгородская область	91,6	81,8	106,7	104,9
Псковская область	85,4	91,1	98,3	95,3
г. Санкт-Петербург	-	-	-	-

Источник: [76].

В январе–сентябре 2019 г. предприятиями и организациями всех форм собственности введено 4,6 млн кв. метров общей площади жилых помещений во введенных в эксплуатацию жилых и нежилых зданиях, жилых домах, что к уровню января–сентября 2018 г. составило 85,0%.

К сравнению: в 2010 г. на территории СЗФО было введено в действие 9,5% жилых домов России. Показатель ввода жилья в

эксплуатацию составил 410 кв. м на 1000 жителей, что практически совпадало со среднероссийским показателем в 409 кв. метров.

По данному показателю неравномерность развития регионов в составе СЗФО очевидна. Лидерами в 2019 г. стали Санкт-Петербург и Ленинградская область. Суммарный объем выполненных работ по виду деятельности «Строительство» в январе–сентябре 2019 г. составил 510,3 млрд руб., а это 63,15% от всего объема по СЗФО. Аутсайдерами по этому показателю стали Ненецкий автономный округ, Новгородская и Псковская область, где наблюдается и большее снижение темпов роста показателя по сравнению с 2018 г. (табл. 9).

Таблица 9

Объем выполненных работ по виду деятельности «Строительство» в январе–сентябре 2019 г.

	Млрд рублей	В %	
		к январю-сентябрю 2018 г.	к итогу
Российская Федерация¹⁾	6117,8	100,3	100
Северо-Западный федеральный округ	808,1	91,3	13,2
Республика Карелия	22,6	98,4	0,4
Республика Коми	23,9	76,1	0,4
Архангельская область	33,1	56,4	0,5
в том числе:			
Ненецкий авт. округ	13,2	36,9	0,2
Архангельская область без авт. округа	19,9	85,7	0,3
Вологодская область	70,4	90,8	1,2
Калининградская область	78,1	89,1	1,3
Ленинградская область	184,1	165,4	3,0
Мурманская область	41,4	159,1	0,7
Новгородская область	10,8	65,4	0,2
Псковская область	17,5	90,8	0,3
г. Санкт-Петербург	326,2	76,1	5,3

1) Включая уточнения на федеральном уровне объема работ, не наблюдаемых прямыми статистическими методами, без распределения по субъектам Российской Федерации.

Источник: [76].

Оборот розничной торговли в январе–сентябре 2019 г. увеличился в товарной массе по сравнению с соответствующим периодом 2018 г. на 1,3% и составил 2391,0 млрд рублей. В расчете на

душу населения было реализовано товаров на 171,3 тыс. руб. (в среднем по России – на 165,0 тыс. руб.).

К сравнению: в 2010 г. оборот розничной торговли в СЗФО составил 1544,2 млрд руб., темп роста в 5,4% превышал среднероссийский на 1% (табл. 10).

Таблица 10

Оборот розничной торговли в январе–сентябре 2019 г.

	Млн руб.	В %		На душу населения, руб.
		к январю–сентябрю 2018 г.	к итогу	
Российская Федерация, млрд рублей	24231,6	101,4	100	165031
Северо-Западный федеральный округ	2391028,8	101,3	9,9	171252
Республика Карелия	94926,9	102,7	0,4	153041
Республика Коми	118642,9	100,2	0,5	141993
Архангельская область	201605,6	99,9	0,8	175374
в том числе:				
Ненецкий авт. округ	7133,1	99,0	0,03	162437
Архангельская область без авт. округа	194472,5	100,0	0,8	175888
Вологодская область	141793,1	102,6	0,6	120963
Калининградская область	133156,6	101,4	0,5	133371
Ленинградская область	324026,0	103,8	1,3	176982
Мурманская область	130638,3	99,9	0,5	173997
Новгородская область	86654,2	99,4	0,4	143613
Псковская область	89784,5	104,2	0,4	141818
г. Санкт-Петербург	1069800,7	100,7	4,4	199296

Источник: [76].

В январе–сентябре 2019 г. населению было оказано платных услуг на 777,3 млрд руб., индекс физического объема по сравнению с соответствующим периодом 2018 г. составил 99,2%.

По обороту розничной торговли в январе–сентябре 2019 г. снова значительно отстают от среднего показателя Ненецкий автономный округ, Новгородская и Псковская область, в лидерах – Санкт-Петербург, Ленинградская и Архангельская область. Показатель в Ненецком АО оборота розничной торговли от уровня СПб составляет 0,67% (табл. 11).

Индекс потребительских цен составил 102,2%, в том числе на продовольственные товары – 101,2%, непродовольственные товары – 102,0%, услуги – 103,6%.

Индексы потребительских цен на товары в январе–сентябре 2019 г.

	Январь-сентябрь 2019 г.	Справочно		
		I квартал	II квартал	III квартал
Российская Федерация	101,8	101,9	100,5	99,4
Северо-Западный федеральный округ	101,6	101,9	100,4	99,3
Республика Карелия	101,6	102,0	100,4	99,2
Республика Коми	101,2	101,9	100,5	98,9
Архангельская область	101,6	101,7	100,0	99,9
в том числе:				
Ненецкий авт. округ	100,0	99,9	100,9	99,2
Архангельская область без авт. округа	101,6	101,8	99,9	99,9
Вологодская область	101,4	101,4	100,2	99,9
Калининградская область	101,2	101,7	100,1	99,3
Ленинградская область	101,5	101,3	100,9	99,3
Мурманская область	101,8	102,2	100,5	99,2
Новгородская область	101,9	102,0	100,1	99,8
Псковская область	101,4	101,6	100,3	99,4
г. Санкт-Петербург	101,8	102,2	100,5	99,1

Источник: [76].

Оборот оптовой торговли организаций оптовой торговли в январе-сентябре 2019 г. составил 6,0 трлн руб. и уменьшился по сравнению с январем-сентябром 2018 г. на 2,4% в сопоставимых ценах.

Внешнеторговый оборот в I полугодии 2019 г. характеризовался положительным торговым сальдо – 5,8 млрд долл. США (экспорт – 23,9 млрд долл. США, импорт – 18,1 млрд долл. США) и составил 13,2% общероссийского внешнеторгового оборота.

К сравнению: в 2010 доля СЗФО в экспорте РФ в страны дальнего зарубежья составляла 10,2%, в импорте 19,8%.

На развитие экономики и социальной сферы Северо-Западного федерального округа в январе-сентябре 2019 г. использовано 1171 млрд рублей инвестиций в основной капитал, или 87,9% к уровню предыдущего года.

Объем инвестиций в округ составил 10,2% всех инвестиций России. Удельный вес инвестиций за счет собственных средств составил 54,7%, привлеченных средств – 45,3%, в том числе 9,2% – за счет средств федерального бюджета.

К сравнению: в 2010 г. объем инвестиций в основной капитал составлял 1049,6 млрд руб. и 11,5% общероссийского показателя. На одного жителя округа приходилось 77,2 тыс. руб. инвестиций в основной капитал.

Неравномерность развития по этому показателю среди регионов СЗФО крайне велика. Во-первых, почти во всех регионах наблюдается по сравнению с 2018 г. снижение объемов инвестиций. Исключением стали в 2019 г. Республика Карелия, Вологодская и Мурманская область. Наибольшее снижение наблюдается в Калининградской области – более 35% по сравнению с прошлым годом (табл. 12).

Таблица 12

Инвестиции в основной капитал в январе–сентябре 2019 г.

	Млн рублей	В %		Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования ¹⁾ , в % к общему объему				
		к январю-сентябрю 2018 г.	к итогу	собственные средства	привлеченные средства – всего	в том числе		
						бюджетные средства	из них средства федерального бюджета	средства организаций и населения на доленое строительство
Российская Федерация²⁾, млрд рублей	11458,7	100,7	100	59,1	40,9	12,7	5,8	3,5
Северо-Западный федеральный округ	1171496,7	87,9	10,2	54,7	45,3	14,3	9,2	5,1
Республика Карелия	28464,3	114,5	0,2	69,5	30,5	22,6	19,0	... ³⁾
Республика Коми	77051,5	89,1	0,7	86,5	13,5	3,3	1,2	0,4
Архангельская область	112461,8	83,4	1,0	66,6	33,4	12,3	8,7	... ³⁾
в том числе:								
Ненецкий авт. округ	65716,8	90,7	0,6	71,2	28,8	4,3	2,0	-
Архангельская область без авт. округа	46745,0	72,7	0,4	58,3	41,7	27,0	20,9	... ³⁾
Вологодская область	121536,7	138,4	1,1	59,3	40,7	8,7	6,3	... ³⁾
Калининградская область	50537,5	63,4	0,4	53,8	46,2	31,3	24,9	... ³⁾
Ленинградская область	270233,2	98,0	2,4	31,6	68,4	12,6	10,0	6,1

Окончание табл. 12

Мурманская область	94807,8	100,2	0,8	48,9	51,1	24,7	22,9	-
Новгородская область	32703,7	78,1	0,3	68,3	31,7	11,6	9,2	... ³⁾
Псковская область	20601,6	94,8	0,2	51,5	48,5	16,9	11,9	10,6
г. Санкт-Петербург	363098,6	75,3	3,2	60,7	39,3	14,9	4,1	10,9

1) Без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами.
 2) Включая уточнение на федеральном уровне объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами, без распределения по субъектам Российской Федерации.
 3) Данные не публикуются в целях обеспечения конфиденциальности первичных статистических данных, полученных от организаций, в соответствии с Федеральным законом от 29.11.2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» (п. 5 ст. 4, ч. 1 ст. 9).

Источник: [76].

Консолидированный бюджет субъектов Северо-Западного федерального округа в январе-сентябре 2019 г. исполнен с профицитом 72,2 млрд руб. Расходы составили 1017,8 млрд рублей, доходы – 1090,0 млрд руб. (табл. 13).

Миграционный прирост населения составил 23,9 тыс. чел., компенсировал естественную убыль на 79,8%.

Таблица 13

Финансовые вложения в 1 полугодии 2019 г., млн руб.

	Поступило	в том числе по видам	
		долгосрочные	краткосрочные
Российская Федерация	123418732	11010356	112408376
Северо-Западный федеральный округ	9011637	812900	8198737
Республика Карелия	199060	1499	197561
Республика Коми	283482	8003	275479
Архангельская область	109235	21941	87294
в том числе:			
Ненецкий авт. округ	63457	20592	42865
Архангельская область без авт. округа	45778	1349	44429
Вологодская область	397933	1125	396808
Калининградская область	552196	110450	441746
Ленинградская область	235248	12442	222806
Мурманская область	121369	3065	118304
Новгородская область	90340	779	89561
Псковская область	24134	387	23747
г. Санкт-Петербург	6998640	653209	6345431

1) По данным организаций, предоставивших статистическую отчетность, без учета субъектов малого предпринимательства, бюджетных учреждений, банков, страховых организаций и негосударственных пенсионных фондов.

Источник: [76].

В органах службы занятости населения в качестве безработных на конец сентября 2019 г. было зарегистрировано 55,2 тыс.

чел., или 0,7% рабочей силы.

В целом по округу число умерших превысило число родившихся в 1,3 раза; коэффициент естественной убыли населения составил 2,9%.

Таблица 14

**Показатели естественного движения населения
в январе–сентябре 2019 г.**

	Человек			На 1000 человек населения		
	родившиеся	умершие	естественный прирост (+), убыль (-)	родившиеся	умершие	естественный прирост (+), убыль (-)
Российская Федерация	1115634	1352502	-236868	10,2	12,3	-2,1
Северо-Западный федеральный округ	100577	130511	-29934	9,6	12,5	-2,9
Республика Карелия	4163	6674	-2511	9,0	14,5	-5,5
Республика Коми	5946	7470	-1524	9,6	12,0	-2,4
Архангельская область	7749	11243	-3494	9,1	13,2	-4,1
в том числе:						
Ненецкий авт. округ	449	290	+159	13,7	8,8	+4,9
Архангельская область без авт. округа	7300	10953	-3653	8,9	13,3	-4,4
Вологодская область	8597	12379	-3782	9,9	14,2	-4,3
Калининградская область	7019	9002	-1983	9,4	12,0	-2,6
Ленинградская область	10151	17527	-7376	7,4	12,7	-5,3
Мурманская область	4962	6374	-1412	8,9	11,4	-2,5
Новгородская область	3911	7383	-3472	8,7	16,5	-7,8
Псковская область	4013	7964	-3951	8,5	17,0	-8,5
г. Санкт-Петербург	44066	44495	-429	10,9	11,1	-0,2

Источник: [76].

По показателю естественного движения населения в январе–сентябре 2019 г. неравномерность развития регионов представлена следующим образом: естественный прирост наблюдается только в одном регионе – в Ненецком автономном округе, в остальных – естественная убыль, как и в целом по РФ. По числу родившихся Санкт-Петербург лидирует и составляет 43,81% от числа родившихся в СЗФО (табл. 14).

Уровень благосостояния населения определяется, прежде всего, денежными доходами населения, которые в расчете на душу населения в целом по Северо-Западному федеральному округу составили 35122 руб. в месяц (в целом по России – 33225 руб. в

месяц).

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций СЗФО в январе–сентябре 2019 г. составила 51258 руб. и возросла по сравнению с январем–сентябрем 2018 г. на 5,0%, реальная начисленная заработная плата увеличилась на 0,3%. По этому показателю неравномерность развития регионов также весьма значительна в настоящее время, т.к. например, номинальная заработная плата в Псковской области составляет лишь 55,73% от средней номинальной заработной платы в СЗФО, что говорит о необходимости принятия мер по выравниванию социально-экономического развития регионов в СЗФО (табл. 15).

Таблица 15

Среднемесячная начисленная заработная плата работников организаций в январе–сентябре 2019 года

	Номинальная		Реальная, в % к январю–сентябрю 2018 г.
	рублей	в % к январю– сентябрю 2018 г.	
Российская Федерация	46057	107,2	102,3
Северо-Западный федеральный округ	51258	105,0	100,3
Республика Карелия	41677	108,0	103,2
Республика Коми	52273	105,3	99,2
Архангельская область	50777	106,4	101,5
в том числе:			
Ненецкий авт. округ	86103	104,1	100,8
Архангельская область без авт. округа	47793	106,8	101,8
Вологодская область	38234	108,1	103,8
Калининградская область	33323	104,4	99,0
Ленинградская область	44922	106,1	101,8
Мурманская область	61134	107,6	102,4
Новгородская область	31240	104,4	99,6
Псковская область	28564	109,0	103,8
г. Санкт-Петербург	61304	103,6	99,2

Источник: [76].

4. МЕТОДЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

4.1 Правовые аспекты регулирования экономики в условиях проведения региональной политики выравнивания

Региональная политика является составной частью государственного регулирования, которая основывается на проведении законодательных, административных и экономических мероприятий, направленных на выравнивание уровня жизни в регионах. Необходимость проведения региональной политики обусловлена, прежде всего, различием в уровне развития субъектов и частыми противоречиями между центром и регионами, решение которых осуществляется путем поиска компромисса. То, в какой степени успешна будет региональная политика, напрямую зависит от правильно выбранной стратегии развития регионов и разработки правовых основ.

С.С. Сулакшин пишет: «Региональная политика – это совокупность целей задач, намерений и действий не только федеральных, субфедеральных и региональных государственных субъектов власти и управления, органов местного самоуправления, но также иных акторов (корпораций, компаний, партий, союзов, ассоциаций и др.), направленных на формирование условий для саморазвития регионов, обеспечение их пропорционального, сбалансированного, социально-экономического развития, достижения и сохранения пространственного политического, социально-экономического и иного равновесия и устойчивости России с учетом соблюдения общенациональных, собственно региональных и местных интересов» [95, с. 558].

Итак, понятие региональной политики многозначно, наиболее кратко региональную политику можно представить как политику, проводимую государством для развития регионов и осуществляемую с регионами с разграничением предметов ведения.

Развитие экономики регионов является важным направлением

в деятельности государства. Регионы Российской Федерации имеют различия в экономическом развитии, которые обусловлены историческими, территориальными, природно-климатическими условиями.

Основной задачей страны при проведении политики, направленной на развитие экономики регионов, является приведение к единообразию экономического пространства в целом, то есть создание одинаковых условий для всех субъектов экономической деятельности – практическая реализация закрепленного в Конституции РФ права каждого хозяйствующего субъекта на «свободное перемещение товаров и услуг, финансовых средств, свободу экономической деятельности» [1].

Разграничение предметов ведения между центром и регионами, повышение ответственности регионов, стимулирование их активного участия в реализации федеральных и межрегиональных программ является необходимым в современных условиях и реализуется путем правового регулирования.

Говоря о законодательстве, регулирующем экономику на федеральном уровне, прежде всего, необходимо обратиться к конституционным принципам экономического развития страны. Так, ст. 5 Конституции РФ закрепляет равноправие субъектов РФ, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами субъектов РФ. В ст. 8 закреплен уже названный принцип свободы экономического пространства на территории всей страны. Ст. 9 закрепляет формы собственности на землю – государственную, муниципальную, частную и иные.

Для отображения разграничения предметов ведения в области проведения региональной политики по экономическому развитию страны стоит обратиться к ст.ст. 71, 74, 76 Конституции РФ и к некоторым федеральным законам. Ст. 71 закрепляет предметы ведения РФ, к полномочиям в области экономики можно отнести следующие:

- устанавливает основы проведения федеральной политики и

федеральных программ в области экономического развития;

- устанавливает правовые основы единого рынка. Финансовое, таможенное, валютное, кредитное регулирование денежная эмиссия, разработка ценовой политики, федеральные экономические службы находятся в ведении РФ;

- в ведении РФ находятся федеральный бюджет, налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития.

Ст. 74 устанавливает запрет на установление на территории РФ таможенных границ, пошлин, сборов и иных препятствий для осуществления свободного перемещения товаров, услуг, финансовых средств. Осуществление таких действий разрешается только для обеспечения безопасности жизни и здоровья граждан, охраны природных и культурных ценностей и только в соответствии с федеральным законом.

В ст. 76 закреплено право субъектов РФ самостоятельно осуществлять правовое регулирование вне пределов ведения РФ или совместного ведения РФ и субъектов РФ. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и нормативные акты субъектов РФ.

Некоторые авторы отмечают необходимость предоставления субъектам РФ более широкого круга полномочий в проведении регионального экономического развития. Предлагается два способа реализации данного предложения:

1. Расширение полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Финансирование данных полномочий должно осуществляться из региональных бюджетов.

2. Расширение полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения и осуществление их финансирования за счет субвенций, предоставляемых из федерального бюджета региональным бюджетам.

Выбор одного из способов предлагается с учетом значимости соответствующих полномочий для экономического развития регионов.

Кроме конституционных положений, устанавливающих основные принципы экономического развития страны, создается федеральное законодательство, регулирующее полномочия органов власти субъектов РФ, направленное на регулирование экономики. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ устанавливает [5]:

- принципы финансирования осуществления органами субъектов РФ полномочий по предметам совместного ведения. Ст. 26.3. Закона определяет, что финансирование данных полномочий осуществляется из бюджета субъекта РФ, а в случаях, установленных федеральным законодательством – за счет средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов. Экономическую основу деятельности составляют имущество, средства регионального бюджета, а также имущественные права субъекта РФ;

- основные полномочия субъектов в области экономического развития регионов. Ст. 21 Закона закрепляет полномочие высшего органа исполнительной власти субъекта по разработке и осуществлению мер, направленных на социально-экономическое развитие субъекта РФ. Статья также устанавливает полномочие данного органа на участие в разработке государственной политики в области финансов;

- имущество, входящее в собственность субъекта РФ;

- структуру регионального бюджета. Закон, в частности, устанавливает самостоятельность регионов в области формирования, утверждения и исполнения бюджета.

Итак, разграничение предметов ведения в экономической сфере между федеральными органами и органами субъектов РФ связано с необходимостью обеспечения целостной системы развития региональной политики с учетом исторических, географических, культурных, социально-экономических особенностей каждого

регионы страны. Это позволяет повысить эффективность осуществления социально-экономических программ.

В правовую основу регулирования регионального экономического развития входят Гражданский, Налоговый, Бюджетный, Земельный, Градостроительный кодексы.

Так, Гражданский кодекс РФ определяет правовое положение хозяйствующих субъектов, устанавливает общие правила о сделках, обеспечивает защиту собственности, поэтому играет большую роль для развития экономики регионов и страны в целом.

Налоговый кодекс РФ регулирует процесс налогообложения граждан. Налоги являются основным источником финансирования бюджетов страны. Налоговый кодекс определяет налоговые ставки, размеры сборов, что имеет большое значение для экономического развития страны. С вступлением в действие второй части Налогового кодекса РФ изменились положения, касающиеся налога на добавочную стоимость и на содержание жилищного фонда. Ранее эти налоги собирались и поступали в бюджеты субъектов РФ, теперь их сбор осуществляется в федеральный бюджет [2].

Бюджетный кодекс РФ имеет большое значение для экономического развития, поскольку приводит в упорядочение бюджетов регионов, разграничивает расходные полномочия между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ, закрепляет источники финансирования бюджетов разных уровней. Кодекс способствует созданию алгоритмов финансовой помощи региональным бюджетам, повышению качественных характеристик управления региональными бюджетами [4].

При осуществлении региональной политики большое значение имеют нормативно-правовые акты Правительства РФ. Данный орган имеет широкий круг полномочий по созданию законодательства, регулирующего экономическое развитие страны. Так, в 2008 г. Правительством была разработана Концепция долгосрочного социально-экономического развития до 2020 года, од-

ной из задач которой является выявление направлений для обеспечения с 2008 по 2020 гг. динамичного развития экономики [24].

Раздел VII Распоряжения Правительства установил основные принципы регионального развития:

- принцип согласованности мер на федеральном, региональном и местном уровнях по созданию условий для развития отраслей экономики, создания центров с опережающим экономическим ростом, с учетом особенностей, способностей и преимуществ всех регионов;

- принцип финансовой поддержки центра регионам с целью достижения ими законодательно установленного уровня жизни населения;

- принцип финансовой поддержки регионов в целях выравнивания путем проведения преобразований, предусмотренных государственной политикой;

- принцип развития инфраструктуры в регионах и создания конкурентоспособной экономики регионов;

- принцип совершенствования механизмов осуществления органами власти субъектов и муниципальных образований полномочий по социально-экономическому развитию регионов и создания благоприятных условий для эффективности их работы.

В Распоряжении также указаны центры регионального развития, создание которых обусловлено: «расширением зоны опережающего экономического роста за пределы Московской городской агломерации при максимальном использовании преимуществ емкого столичного рынка, с реализацией потенциала исторически сложившихся специализаций регионов и инновационной диверсификацией их экономики» [24].

Например, создание центра в Центрально-Черноземном регионе связано с плодородной почвой, передовыми технологиями ведения сельского хозяйства и модернизацией способов обработки сельскохозяйственной продукции.

Развитие Северо-Западного региона обусловлено выходом к

морским коммуникациям, наличием базы для развития рыбной, лесной, химической отраслей. Рост Санкт-Петербургской городской агломерации в соответствии с Концепцией направлен на развитие военно-промышленного комплекса, транспортных услуг, судостроения и автомобилестроения.

Концепция планирует также развитие юга России, приморских и горных регионов, Приволжского и Уральского федеральных округов, городов Южной Сибири и Дальнего Востока, что обуславливается наличием ресурсной базы для развития той или иной отраслей экономики.

В рамках концепции также разработаны инновационное и социальное направления по долгосрочному региональному развитию, которые проявляются, в частности, в развитии потенциала крупных городов с высоко развитой инфраструктурой, высоким качеством среды обитания. После 2012 г. в Концепции планировалось внесение существенного вклада в социально-экономическое развитие регионов посредством создания перспективных центров опережающего экономического роста.

В связи с этим в 2014 г. был принят Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ, который определил правовой режим территорий опережающего социально-экономического развития, меры государственной поддержки таких территорий и порядок осуществления деятельности на них.

Федеральный закон определяет полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов Фонда социального страхования и органов государственной власти субъектов РФ на таких территориях. В соответствии с ФЗ полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов Фонда социального страхования на территориях опережающего социально-экономического развития осуществляется специально созданным подразделением федерального органа исполнительной власти, территориальным органом Фонда социального страхования. Финансиро-

вание деятельности специально созданных подразделений осуществляется с федерального бюджета и с бюджета Фонда социального страхования.

Органы государственной власти субъектов РФ на таких территориях осуществляют свои функции в соответствии с законодательством. Отмечено, что органы субъекта РФ не могут осуществлять полномочия, которые отнесены к компетенции федерального органа или управляющей компании.

Концепция Правительства РФ содержит направления совершенствования системы регионального управления, которая должна опираться на развитие зон опережающего экономического роста. Среди основных задач совершенствования выделены:

- развитие федеральной транспортной, телекоммуникационной, энергетической базы и социальной инфраструктуры;
- направление бюджетных средств на развитие федеральной инфраструктуры с целью развития отдельных отраслей и регионов;
- Федеральные целевые программы должны определять цели для региональных для социально-экономического развития регионов. Также федеральные программы должны формировать благоприятную среду для развития экономики регионов;
- в отношении таких регионов, как Республика Тыва, Магаданская область, Камчатский край, Калининградская область необходимо предоставление не только финансовой помощи, но и поддержание региональных проектов развития путем предоставления целевой финансовой помощи.

Концепция Правительства РФ устанавливает принципы межбюджетных отношений федерального центра и регионов РФ, которые можно рассматривать как методы выравнивания экономического положения субъектов РФ:

1. Принцип учета территориальной дифференциации при расчете трансфертов.
2. Принцип учета дифференциации уровня социально-эконо-

мического развития как при расчёте трансфертов, так и при выделении средств на софинансирование определенных расходных обязательств региона.

3. Программное финансирование путем предоставления субсидий на реализацию региональных программ. Данный принцип является важным для оценки перспектив развития определенной отрасли в определенном субъекте и эффективности деятельности органов исполнительной власти региона по реализации программ.

4. Ответственность субъектов за нецелевое использование трансфертов из федерального бюджета. Федеральные субсидии реализации региональных программ развития отраслей и осуществления органами власти региона определенных мероприятий, направленных на проведение реформ, цели которых заданы на федеральном уровне. Невыполнение органами исполнительной власти региона своих обязательств по целевому использованию выделенных субсидий и трансфертов ведет к автоматическому сокращению федеральной финансовой помощи по определенному направлению.

Перечисленные принципы способствуют повышению экономической самостоятельности и ответственности регионов РФ, выравнивают экономическое положение субъектов путем учета территориальной и социально-экономической дифференциации регионов при предоставлении финансирования.

Президент РФ в своем выступлении на Госсовете определил основные ориентиры стратегической политики по социально-экономическому развитию России к 2020 г.:

1. Повышение производительности труда в основных секторах экономики в 4 раза.
2. Выход России в мировые лидеры по объему ВВП.
3. Увеличение среднего дохода населения до 70%.
4. Увеличение средней продолжительности жизни россиян до 75 лет и сокращение смертности в два раза.

Для этого, как отметил глава государства, необходимо применять меры по созданию равных возможностей для населения; мотивировать к инновационному поведению и повышению эффективности экономики на основе роста производительности труда.

Однако Концепция развития России с 2008 по 2020 гг. оказалась не совсем выполнимой. Во-первых, до 2012 г. в планы Концепции входило создание основных нормативно-правовых актов и начало их реализации. Еще на старте, в 2008 г. из-за кризиса некоторые цели Концепции стали нереализуемыми. В связи с кризисом была разработана и принята Правительством Концепция долгосрочного социально-экономического развития до 2020 года.

Согласно плану Россия должна войти в мировые лидеры по объему ВВП к 2020 г. По итогам 2018 г. Россия находится на шестом месте по уровню ВВП (3,1%) и на сегодняшний день имеет шансы обойти Германию, уровень ВВП которой превышает всего на 0,1% и войти в пятерку лидеров.

Еще одной целью России к 2020 г. являлось увеличение доходов населения в среднем до 70% по сравнению с 2012 г. В 2007–2013 гг. доходы населения росли в общей сложности на 22%, однако с 2014 г. началось их резкое сокращение. Только в 2018 г. отрицательная динамика, продолжавшаяся с 2014 г., сменилась нулевой. А к концу 2019 г. Федеральная служба государственной статистики зафиксировала возрастание доходов населения на 3%. Таким образом, задача концепции по повышению уровня доходов населения к 2020 г. не достигнута.

В Концепции планировалось, что уровень смертности от насильственных причин к 2020 году снизится вдвое. В 2007 г. от насильственных смертей и несчастных случаев по официальным данным погибло 259,4 тыс. чел. В 2018 г. количество таких смертей составило 144,6 тыс. чел., что в 1,8 раз ниже показателей 2007 г.

Тот факт, что Концепция была реализована не полностью и

даже не на половину, объясняется тем, что изначально она представляла собой план, опирающийся на опыт предыдущего десятилетия. В 2008 г. Концепция могла основываться на экономических, политических и социальных предпосылках, которые имеют мало общего с современными реалиями. Коренному изменению ситуации послужил кризис 2008 г. и различные санкции против России после присоединения Республики Крым.

Таким образом, выход экономики России из кризиса, реализация намеченных задач по развитию регионов и страны в целом невозможна без максимального использования благоприятных факторов и снижения негативных воздействий территориальных факторов, природно-климатических, социально-исторических и геополитических условий региона.

Не менее важным нормативно-правовым актом в области регионального экономического развития является Указ Президента РФ от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [8]. В данном Указе отмечены основные принципы, цели, задачи и механизмы реализации региональной политики РФ.

В соответствии с Указом, регион – это «часть территории Российской Федерации в границах территории субъекта РФ». Среди целей обеспечения региональной политики в области экономики на период до 2025 г. Президент выделил: обеспечение равных возможностей для всех граждан РФ для реализации, установленных конституционно экономических прав, повышение качества жизни населения, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение уровня конкурентоспособности страны на мировой арене на основе устойчивого и сбалансированного экономического роста регионов РФ, максимальное привлечение населения к решению региональных задач.

В соответствии с целями обеспечения региональной политики

выделены следующие задачи:

1. Инфраструктурное обеспечение пространственного социально-экономического развития.
2. Совершенствование механизмов регулирования внутренней и внешней миграции.
3. Привлечение частных инвестиций для развития экономики региона.
4. Стимулирование регионов страны к наращиванию экономического потенциала.

От реализации региональной политики развития до 2025 г. ожидаются такие результаты, как сокращение дифференциации в уровне жизни граждан, проживающих в разных регионах России; выравнивание социально-экономического развития регионов; достижения необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности во всех регионах страны. Ожидается также развитие процесса урбанизации, развитие крупных агломераций, и повышение уровня удовлетворенности населения властью в регионах.

Порядок достижения, ответственные исполнители и сроки выполнения каждой из задач определены Распоряжением Правительства РФ от 5 июня 2017 года № 1166-р о плане мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.

Помимо федерального законодательства большое значение имеют акты, принимаемые на уровне самих субъектов РФ. Правовое регулирование экономических отношений на уровне региона осуществляется на основании двух элементов: органов исполнительной власти региона, осуществляющих экономические функции; методов правового регулирования экономического развития региона.

Структура органов исполнительной власти региона имеет вертикальную подчиненность, в чем схожа со структурой федеральных органов. Так, по принципу подчиненности можно выделить три группы органов, осуществляющих экономические функции в

регионе:

1. Администрация или правительство и главы регионов, которые обеспечивают выполнение основных экономических функций на уровне субъекта.

2. Специальные экономические органы региона, входящие в состав администрации или правительства и находящиеся в подчинении администрации и губернатора.

3. Территориальные органы исполнительной власти, создаваемые и подчиняющиеся федеральным органам, но входящие в структуру исполнительных органов власти субъектов.

Правовую основу деятельности органов власти субъектов составляют, прежде всего, федеральное законодательство, а также нормативные акты самих субъектов: уставы или конституции субъекта РФ, положения о департаментах администрации, региональные законы, постановления администрации или правительства. Основными нормативными актами региона являются уставы или конституции, в которых всегда определяются экономические основы деятельности органов власти региона, полномочия органов власти, особенности правового регулирования экономического развития региона. Последнее больше наблюдается в сложных по составу субъектах РФ, например, в краях и областях, на территории которых находятся автономные округа. В уставах и конституциях таких субъектов обычно разграничиваются предметы ведения в области экономического развития между органами власти.

Так, например, в Уставе Иркутской области четко выделены полномочия администрации субъекта как органа исполнительной власти. В Уставе, в частности, определено, что на администрацию области возлагаются функции по выработке и реализации эффективной социально-экономической политики и социальной поддержке населения, а также проведение налоговой, бюджетной политики, управление финансовыми средствами, выделенными для социально-экономического развития области, управление

собственностью и иные управленческие функции.

Организует, ведет контроль и несет ответственность по реализации полномочий администрации Иркутской области губернатор, который считается высшим должностным лицом и выполняет функции по распоряжению средствами бюджета региона.

В соответствии с Гл. 3 Устава в состав Иркутской области входит Усть-Ордынский Бурятский автономный округ. Ст. 20 Устава устанавливает обязанность органов государственной власти Иркутской области принимать меры, направленные на обеспечения условий для социально-экономического развития данного автономного округа и повышения уровня жизни его населения.

Достаточно распространенным является принятие на уровне регионов нормативных актов, направленных на поддержку промышленной деятельности в субъекте, а также отдельных отраслей промышленности. Так, в Тюменской области действуют Законы «О поддержке отдельных видов промышленной деятельности в Тюменской области», «О мерах по развитию целлюлозно-бумажной промышленности в Тюменской области». В Нижегородской области принято постановление администрации «О закреплении за отраслевыми департаментами (комитетами) администрации отраслей промышленности».

Для правового регулирования экономического развития регионов большое значение имеют акты должностных лиц субъектов РФ. Главы регионов утверждают концепции социально-экономического развития соответствующих регионов, основными целями которых являются обеспечение повышения уровня жизни населения за счет подъема показателей в определенных отраслях экономики, увеличения доходов населения, повышения эффективности использования научно-технического, трудового, природного потенциалов региона и так далее. Должностные лица субъектов РФ издают и такие акты, как положения об условиях предоставления государственных гарантий хозяйствующим субъектам, помощь или акты о государственной поддержке предпри-

нимательства.

К специальным экономическим органам региона, входящим в состав администрации можно отнести различные департаменты экономики, транспорта, дорог и связи, сельскохозяйственной и перерабатывающей промышленности, строительства, лесного хозяйства и так далее.

Территориальные органы исполнительной власти, создаваемые и подчиняющиеся федеральным органам, но входящие в структуру исполнительных органов власти субъектов являются различные управления. Например, управление Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, управление Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и многие другие. Круг таких территориальных органов весьма широк.

Важно отметить, что еще в 2000 г. в Государственную Думу был внесен законопроект Федерального закона «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации», который ставил целью развитие конституционно установленных принципов федеративных отношений и обеспечение целостности Российской Федерации. Задачами в соответствии с проектом закона являлись: обеспечение условий для повышения уровня жизни населения и сокращение дифференциации в социально-экономическом развитии регионов. Однако законопроект был рассмотрен в трех чтениях и отклонен в 2017 г.

Н.М. Харитонов, депутат Государственной Думы, на рассмотрении проекта в третьем чтении заявил: «Несмотря на то, что мы сегодня данную законодательную инициативу не поддерживаем, считаю необходимым отдать должное её авторам; думаю, если бы тогда, в начале 2000-х годов, мы определились с правовыми основами государственной региональной политики, то проведённые впоследствии административная реформа, реформа межбюджетных отношений и реформа местного управления обрели бы системную основу. Достаточно посмотреть, сколько раз вносились

масштабные изменения в части разграничения полномочий» [91].

Таким образом, депутатами было принято решение о том, что законопроект требует доработки, поскольку «Само понятие региональной политики очень ёмкое, вместе с тем предмет региональной политики как таковой размыт в многочисленных нормативных правовых актах федерального уровня. В связи с этим именно усилиями нашего комитета в законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» была заложена норма для указа президента «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», сейчас перед нами стоит задача законодательного обеспечения реализации положений данного указа» [91].

Сложность решения задачи по созданию целостной системы программ по экономическому развитию регионов обусловлено многообразием специфики регионов, которые отличаются по уровню развития, природно-климатическим условиям, характером имеющихся в регионах проблем различного характера.

Ж.В. Дитбернер утверждает: «Нарастание межрегиональных контрастов и социально-экономических проблем в отдельных регионах влекут за собой обострение социальной напряжённости, политический кризис, усиление межрегиональных конфликтов и, в конечном счете, замедление темпов экономических реформ в стране в целом» [50, с. 176.].

Для недопущения наступления таких последствий в России требуется эффективная государственная политика регионального выравнивания. Политика регионального выравнивания – это часть государственной политики, которая направлена на упорядочение социально-экономического развития регионов страны в соответствии с целями и задачами развития страны.

Решение данной проблемы можно найти в зарубежной практике. В зарубежных странах данная проблема решается путем ограничения законотворческого процесса субъектов федерации,

принятия ими модельного законодательства и расширение полномочий центральной власти в области законотворчества.

Поэтому первым существующим направлением политики выравнивания можно назвать создание Модельного законодательства, которое будет носить рекомендательный характер, поскольку особенности каждого субъекта невозможно учесть. Модельный закон может предполагать, что установление ряда конкретных вариантов регулирования отношений на региональном уровне является задачей законодателя, решение которой осуществляется с учетом специфики региона.

Вторым направлением решения данной проблемы можно назвать усиление принципов федерализма, социально-экономической самостоятельности субъектов РФ и развитие форм местного самоуправления.

Формой практического осуществления данных принципов можно назвать распределение промышленной деятельности между регионами во избежание неполной занятости в отстающих регионах и избыточной перегрузки лидирующих регионов.

Третьим направлением является раскрытие потенциала каждого региона через назначение для каждого региона своей задачи или миссии. Государство должно способствовать выполнению данной миссии посредством предоставления комфортных условий жизни населения, частичном финансировании.

Еще одним важным инструментом в осуществлении политики регионального выравнивания является создание региональных программ экономического развития. Специфика региональных программ заключается в том, что они проводятся на уровне областей, регионов, краев, республик. Отбор региональных программ осуществляется территориальными органами, а осуществление программ происходит в границах региона.

Среди основных задач региональных программ развития можно выделить:

- выравнивание различий социально-экономических показате-

телей между регионами;

- формирование эффективной отраслевой и территориальной экономики региона;

- максимально полное, но рациональное и эффективное использование ресурсов региона;

- духовное возрождение регионов, сохранение исторического и культурного наследия;

- охрана окружающей природы;

- бездефицитное хозяйствование;

- развитие производств и сфер в соответствии с долговременной государственной программой хозяйственного развития.

Программа регионального развития представляет собой комплекс производственных, организационно-хозяйственных, научно-исследовательских, опытно-конструкторских и других мероприятий, обеспечивающих эффективное исполнение задач в области государственного, экономического, социального, культурного, экологического развития регионов.

Региональные целевые программы можно классифицировать по различным основаниям. Так, по государственному статусу можно выделить федеральные региональные программы, финансируемые за счет федеральных бюджетных средств и региональные программы, разрабатываемые на уровне региона и финансируемые из бюджета субъекта.

По срокам действия региональные программы бывают краткосрочные, продолжительность которых до 2 лет, среднесрочные, продолжительностью от 3 до 5 лет и долгосрочные, продолжительность которых от 5 лет.

Деление региональных программ по предмету осуществляется на сводные, социально-экономические, экологические, инновационные, внешнеэкономические, территориальные.

Итак, основной целью региональной программы является повышение эффективности трудового, производственного, природного и инновационного потенциала региона и рост, в связи с

этим, уровня жизни населения.

В перечень основных задач для достижения целей региональных программ экономического развития входят:

1. Организация приемлемой отраслевой структуры экономики.
2. Обеспечение сбалансированного хозяйствования.
3. Правильное и эффективное использование основных ресурсов региона.
4. Преодоление последствий стихийных бедствий.
5. Совершенствование культурного потенциала.
6. Информационное обеспечение органов хозяйствующих субъектов.

Источником финансирования региональных программ развития могут быть: федеральный бюджет; средства бюджета региона, а также муниципальных образований; собственные источники финансирования заявителя проекта и средства внебюджетных фондов.

Некоторые федеральные программы регионального развития разрабатываются и финансируются за счет средств федерального бюджета. Однако число их невелико, так как финансирование осуществляется для регионов с особо сложными социально-экономическими и экологическими проблемами. К таким, например, относятся регионы крайнего Севера.

Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 г. № 594 (ред. от 31.12.2019 г.) «О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд"» Министерство экономического развития РФ совместно с Министерством финансов РФ на основе уточненных параметров целевых программ и с учетом хода выполнения мероприятий, мер по привлечению средств внебюджетных фондов, бюджетов субъектов РФ и предельных объемов средств, непредусмотренных на финансирование целевых программ, определяют объемы финансирования.

Финансирование за счет средств региона и внебюджетных ре-

гиональных фондов обуславливается самостоятельностью бюджетов регионов и закрепленным законодательно правом в области формирования, утверждения и исполнения бюджета.

Денежные средства, выделяемые из бюджета субъекта РФ для финансирования региональных программ, включаются в бюджеты регионов в качестве самостоятельных статей расходов. В части региональных расходов предусматривается выделение отдельной статьи, в соответствии с которой устанавливается ответственность за эффективное использование бюджетных средств.

Расходные статьи в региональном бюджете должны быть сбалансированы со статьями доходов. Количество региональных программ, которые реализуются одновременно, а также направления, объемы, сроки работы по региональным программам определяются в зависимости от объема финансовых ресурсов в регионе. Выделение денежных средств на финансирование той или иной региональной программы осуществляется в зависимости от первоочередных целей региона, его приоритетов.

Органам программно-целевого управления могут быть предоставлены кредиты от государственных или коммерческих банков. Кредит выдается под гарантию исполнительных органов власти регионов на конкретные объекты программных мероприятий.

Большая часть финансовых средств на финансирование региональных программ предоставляется из внебюджетных фондов в составе федерального бюджета. К таким фондам относятся: Фонд финансовой поддержки субъектов РФ, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов, Фонд компенсаций и Фонд регионального развития.

Основным по значению и объему средств, предоставляемых для финансирования региональных программ, является Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (далее – ФФПР). ФФПР имеет большое значение при выравнивании бюд-

жетной обеспеченности регионов и создании условий в части реализации социальных гарантий в субъектах РФ. Размер финансирования из бюджета ФФПР зависит от налогового потенциала, климатических, демографических, социально-экономических и других особенностей региона.

Фонд софинансирования социальных расходов создан для помощи регионам в предоставлении некоторых форм социального обеспечения. Финансовая помощь предоставляется на долевой основе приоритетных социальных расходов: соцзащита ветеранов труда, тружеников тыла, лиц, подвергшихся политическим репрессиям, выплаты денежных пособий.

Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов предоставляет финансирование программ, выигравших конкурс. Фонд компенсаций направляет денежные средства в распоряжение регионов и органов местного самоуправления для финансирования делегированных с центра полномочий.

Фонд регионального развития предоставляет средства не только на финансирование региональных программ, но и на оказание дополнительной финансовой помощи высокодотационным субъектам РФ.

Региональное развитие сегодня невозможно без государственной поддержки определенных территорий. Государственная поддержка представляет собой совокупность действий политического, социально-экономического, правового и финансового характера, которая призвана:

- стимулировать развитие тех территорий, которые признаны отстающими и не могут действовать в режиме саморазвития;
- обеспечить выполнение определенными территориями общегосударственных функций по содержанию отраслей федерального значения, финансированию закрытых административно-территориальных образований и др.;
- создавать и обеспечивать определённый режим для регионов с особым геополитическим значением;

- создавать условия для эффективного функционирования свободных экономических зон.

Сегодня в России реализуется программа «Региональное развитие», разработанная Министерством экономического развития РФ, куратором которой является С.С. Галкин, заместитель министра экономического развития РФ. В рамках реализации программы «Региональное развитие» Министерство экономического развития РФ ведет активную работу по выработке нормативно-правового регулирования экономического развития регионов.

Для достижения целей региональных программ Министерством экономического развития осуществляются следующие задачи:

1. Разработка нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в области регионального развития.

2. Повышение эффективности территориального планирования.

3. Разработка индивидуальных программ развития для отдельных территорий.

4. Осуществление сбалансированного пространственного развития территорий России. Для осуществления данной задачи Министерство разработало Стратегию Пространственного развития на период до 2025 года. Данная стратегия утверждена Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р.

5. Согласованность проведения политики регионального социально-экономического развития с целями и задачами РФ.

6. Использование современных методов для достижения государственных целей на уровне региона.

7. Реализация проектов по интеграции экономики Республики Крым и города федерального значения Севастополь в экономическое пространство.

8. Обеспечение условий для эффективного социально-экономического развития таких геостратегических территорий, как Калининградская область и Республика Карелия.

9. Оптимизация полномочий органов власти РФ и субъектов РФ, а также органов местного самоуправления для эффективного осуществления ими своих функций.

Работа Министерства экономического развития России по реализации программы «Региональное развитие» ведется по направлениям, каждое из которых находится под кураторством одного из заместителей министра:

- методологическое обеспечение поставленных государственных целей на уровне регионов;
- инструменты развития регионов;
- обеспечение исполнения плана, установленного Стратегией Пространственного развития на период до 2025 года;
- развитие стратегически значимых и приоритетных территорий;
- разработка индивидуальных программ для развития отдельных регионов;
- осуществление планирования по развитию регионов;
- разработка стимулирующих механизмов социально-экономического развития территорий.

На региональном уровне также создаются нормативные акты, направленные на прогнозирование и разработку программ социально-экономического развития регионов, государственной поддержке предпринимательства, введение инноваций и так далее. Так, в Пермской, Челябинской, Нижегородской областях приняты Законы «О промышленной политике» и «О промышленной деятельности», которые утверждают цели, направления, принципы, основы реализации промышленной политики в соответствующем регионе.

Во Владимирской области реализуется программа «Развитие промышленности Владимирской области, повышение ее конкурентоспособности и обеспечение импортозамещения», целью которой является создание условий для формирования конкурентоспособного и экономически устойчивого промышленного ком-

плекса как основы повышения уровня и качества жизни населения Владимирской области.

Социально-экономическое положение регионов РФ дифференцируется в силу различных причин. В связи с этим неизбежно выявляются регионы с отстающим уровнем экономики, их также называют депрессивными или проблемными регионами.

Основными чертами отстающих регионов России являются:

- многократный спад производства или отраслей экономики за последние годы;
- значительное отставание от средних по стране показателей уровня безработицы за последние 3 года;
- наличие на территории данного региона малого количества действующих отраслей экономики с многократным спадом в течение последних 12 лет;
- однородность экономики.

Таким образом, региональная политика выравнивания представляет собой правовую, экономическую, социальную деятельность центральных органов и органов власти регионов, направленных на решение территориальных и общегосударственных проблем, преодоление дифференциации социально-экономического развития между регионами, уменьшение числа отстающих регионов. Условия формирования эффективной региональной политики заключаются в разграничении полномочий по экономическому развитию регионов между федеральными органами власти и органами власти субъектов; в учете специфических особенностей каждого региона при проведении региональной политики; в разработке целей и задач региональной политики с учетом особенностей политической обстановки в стране, социальной направленности развития государства.

4.2 Региональная налоговая политика

Налоговая система России формировалась в период перехода от плановой экономики к рыночным взаимоотношениям. Посто-

янно возникающие кризисные ситуации в экономике и ее зависимость от внешних заимствований, проблемы формирования бюджета страны и прочие аналогичные факторы predeterminedили фискальную направленность налоговой системы.

Фискальная функция налогов и сборов была превалирующей длительное время. Только в последние годы правительство Российской Федерации стало уделять внимание регулирующей функции, реализация которой позволила бы устранить пространственную неравномерность в развитии отдельных территорий России и простимулировать их экономическое развитие.

В рамках реализации экономической политики Российской Федерации налоговая политика играет существенную роль. Именно политика в области взимания налогов и сборов обеспечивает условия для пополнения федерального, региональных, а также местных бюджетов. Данная часть экономической политики стимулирует развитие отраслей народного хозяйства, способствует созданию конкурентных условий в экономике и притоку инвестиций в отдельные регионы и отрасли.

Правительство Российской Федерации определяет направления реализации налоговой политики государства на текущий год и ближайший период. Они закрепляются в публичном документе «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации...». Используя данный документ, законодательные органы государства осуществляют разработку и внесение новаций в налоговое законодательство. Немаловажную роль указанный документ играет также и при прогнозировании налоговой политики на ближайшую перспективу.

Налоговая политика является одним из значимых элементов политики, реализуемой на уровне отдельных регионов России. Региональная налоговая политика и политика государства в данной области тесно взаимосвязаны и взаимозависимы. Но в отличие от политики государства в целом, налоговая политика, реали-

зубаемая отдельными регионами России, учитывает их потребности, степень социально-экономического развития, производственный потенциал, инвестиционную активность, а также множество иных немаловажных факторов.

Региональную налоговую политику следует определить, как совокупность действий органов государственной власти региона, направленных на управление отдельными элементами региональных налогов и сборов (сроки уплаты, налоговые льготы, налоговые ставки и т.п.), координацию действий участников налоговых взаимоотношений (налоговых органов и налогоплательщиков) а также формирование налогового законодательства на региональном уровне.

Региональная налоговая политика проходит стадию формирования и реализации. Рассмотрим их более подробно.

На первом этапе необходимо определить ее цель и задачи, которые органично вписывались бы в стратегию развития как региона, так и государства. Далее, руководствуясь поставленными целью и задачами, следует принять региональные законы, касающиеся вопросов налогообложения. При этом необходимо учесть и потребности региональной бюджетной системы в части формирования доходной составляющей. Результатам озвученных действий становится создание налоговой системы региона и механизма ее управления.

На этапе реализации необходимо обеспечить наполнение доходной части федерального и регионального бюджетов за счет налоговых поступлений. Одновременно следует осуществлять совершенствование регионального налогового законодательства, а также обеспечить реализацию данного процесса компетентными кадрами.

Налоговая политика, реализуемая на региональном уровне, регулируется рядом нормативно-правовых актов. основополагающий закон в данной области – Налоговый Кодекс РФ. Им закреплены основополагающие принципы построения налоговой систе-

мы России, урегулированы взаимоотношения различных участников отношений, возникающих в процессе уплаты налогов и сборов, в том числе и на уровне отдельных регионов государства.

Региональные власти принимают собственные нормативно-правовые акты. Например, в СЗФО действуют следующие региональные законы:

1. Закон Санкт-Петербурга от 23.11.2012 г. № 617-105 «О земельном налоге в Санкт-Петербурге»;

2. Областной закон Новгородской области от 30.09.2008 г. № 379-ОЗ «О транспортном налоге»;

3. Закон республики Коми от 26.11.2002 г. № 110-РЗ «О транспортном налоге»;

4. Областной закон Ленинградской области от 25.11.2003 г. № 98-оз «О налоге на имущество организаций»;

5. Закон Мурманской области от 03.03.2009 г. № 1075-01-ЗМО «Об установлении дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий налогоплательщиков по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения»;

6. Решение Вологодской городской Думы от 26.11.2015 г. № 628 «О налоге на имущество физических лиц» и др.

Следует отметить, что в НК РФ закреплён перечень налогов и сборов, исчисляемых в Российской Федерации. В отдельных случаях регионам предоставлено право принимать решение о введении отдельных налогов регионального или местного уровня (например, торговый сбор, применяемый в городах федерального назначения). В НК РФ закреплены основные элементы налогообложения. Регион же может вводить налоговые льготы (дополнительные), понижать или повышать ставки (в рамках установленного Кодексом допустимого интервала), устанавливать свои сроки уплаты налоговых платежей.

В настоящее время в экономике Российской Федерации реализуется тренд пространственного развития и экономического вы-

равнивания регионов. В рамках данного направления наблюдается снижение доли налоговых поступлений отдельных макрорегионов в бюджетную систему государства.

В результате проводимой политики с 2017 г. по 2018 г. удельный вес налоговых поступлений СЗФО снизился с 12% до 11,2%. При этом в абсолютном выражении собираемость налогов в СЗФО возросла с 2079930,971 млн руб. до 2382114,9 млн руб. (по России в целом также наблюдался рост с 17343436,1 млн руб. до 21328495,411 млн руб.) [104].

В СЗФО удельный вес перечисляемых федеральных налогов и сборов составляет 90,26%, региональных – 6,11%, местных – 0,9%, а на долю платежей, перечисляемых в связи с применением специальных налоговых режимов, приходится 2,74% (см. табл. 16) [104]. Оценивая структуру поступлений, необходимо отметить существенные различия по отдельным регионам СЗФО. Лидирующие позиции законно занимает г. Санкт-Петербург. Он обеспечивает более 51% налоговых поступлений. 2-е место занимает Ленинградская область – более 13%. На 3-м месте находится республика Коми – около 10%.

Если давать оценку вкладу каждого региона по группам обязательных платежей, то по региональным налогам и сборам места регионов те же. А вот по остальным поступлениям картина меняется.

По региональным налогам и сборам на 1-м месте г. Санкт-Петербург, на 2-м – республика Коми, на 3-м – Ленинградская область. По местным – г. Санкт-Петербург, Ленинградская область и Вологодская область. По платежам, перечисляемым при условии применения специальных налоговых режимов – г. Санкт-Петербург, Калининградская область и Архангельская область.

Если оценивать и страховые взносы, то первое и второе места занимают г. Санкт-Петербург и Ленинградская область соответственно, а вот на 3-м месте находится Архангельская область.

Следует также выделить регионы, которые обеспечивают наименьшую долю платежей – это республика Карелия (1,38%), Новгородская (1,17%) и Псковская (0,97%) области.

Таблица 16
Налоговые поступления в консолидированный бюджет Российской Федерации по СЗФО, 2018 г.

Регион	Федеральные налоги и сборы, млн.руб.	Региональные налоги и сборы, млн.руб.	Местные налоги и сборы, млн.руб.	Налогов в связи с применением специальных налоговых режимов, млн.руб.		Всего, млн.руб.	Структура налоговых поступлений, %	Страховые взносы, млн.руб.
				3	5			
1	2	3	4	5	6	7	8	
Северо-западный федеральный округ	2150007,40	145508,34	21334,04	65265,13	2382114,91	100,00	825999,45	
г. Санкт-Петербург	1126043,601	47930,213	8906,779	33718,675	1216599,268	51,07	491605,219	
Ленинградская область	296281,69	22155,20	4506,19	4115,33	327058,40	13,73	65975,74	
Республика Коми	211218,29	23305,46	748,11	2792,51	238064,37	9,99	43409,95	
Калининградская область	145164,86	6310,47	1315,63	6985,00	159775,96	6,71	33327,82	
Ненецкий АО	114356,201	6087,407	39,761	193,77	120677,139	5,07	4067,66	
Вологодская область	66862,52	13945,67	1917,00	3469,81	86195,00	3,62	45849,35	
Мурманская область	64225,509	6583,226	1055,161	4243,46	76107,356	3,19	41174,384	
Архангельская область	59397,43	9201,41	1013,89	4267,79	73880,51	3,10	45413,00	
Республика Карелия	26834,69	3156,07	517,32	2421,19	32929,26	1,38	20735,39	
Новгородская область	21127,92	4494,507	707,079	1497,821	27827,327	1,17	20404,094	
Псковская область	18494,689	2338,717	607,131	1559,776	23000,313	0,97	14036,848	

Полученные результаты могут определяться количеством налогоплательщиков (см. рис. 15), а также удельным весом прибыльных организаций (см. рис. 16) в регионе [104].

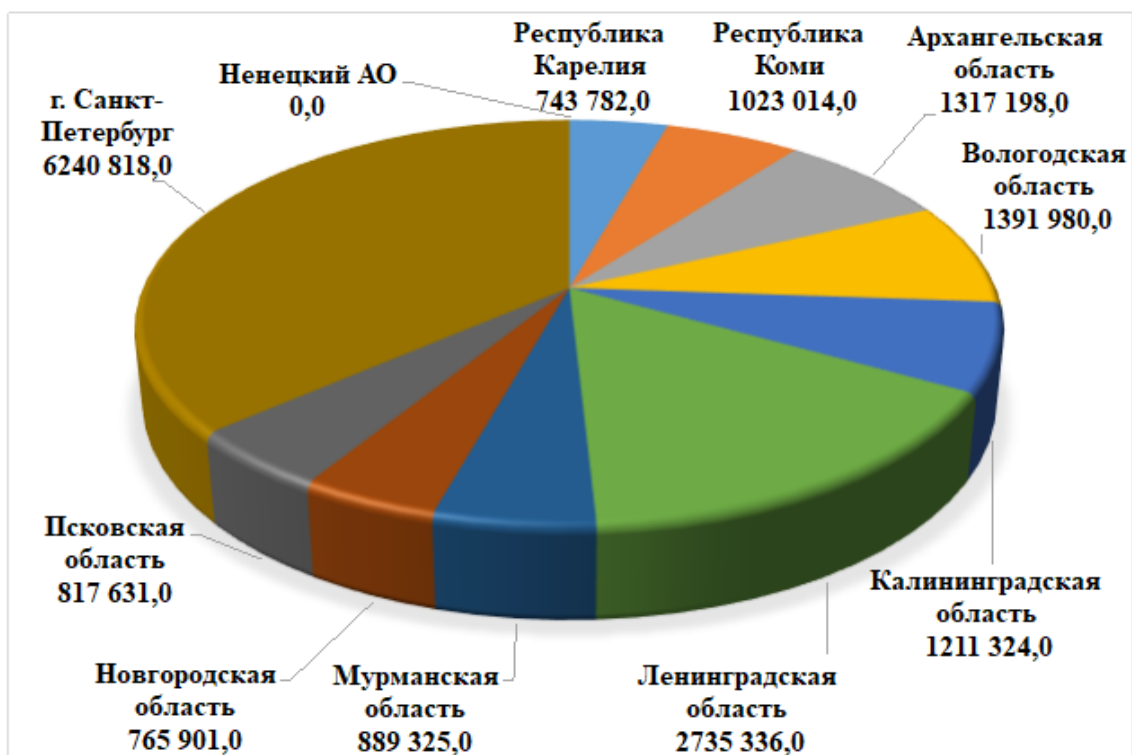


Рис. 15. Количество налогоплательщиков в СЗФО (единиц), 2018 г.

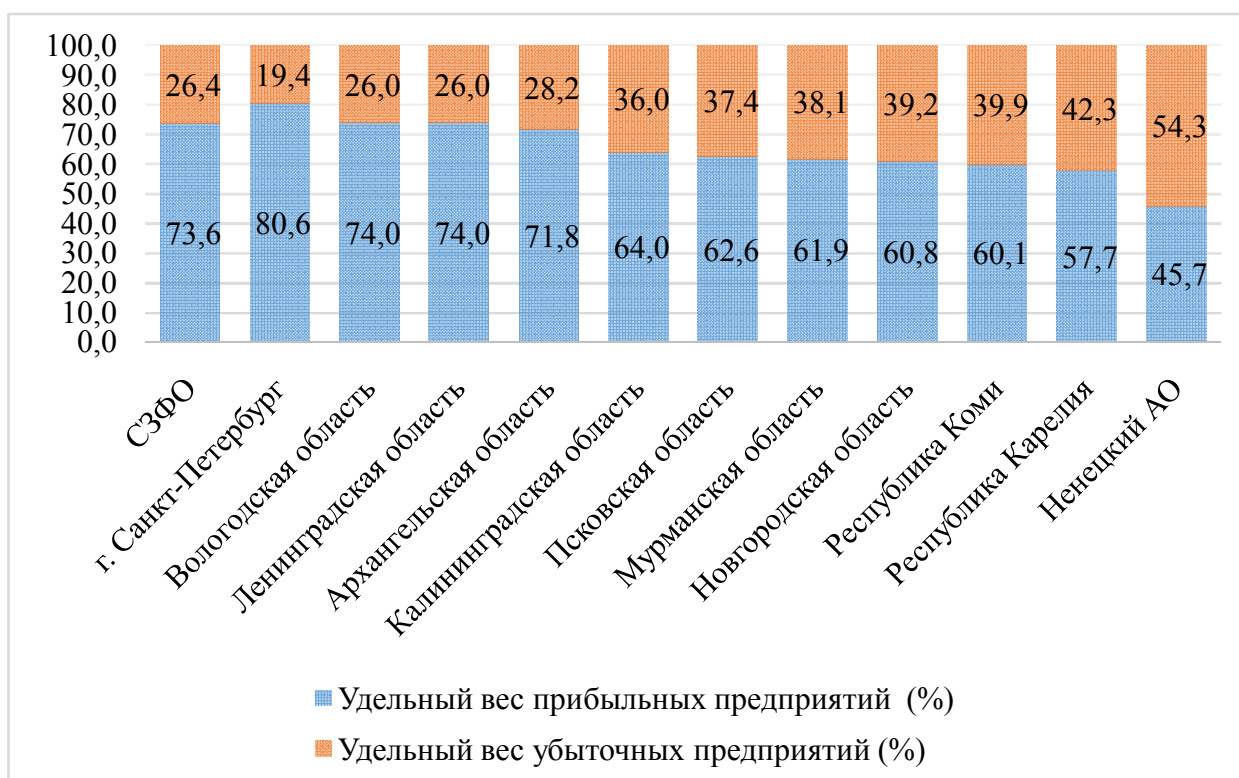


Рис. 16. Количество прибыльных и убыточных предприятий в СЗФО (единиц), 2018 г.

По количеству налогоплательщиков лидирующие позиции занимают г. Санкт-Петербург, Ленинградская и Вологодская области. Наименьшее их количество наблюдается в республике Каре-

лия, Новгородской и Псковской области.

Лидирующие позиции платежам из расчета на душу населения являются Ленинградская область – 176 992,1 руб., г. Санкт-Петербург – 225 970,3 руб. и республика Коми – 286 741,6 руб. Аутсайдеры – Псковская область – 36 528,7 руб., Новгородская область – 46 355,7 руб. и республика Карелия – 53 278,4 руб. Это свидетельствует о наличии определенной взаимосвязи между количеством налогоплательщиков и суммой взимаемых платежей.

Регионами с наибольшим удельным весом прибыльных организаций являются г. Санкт-Петербург, Вологодская и Калининградская области. Аутсайдеры – Новгородская область, республики Коми и Карелия, а также Ненецкий АО. В данном случае закономерность также подтверждается частично.

Пространственное распределение налоговых платежей в СЗФО во многом соответствует концентрации деятельности в регионах СЗФО. Реализуемая социально-экономическая политика в регионах СЗФО привела к тому, что налоговая база в настоящее время сконцентрирована в наиболее экономически развитых регионах, которые наиболее вовлечены в экономику России и мировое хозяйство (республика Коми, Ленинградская область и г. Санкт-Петербург). В данных регионах преимущественно сконцентрирована экономическая деятельность.

Отдельные регионы характеризуются пониженным уровнем экономической активности, недостаточной налоговой базой. Они также обеспечивают и меньший вклад в долю налоговых поступлений СЗФО (Архангельская область, Республика Карелия, Новгородская область).

Наблюдаются процессы перемещения налогоплательщиков и налоговой базы между регионами. Это влечет за собой рост суммы налоговых платежей, которая приходится на местные налоги и платежи, предусмотренные специальными налоговыми режимами (Архангельская область, Вологодская область, Калининградская область).

На территории СЗФО осуществляют экономическую деятельность крупнейшие налогоплательщики и их подразделения (нефтедобывающей, металлургической, химической отраслей). Их деятельность только усиливает неравномерность пространственного распределения налоговых поступлений.

Следует отметить, что пространственный фактор для отдельных регионов сыграл положительную роль, для остальных – ввел дополнительные ограничения экономического роста. Следовательно, необходима переориентация с одних видов экономической деятельности на другие и изменение роли отдельных региональных и местных налогов в целях пространственного выравнивания экономического развития регионов СЗФО.

Отдельные налоговые платежи формируют доходную часть, как бюджета страны, так и ее отдельных регионов. Поэтому важно обеспечить не только пространственную равномерность в сумме взимаемых платежей, но и равномерность в их структуре.

Состав налогов и сборов определен Налоговым кодексом. Наиболее значимые платежи закреплены за федеральным бюджетом. Именно поэтому федеральные налоги и выполняют функции бюджетно-налогового регулирования. Реальные возможности же региональных органов власти в области реализации региональной налоговой политики существенно ограничены.

Данный вывод подтверждается статистикой. Если давать оценку структуре налоговых платежей в регионах СЗФО, то можно увидеть, что наибольшая доля в платежах приходится на федеральные налоги: НДС – 19,37%, акцизы – 19,05%, налог на прибыль организаций – 18,97%, НДФЛ – 18,79%, НДПИ – 11,12%. Среди региональных платежей заметную долю занимает лишь налог на имущество организаций – 7,01%. Удельный вес прочих платежей на фоне приведенных данных незначителен [104].

Таким образом, на долю федеральных налогов и сборов приходится около 90%. Это свидетельствует о наличии определенных диспропорций в структуре платежей.

Внимания заслуживает и вопрос анализа существующей задолженности по налоговым платежам (см. табл. 17) [104].

Оценивая представленные в таблице данные, следует отметить, что в 2018г. по СЗФО налоговая задолженность составляла 5,4% от совокупных налоговых поступлений. Наиболее существенной задолженностью по отношению к начислениям была в таких регионах, как республика Карелия (10,38%), Мурманская область (11,13%) и Новгородская область (12,88%). В абсолютном выражении основная сумма задолженности (79617,28 млн руб.) приходится на г. Санкт-Петербург.

Таблица 17

Задолженность по налоговым поступлениям в консолидированный бюджет Российской Федерации по СЗФО, 2018 г.

Регион	Задолженность по налогам, сборам, страховым взносам, пеням и налоговым санкциям, млн руб.	Структура задолженности, %	Задолженность к совокупным поступлениям, %
СЗФО	173140,15	100	5,4
г. Санкт-Петербург	79617,28	45,98	4,66
Ленинградская область	19907,66	11,5	5,07
Калининградская область	16503,91	9,53	8,55
Мурманская область	13058,77	7,54	11,13
Республика Коми	10708,4	6,18	3,8
Вологодская область	9949,45	5,75	7,53
Архангельская область	7387,29	4,27	6,19
Новгородская область	6210,16	3,59	12,88
Республика Карелия	5571,52	3,22	10,38
Псковская область	3658,891	2,11	9,88
Ненецкий АО	566,823	0,33	0,45

В ходе анализа налоговой политики в СЗФО следует уделить внимание вопросу предоставления налоговых льгот, так как налоговые льготы представляют собой фактически упущенную часть доходов бюджета. Вопрос их предоставления на региональном уровне актуален. Льготы должны быть востребованы и эффективны с точки зрения пополнения доходной части бюджета региона.

За последние 5 лет на федеральном уровне появилось порядка ста новых налоговых льгот. Доходы, которые в результате недо-

получил бюджет, составили более 1 трлн руб. Если оценивать общее количество налоговых льгот, то оно превышает 3,5 тыс., а по сумме – 4,5 трлн руб.

В НК РФ закреплён перечень налоговых льгот, общий и обязательный для всех регионов РФ. Каждый субъект имеет право в пределах установленных ему полномочий данный перечень расширить, введя именно те льготы, которые будут способствовать социально-экономическому развитию данного региона.

В отдельных регионах СЗФО, как правило, введены следующие льготы. От транспортного налога на территории СЗФО областными законами освобождены Герои РФ, инвалиды боевых действий, организации, финансируемые областным или местным бюджетом, общественные организации инвалидов, сельскохозяйственные товаропроизводители и пр. От налога на имущество на территории СЗФО освобождены организации, финансируемые областным или местным бюджетом, организации-инвесторы, производители сельскохозяйственной продукции, религиозные организации, предприятия текстильной и легкой промышленности и пр.

От земельного налога на территории СЗФО освобождены Герои РФ, инвалиды с детства, ветераны ВОВ, органы государственной власти, казенные учреждения и пр. От налога на имущество физических лиц в СЗФО законодательно освобождены дети-сироты и пр.

Регионами СЗФО также предоставляются льготные ставки по налогам, уплачиваемым в связи с применением специальных налоговых режимов. Например, в Мурманской области ставка 5% при применении УСН установлена организациям, осуществляющим деятельность в сфере образования, рыболовства, сельского хозяйства и др. Аналогичная картина наблюдается и в других регионах.

Информация о льготах по налогам и сборам в отдельных регионах СЗФО приведена в табл. 18 [104].

Таблица 18

Льготы по отдельным администрируемым доходам

Показатель	По налогу на прибыль организаций, млн.руб.		По налогу на имущество организаций и транспортному налогу, млн.руб.		По налогу на имущество физических лиц и земельному налогу, млн.руб.		Совокупная сумма льгот, млн.руб.		Структура льгот, %
	Всего	из них: по льготам субъектов РФ	Всего	из них: по льготам субъектов РФ	Всего	из них: по льготам МО	Всего	из них: по льготам субъектов РФ и МО	
I									
СЗФО	56 113,3	13 497,1	46 454,5	35 151,8	7 088,1	2 199,2	109 655,8	50 848,0	100,00
г. Санкт-Петербург	43 986,20	5 518,50	30 097,5	22 961,70	3 554,50	1 503,80	77 638,20	29 984,10	59,97
Ленинградская область	5 879,30	4 600,00	6 484,00	6 243,60	782,4	244,8	13 145,60	11 088,40	21,81
Вологодская область	2 451,20	1 981,80	2 047,50	1 435,30	512,5	42,6	5 011,30	3 459,60	6,8
Калининградская область	452,9	0	2 486,10	1 223,80	277,8	40,5	3 216,80	1 264,30	2,49
Архангельская область	1 376,90	443,5	493,7	9,8	581,1	75,6	2 451,70	529	1,04
Мурманская область	285,1	107,5	1 358,20	834,2	534,2	105,6	2 177,50	1 047,40	2,06
Республика Коми	820,1	557,6	954,6	904,4	275,5	60	2 050,20	1 522,10	2,99
Республика Карелия	322,3	115,1	1 331,50	796,2	143,1	14,9	1 796,90	926,2	1,82
Псковская область	92,1	55,4	855,4	641,6	192,3	58,2	1 139,90	755,2	1,49
Новгородская область	310,9	117,6	312,8	69,8	211,9	44,9	835,5	232,3	0,46
Ненецкий АО	136,3	0	33,1	31,3	22,9	8,3	192,3	39,6	0,08

Всего в 2018г. было представлено льгот на общую сумму в 109 655,8 млн руб. (4,6% от общей суммы уплаченных налоговых платежей), в т.ч. по льготам регионов и муниципальных образований 50 848,0 млн руб. Около 80% льгот предоставили г. Санкт-Петербург и Ленинградская область. Данные регионы-доноры предоставляют льготы исключительно за счет собственных средств. Их льготы востребованы и ведут к реальному экономическому росту. Следовательно, налоговая политика указанных регионов в данной области эффективна.

Менее всего налоговых льгот (менее 4%) было предоставлено республикой Карелия, Псковской и Новгородской областью, Ненецким АО. Данные регионы фактически не заинтересованы в реализации эффективной налоговой политики. Льготы, предоставляемые данными регионами, либо отсутствуют, либо не востребованы.

В последние годы Минфином РФ озвучена проблема эффективности налоговых льгот, вводимых на региональном уровне. В отдельных случаях налоговые льготы не востребованы, расходы на их реализацию (затраты на мониторинг, на содержание дополнительного штата в инспекциях и т.п.) превалируют над доходами. Поэтому регионы-реципиенты обязаны осуществлять более осмотрительную региональную налоговую политику.

Регионы, финансируемые в целях выравнивания бюджетной обеспеченности, должны, взаимодействуя с Минфином, оценивать эффективность предоставляемых налоговых льгот и отменять неэффективные. В случае невыполнения данных действий дотации в пользу региона могут быть урезаны.

Оценивая налоговые платежи в СЗФО, следует отметить имеющиеся диспропорции по отраслям экономики (см. рис. 17) [104].

Более 80% налоговых поступлений в бюджетную систему РФ обеспечивают экономические субъекты, осуществляющие 5 направлений экономической деятельности: обрабатывающая промышленность (890,2 млрд руб.); разработка месторождений полезных ископаемых (314,9 млрд руб.); торговля (оптовая и розничная), ремонт автотранспорта (122,4 млрд руб.); транспортировка и хранение (890,2 млрд руб.); строительство (117,1 млрд руб.). При этом на долю обрабатывающих производств приходится 46%, что примерно в 3 раза превышает поступления от организаций, занимающихся добычей полезных ископаемых (2-е место – 16%). Наименьший вклад (менее 0,01%) обеспечивает деятельность гостиниц и предприятий общественного питания, а

также сельское и лесное хозяйство, охота и рыболовство.



Рис. 17. Налоговая нагрузка по видам экономической деятельности, осуществляемым в СЗФО в 2018 г., млрд руб.

Если оценивать роль видов экономической деятельности в поступлении отдельных налоговых платежей, то картина будет несколько иной. Федеральные налоги обеспечивают те же направления: обрабатывающие производства, добыча ископаемых и торговля. Региональные платежи – торговля, транспортировка и хранение, а также обрабатывающие производства. Местные – операции с недвижимостью, обрабатывающие производства и сфера образование. По специальным налоговым режимам – торговля, операции с недвижимостью и добыча полезных ископаемых.

Таким образом, одним из драйверов развития экономики регионов СЗФО являются предприятия обрабатывающей сферы. Они обеспечивают практически половину всех налоговых посту-

плений в регионе. Следовательно, региональным властям необходимо предпринять меры по стимулированию развития остальных видов деятельности в СЗФО.

Проанализировав налоговую политику на уровне регионов СЗФО, необходимо выделить существование определенных диспропорций. Во-первых, налоговые платежи неравномерно распределены по отдельным регионам и видам экономической деятельности. Территориальная диспропорция проявляется в дифференциации налоговых поступлений от 0,97% в Псковской области до 51,07% в г. Санкт-Петербург. Отраслевая – от 1% от деятельности гостиниц до 46% от деятельности обрабатывающих производств.

Данные диспропорции во многом обусловлены снижением экономической активности одних регионов и большим вовлечением в экономику других. Также немаловажным фактором является переориентация экономики региона с одних направлений экономической деятельности на иные, перемещением налоговой базы из одних регионов в другие.

Таким образом, регионы-лидеры продолжают наращивать свой экономический потенциал, в том числе за счет эффективной региональной налоговой политики. Регионы-аутсайдеры же не имеют реальной возможности преломить сложившуюся тенденцию. Их налоговая политика неэффективна.

Оценивая эффективность региональной налоговой политики, целесообразно учесть результаты независимых исследований. Систематический изыскания в данной области осуществляет АО «Прайсвотерхаус Куперс Аудит», которое является участником сети «Pricewaterhouse Coopers International Limited».

Данная организация дает ежегодно оценку эффективности региональной налоговой политики. Регионы ранжируются по рейтингу, который присваивается на основании количества набранных баллов. На итоговый рейтинг оказывают влияние такие факторы, как установление налоговых льгот регионом, мероприятия

по поддержке малых и средних субъектов хозяйствования, размеры ставок по региональным налогам и их дифференциация, размеры и динамика налоговой задолженности и т.п. [90].

Результаты оценки эффективности региональной налоговой политики представлены на рис. 18 и полностью соответствуют полученным в исследовании результатам. Регионы СЗФО проанжированы относительно друг друга и иных регионов РФ.

Первые три места занимают г. Санкт-Петербург, республика Коми и Ленинградская область (положительно выделяются и на фоне остальных регионов РФ). Последние места за республикой Карелия, Ненецким АО, Псковской и Новгородской областью (расположены примерно в середине рейтинга регионов по РФ).

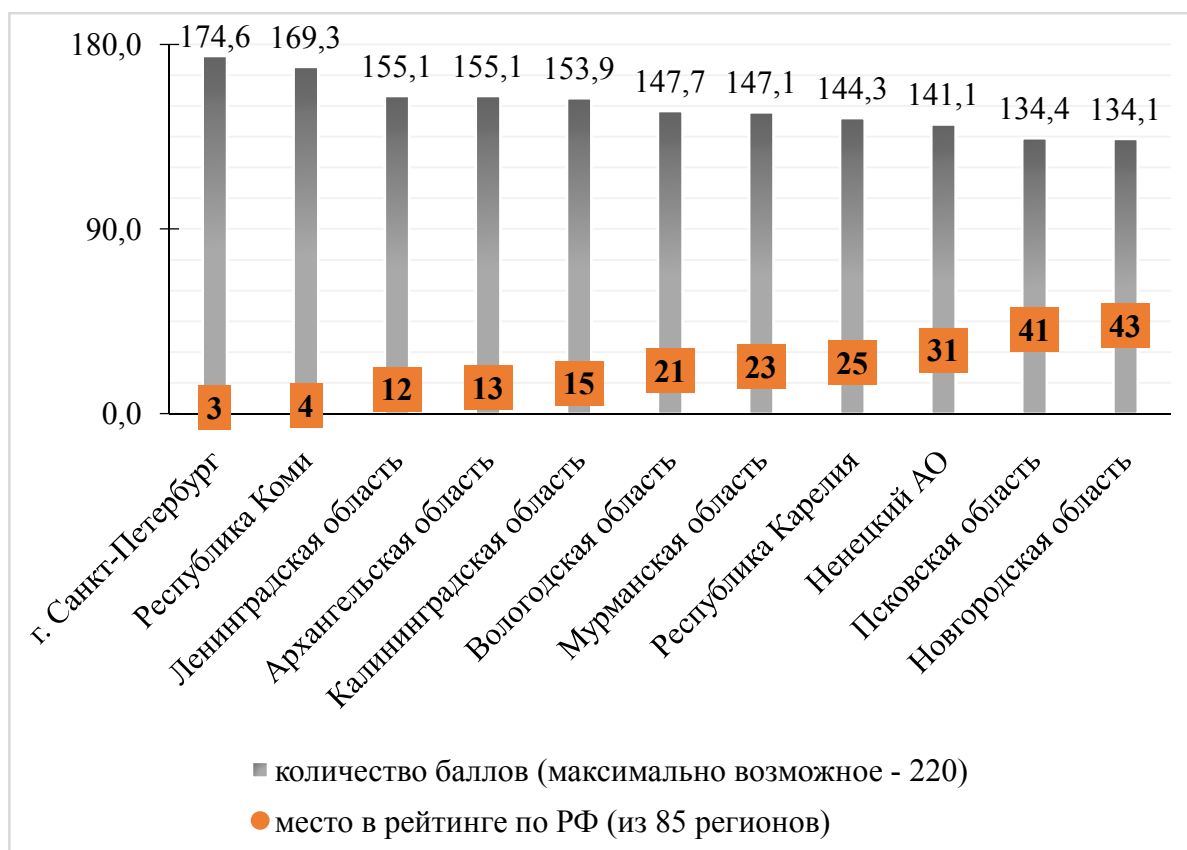


Рис. 18. Рейтинг регионов СЗФО по эффективности региональной налоговой политики в 2018 г.

По результатам оценки эффективности налоговой политики регионов можно сделать следующие выводы. Наиболее эффективна региональная налоговая политика в регионах-донорах и регионах с несущественными дотациями. Они используют больше

возможностей в области реализуемой ими налоговой политики.

Лидирующие по СЗФО регионы:

- перешли к расчету налога на имущество организаций и граждан по кадастровой стоимости;
- стоимость патента для мигрантов соразмерна их средней заработной плате;
- применяют повышенные ставки по транспортному налогу, учитывая мощность автомобилей;
- реализуют активную политику в области предоставления востребованных региональных налоговых льгот;
- осуществляют действенную поддержку малых и средних предприятий;
- эффективно работают с налоговой задолженностью.

Этими факторами и определяется эффективность их налоговой политики.

Дотационные регионы, которые находятся в финансовой зависимости от федерального бюджета, реализуют неэффективную региональную инвестиционную политику и не имеют заинтересованности в работе с собственной налогооблагаемой базой и плательщиками налогов. Они не могут уравновесить желаемое пополнение доходной части бюджета с одной стороны и социально-экономический рост региона с другой.

Данные регионы:

- не предоставляют налоговых льгот, либо их льготы не востребованы и нерациональны;
- реализуют неэффективную работу с малым и средним бизнесом в регионе;
- способствуют своими действиями в области региональной налоговой политики приросту существенной налоговой задолженности.

В целях совершенствования региональной налоговой политики, наращивания экономического потенциала регионов, устранения пространственно-отраслевых диспропорций в развитии ре-

гионов необходима реализация ряда мероприятий (см. рис. 19).



Рис. 19. Мероприятия по устранению пространственно-отраслевых диспропорций в развитии регионов

На уровне государства и его регионов налоговая политика в части взаимодействия государства и налогоплательщиков в ближайшей перспективе будет осуществляться по следующим направлениям:

1. Расширение возможностей по оперативному контролю. В условиях цифровизации экономики отечественный бизнес в большей степени начинает осуществлять свою деятельность в онлайн-среде. По этой причине выездные и камеральные проверки, ориентированные на уже прошедший период, теряют свою эффективность. Резервы роста эффективности налоговых проверок существенно ограничены.

В настоящее время организации перешли на онлайн-кассы, которые позволяют оперативно отслеживать и контролировать денежные потоки хозяйствующего субъекта. В ближайшей перспективе планируется внедрить для самозанятых граждан, осуществляющих коммерческую деятельность, мобильное приложение,

а для субъектов хозяйствования – бездекларационный специальный налоговый режим УСН-онлайн. Следовательно, необходима и новая система оперативного налогового контроля, которая предполагает минимизацию рисков и отсутствие дополнительных затрат для организаций и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью.

2. Активное внедрение и совершенствование системы налогового мониторинга. Для крупнейших налогоплательщиков с 2016г. введена такая форма налогового контроля, как налоговый мониторинг. Ее внедрение было обусловлено цифровизацией экономики, разработкой и использованием систем электронного документооборота, повышением скорости принятия управленческих решений и, как следствие, необходимостью оперативного получения и анализа информации обо всех бизнес-процессах экономического субъекта.

За четыре года к системе налогового мониторинга присоединилось 44 организации, обеспечивающих 12,25% поступлений в бюджет. Налоговые инспекции получили возможность оперативной оценки корректности формирования налоговых деклараций, сопоставления данных бухгалтерского и налогового учета, проверки первичных учетных документов. Появилась возможность отказаться от требований предоставления документации и сосредоточить усилия на проверке операций, которые подвержены максимальному риску. Данный подход минимизирует издержки как налогоплательщика, так и государства, повышая в целом эффективность контрольных мероприятий.

3. Реализация возможности уплаты авансовых платежей по налогам и сборам на единый КБК. Использование единого КБК позволит упростить формирование платежных документов налогоплательщиками, минимизировать вероятность возникновения ошибок, образования «зависших» сумм, уменьшить недоимки и пени.

При формировании региональной налоговой политики должна

быть принята во внимание отраслевая специализация, конкурентные преимущества, экономический потенциал, территориальное расположение региона в целях выработки и реализации адекватной стратегии пространственного выравнивания, устранения диспропорций в социально-экономическом развитии региона. Корректный выбор механизма построения и реализации региональной налоговой политики будет способствовать достижению целей как государственного, так и регионального масштаба.

4.3 Бюджетная политика как приоритетный инструмент выравнивания уровня социально-экономического развития территорий

В условиях серьезной дифференциации уровней социально-экономического развития регионов и муниципальных образований (даже на территории одного субъекта РФ) усилия органов государственной власти и местного самоуправления направлены на выравнивание социально-экономического развития территорий. Среди инструментов выравнивания территориального развития (таких как налоговая, инвестиционная, структурная политика и др.), приоритетное место отводится бюджетной политике.

Устойчивое социально-экономическое развитие страны во многом определяется финансовым планированием как на общегосударственном уровне, так и на уровне отдельных регионов и муниципальных образований. Эффективная бюджетная политика отдельных территориальных образований позволяет обеспечить их финансовую самостоятельность, является инструментом воздействия на развитие экономики и социальной сферы, выступая ускорителем, а иногда тормозом социально-экономического развития общества. Бюджетная политика предполагает:

- целеполагание в области государственных и муниципальных финансов;
- прогнозирование и разработку механизма формирования доходной части бюджета;

- эффективное распределение расходной части бюджета.

Исходя из своей социально-экономической сущности, бюджетная политика позволяет решить следующие основные задачи:

- направить финансовые ресурсы на решении приоритетных вопросов;

- контролировать доходы и расходы территориального образования;

- сформировать эффективную систему межбюджетных отношений за счет перераспределения финансовых средств между отдельными территориями.

Выравнивание уровня социально-экономического развития регионов и муниципальных образований в рамках бюджетной политики в РФ проводится вышестоящими органами власти для того, чтобы обеспечить сбалансированность бюджетов всех уровней и гарантировать относительно равные условия жизни для граждан вне зависимости от территории.

В условиях федеративного государства идеальная модель бюджетного федерализма предполагает регулирование федеральным центром ключевых аспектов бюджетного процесса при сохранении финансовой самостоятельности бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Самостоятельность региональных и местных бюджетов возможна лишь в условиях соответствия возложенных на данные уровни управления полномочий (расходных обязательств) и возможностей формирования доходной части бюджета. На практике в РФ большая часть региональных и местных бюджетов не являются самостоятельными: наблюдается ярко выраженный «вертикальный финансовый разрыв» из-за несоответствия доходов возложенным полномочиям и «горизонтальный финансовый дисбаланс», который обусловлен тем, что доходы бюджетов имеют тенденцию к неравномерному распределению среди территориальных образований. В современной научной литературе выделяют два типа бюджетного выравнивания: горизонтальный и вер-

тикальный [77], представленные на рис. 20.

К достоинствам *вертикального бюджетного выравнивания* в системе межбюджетных отношений, как правило, относят возможность воздействия центральной власти на формирование и реализацию социально-экономической политики на региональном и муниципальном уровнях, исходя из стратегических приоритетов развития государства. Если говорить о недостатках, то сама необходимость вертикального бюджетного выравнивания указывает на проблему несамостоятельности бюджетов территорий: отсутствия достаточного объема доходных источников каждого уровня власти для осуществления возложенных на этот уровень расходных обязательств.

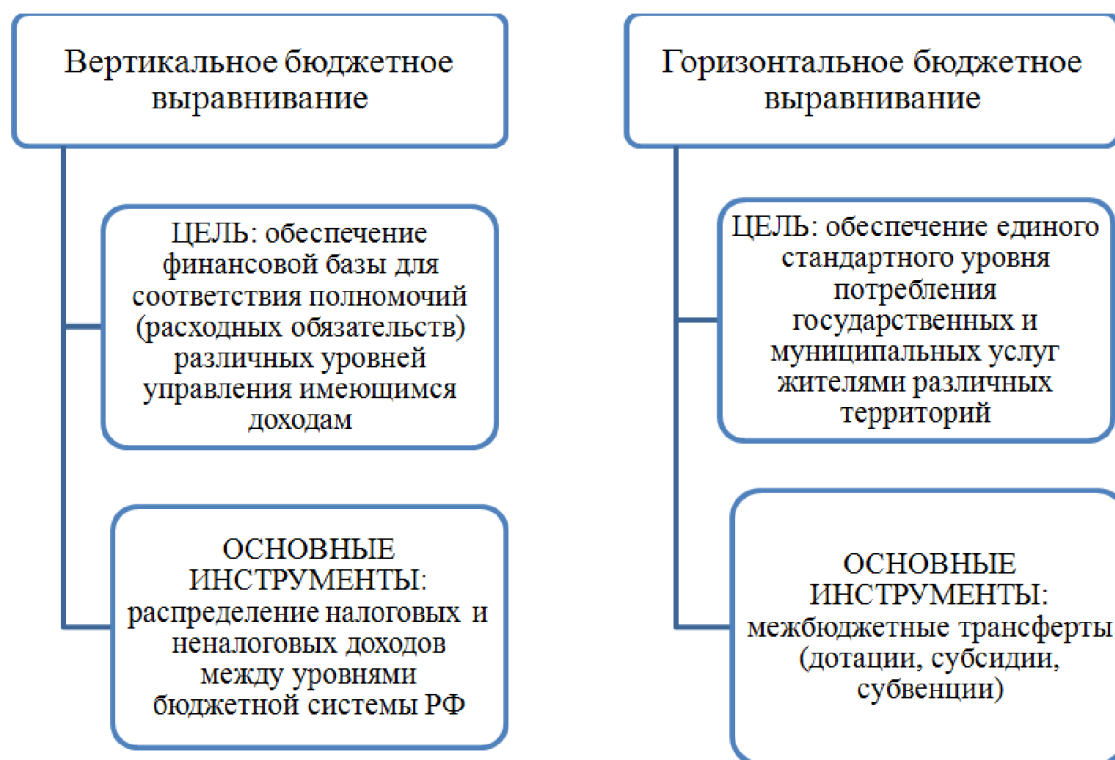


Рис. 20. Сравнение типов бюджетного выравнивания в РФ
Источник: [сост. автором].

Процесс разграничения полномочий между уровнями управления в РФ регулируется следующими основными нормативно-правовыми актами:

- Конституцией РФ, в которой ст. 71 и 72 определены предметы ведения исключительно федеральной власти и предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ;

- Федеральным законом от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в котором ст. 26.3 определены полномочия региональной власти по предметам совместного ведения, осуществляемые за счёт средств бюджета субъекта РФ;

- Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», гл. 3 данного нормативно-правового акта закрепляет вопросы местного значения для разных видов муниципальных образований.

- Бюджетным кодексом РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ, который устанавливает принципы бюджетной системы РФ и источники формирования доходов федерального, регионального и местного бюджетов (БК РФ).

На современном этапе разделение налогов на федеральные, региональные и местные, как правило, не согласуется с разделением фактических расходов. Большая часть доходов консолидированного бюджета зачисляется на федеральный уровень (рис. 21).

В среднем около 60% доходов консолидированного бюджета РФ – это доходы федерального бюджета. При этом расходные полномочия в таких высокочрезвычайных отраслях социальной сферы, как образование, социальная политика, жилищно-коммунальное хозяйство и иные осуществляются в основном за счет средств региональных и местных бюджетов (рис. 22).

В результате возникает вертикальный дисбаланс (дефицит ресурсов на нижних уровнях бюджетной системы), что приводит к необходимости создания системы межбюджетных трансфертов – безвозмездной финансовой помощи вышестоящих бюджетов нижестоящим.

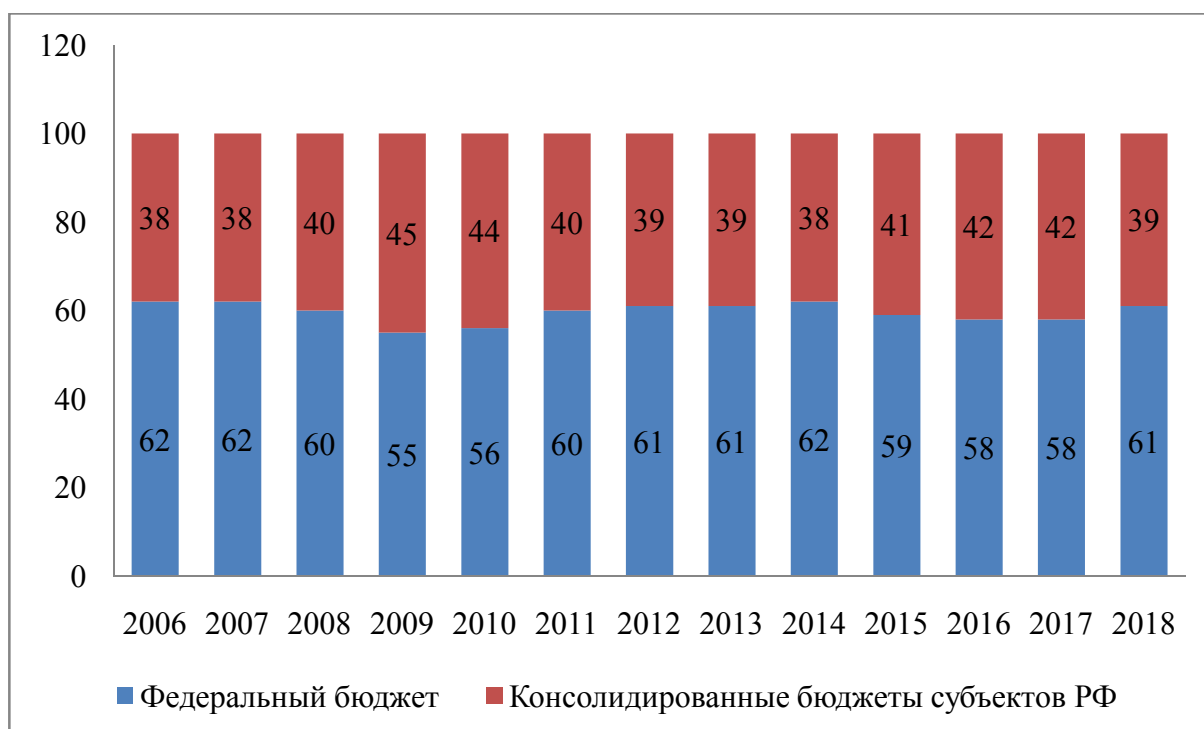


Рис. 21. Распределение доходов консолидированного бюджета между уровнями бюджетной системы России за 2006–2018 гг., %

Источник: [42, с. 208].

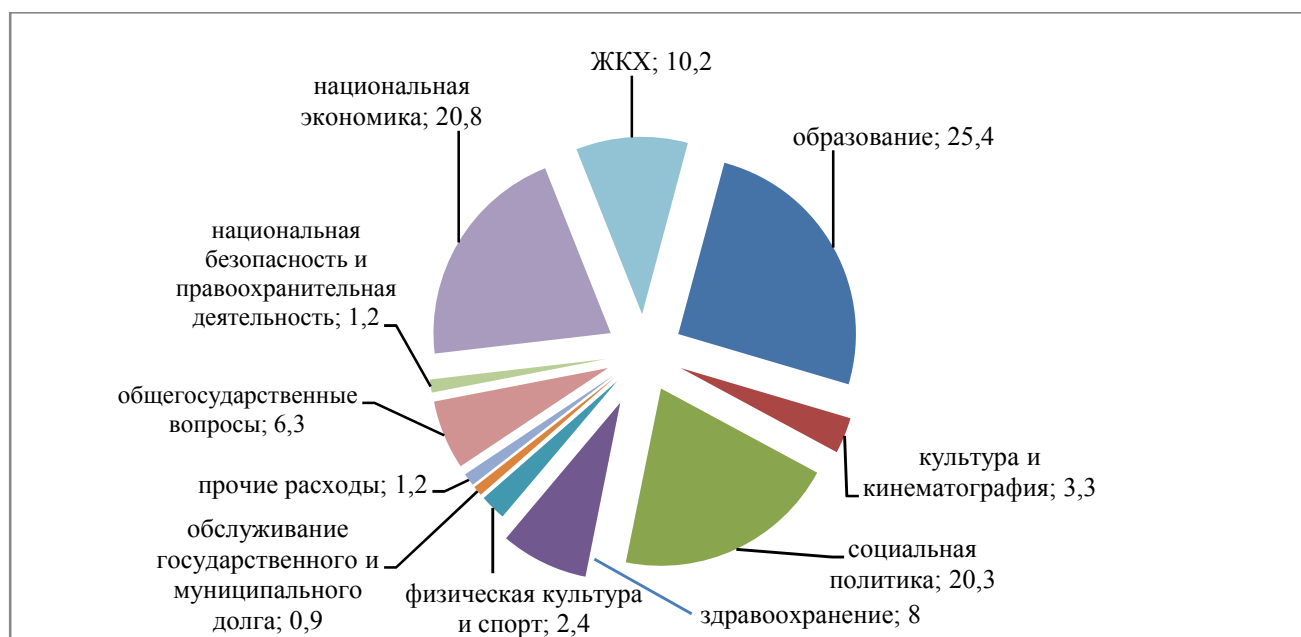


Рис. 22. Распределение расходов консолидированного бюджета субъектов РФ за 2018 г., %

Источник: [сост. автором по данным Минфина].

Причины использования межбюджетных трансфертов могут быть следующие:

- несбалансированность бюджетов разных уровней (доходы централизованы в большей степени, чем расходы);

- необходимость политики выравнивания для обеспечения равных условий жизни для граждан любой территории;
- стимулирование органов управления территорией к проведению политики центральной власти;
- компенсация нижестоящим бюджетам возросших расходов, когда причиной такого роста стало решение вышестоящего органа власти [42, с. 208].

Горизонтальное бюджетное выравнивание. Как уже отмечалось выше, неравномерность социально-экономического развития территорий приводит к возникновению горизонтального дисбаланса. С теоретической и практической точек зрения горизонтальное бюджетное выравнивание рассматривается двояко. С одной стороны, органы государственной власти и местного самоуправления, используя межбюджетные трансферты, решают проблемы несоответствия налогового потенциала территории закрепленным за данным уровнем управления полномочиям. С другой стороны, горизонтальное бюджетное выравнивание обеспечивает реализацию права каждого гражданина независимо от места его проживания в стране на равный доступ к общественным благам при равном участии в формировании налоговых доходов бюджетной системы.

К инструментам горизонтального выравнивания относят межбюджетные трансферты: дотации, субсидии и субвенции (рис. 23).

Субсидии могут передаваться как бюджетам нижестоящего уровня, так и вышестоящего («отрицательный трансферт»). Данный вид межбюджетных трансфертов используется, как правило, в случаях, когда в процесс решения определенной задачи, выполнения проекта, реализации программных документов вовлечены органы власти разных уровней.

Субвенции – это финансовые средства, которые существенным образом отличаются от других видов межбюджетных трансфертов целевым характером, так как передаются в случае делегиро-

вания полномочий от одного уровня управления другому, чаще всего имеют нисходящий характер. В случае нецелевого использования (финансирование переданных полномочий, а иных) подлежат возврату. Большинство исследователей склоняются к той точке зрения, что субвенции не относятся к инструментам выравнивания в рамках бюджетной политики [70].



Рис. 23. Межбюджетные трансферты в РФ

Источник: [сост. автором на основе БК РФ].

Основным инструментом выравнивания в настоящее время является предоставление регионам *дотаций* на выравнивание бюджетной обеспеченности, доля которых в структуре межбюджетных трансфертов стабильно растет (рис. 24).

График на рис. 24 показывает, что основным видом трансфертов выступают дотации, доля которых составляет около 40–45%. Из федерального бюджета перечисляется 4 вида дотаций (рис. 25).

Для решения задач выравнивания межрегиональных отличий в уровне социально-экономического развития используются первые два вида дотаций, указанных на рис. 25.

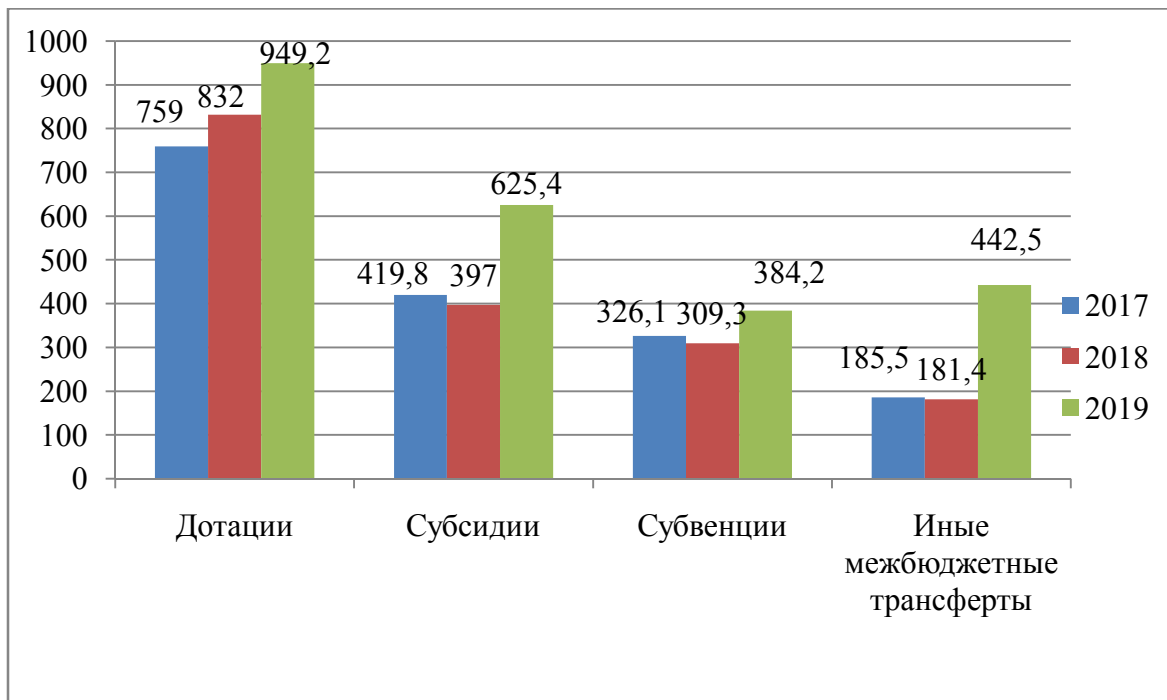


Рис. 24. Межбюджетные трансферты субъектам РФ из федерального бюджета в 2017–2019 гг., млрд руб.

Источник: [сост. автором по данным Минфина].

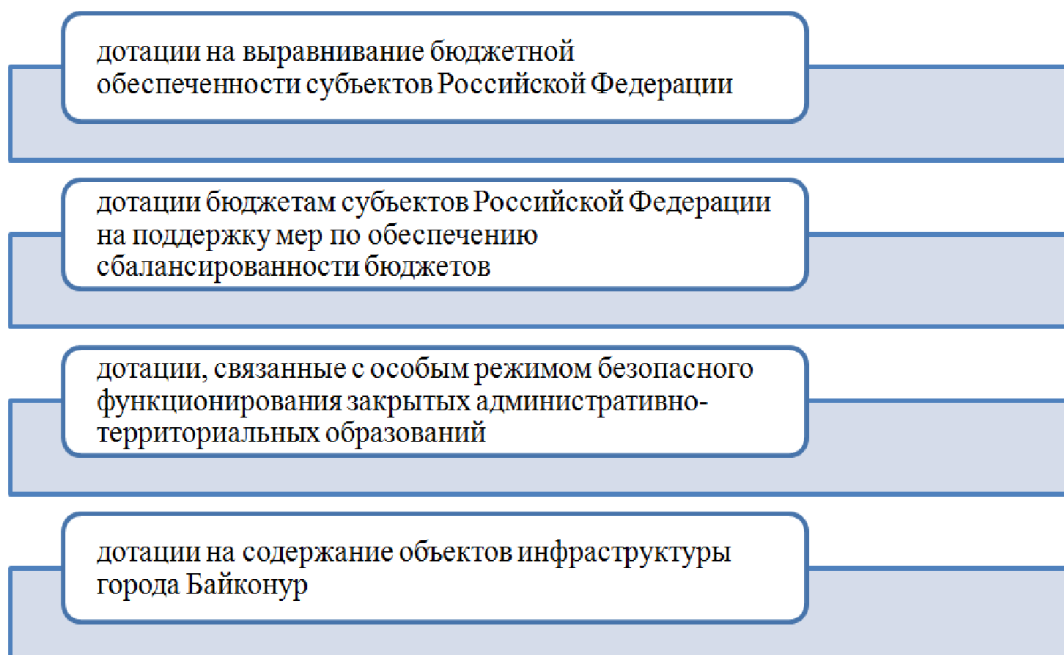


Рис. 25. Виды дотаций из федерального бюджета в РФ

Источник: [сост. автором].

На рис. 26 представлено, какие безвозмездные поступления поступили в консолидированные бюджеты субъектов РФ из федерального бюджета. Можно сделать вывод о том, что именно дотации на выравнивание являются основным видом межбюд-

жетных трансфертов.

В соответствии с абзацем 2 п. 2 ст. 131 БК РФ целью выравнивания бюджетной обеспеченности является доведение уровня расчетной бюджетной обеспеченности (уровень РБО) до необходимого минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, который устанавливается Правительством РФ [4].

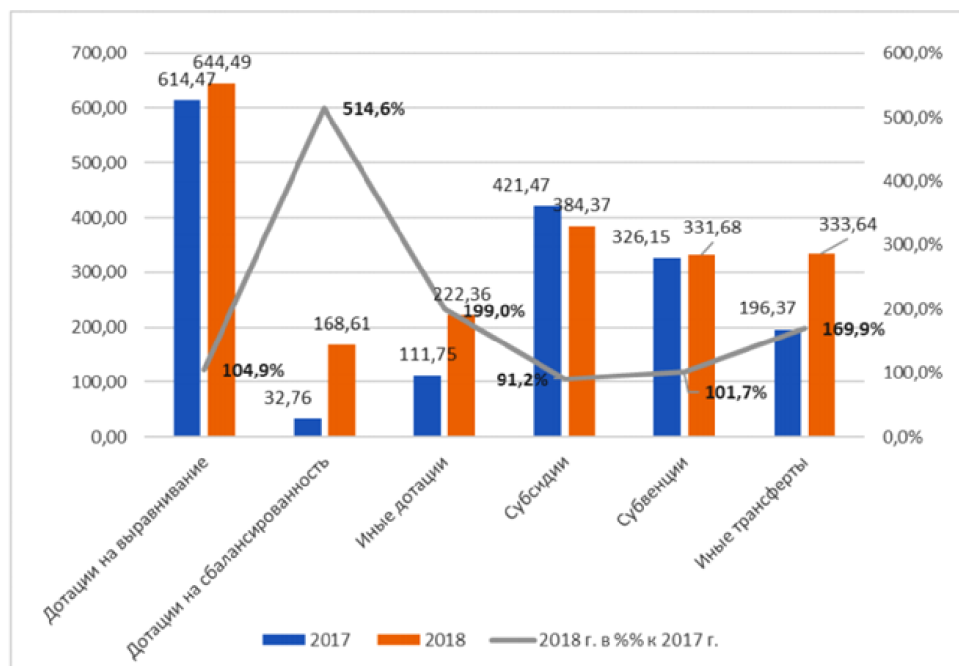


Рис. 26. Безвозмездные поступления в консолидированные бюджеты субъектов РФ из федерального бюджета, млрд руб., 2017–2018 гг.

Источник: [34, с. 7].

При определении уровня бюджетной обеспеченности (далее – УБО) в РФ используется подход, в рамках которого выравниваются налоговые доходы на душу населения определенного субъекта РФ или муниципального образования. В ходе расчета УБО обязательно учитывается ряд факторов, таких как демографические особенности (структура населения), географические и климатические особенности территории, уровень развития экономики и социальной сферы, то есть все объективные факторы и условия, которые оказывают влияние на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя [4]. По своей сути УБО отражает

возможность региональной или местной власти обеспечить финансирование выполнения всех своих функций.

Постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670 утверждена специальная методика, которая регламентирует процесс предоставления субъектам РФ дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности [21]. В рамках данной методики используются два основных показателя: индекс налогового потенциала (далее – ИНП) и индекс бюджетных расходов (далее – ИБР). Бюджетная обеспеченность субъекта Российской Федерации рассчитывается по формуле:

$$BO_i = \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i ,$$

где BO_i – уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до распределения дотаций;

– ИНП_i – индекс налогового потенциала субъекта Российской Федерации;

– ИБР_i – индекс бюджетных расходов субъекта Российской Федерации.

Расчет ИНП – это относительная (по сравнению со средним по РФ уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ. При расчете ИНП учитывается уровень экономического развития и структура экономики субъекта РФ [42, с. 210].

При расчете ИБР обязательно учитываются такие факторы, как уровень заработной платы в регионе, уровень цен, тарифы на коммунальные услуги, транспортная доступность, равномерность расселения граждан по территории, демографическая нагрузка. Данные показатели дают возможность объективно дифференцировать регионы с точки зрения доступности государственных и муниципальных услуг для жителей [37].

Предоставление дотаций происходит в случае, если уровень УБО региона ниже установленного порога. Порогом уровня РБО, как правило, является показатель единица. На рис. 27 представлено, как организован процесс сокращения различий в уровне РБО субъектов РФ на основе использования такого механизма, как выравнивание.

Сокращение различий в уровне расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

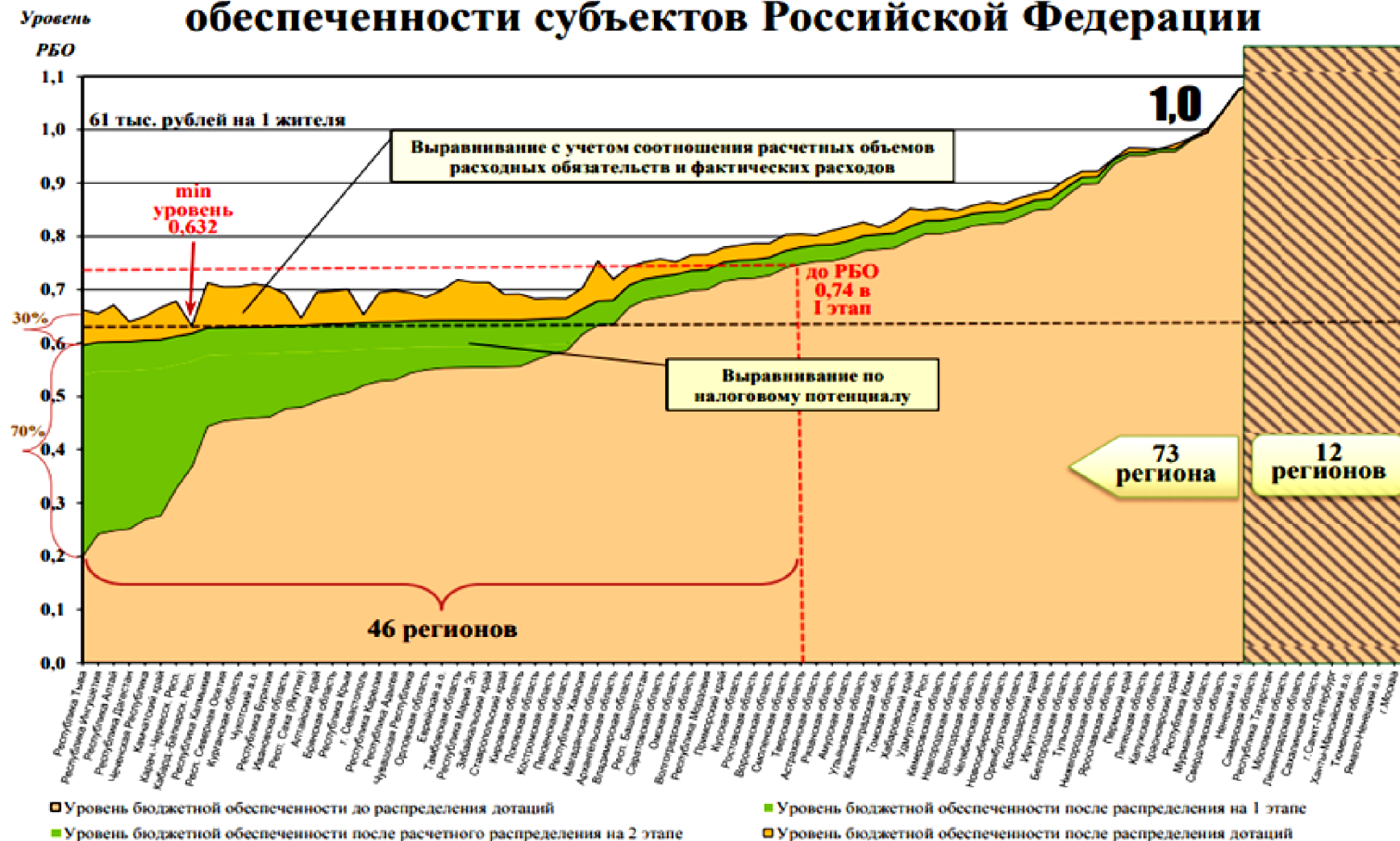


Рис. 27. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ в 2018 г.

Источник: [92].

Минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности региона с учетом дотаций определяется как среднее арифметическое суммы показателей уровня РБО до распределения дотаций по субъектам РФ, не входящим в число 10 регионов, имеющих самый высокий уровень РБО, и 10 регионов, имеющих самый низкий УБО [21].

По данным Минфина, в 2017 г. уровень РБО по 10 наименее обеспеченным регионам составил 69,4% от среднего по России, или 35,7 тыс. рублей на 1 чел. в год. За счет дотационной поддержки субъектов РФ из федерального бюджета, направленной на выравнивание бюджетной обеспеченности, удалось сократить УБО между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными регионами с 5,7 до 2,6 раз (или в 2,2 раза) [25].

В РФ из 85 субъектов только порядка 10–15 регионов не получают дотации из федерального бюджета. Из года в год глубоко дотационными субъектами остаются Республика Дагестан, Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Республика Крым, Чеченская Республика, Алтайский край, Республика Тыва, Республика Бурятия и др. Если оценить размер дотаций в расчете на одного жителя, то разрыв между регионом, занимающим лидирующие позиции, и субъектом РФ, занимающим последнее место, может составлять 300–700 раз [42, с. 211].

В 2019 г. 13 из 85 субъектов РФ не получали дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности: Калужская область, Московская область, Москва, Ненецкий АО, Ленинградская область, Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Самарская область, Свердловская область, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Тюменская область и Сахалинская область [102]. В 2018 г. таких субъектов было 12 (рис. 28).

Рассмотрим уровень РБО и ИБР субъектов РФ Северо-Западного Федерального округа (СЗФО) на 2017–2019 годы, рассчитанные в соответствии с методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской

Федерации (табл. 18).

По данным табл. 18 можно сделать вывод о том, что из регионов СЗФО только Санкт-Петербург и Ленинградская область относятся к регионам, в которых уровень бюджетной обеспеченности выше индекса бюджетных расходов. Стабильное пороговое значение уровня РБО в размере единица и больше имеют такие субъекты, как Республика Коми, Ленинградская область, Ненецкий АО и Санкт-Петербург. Наибольшие отличия в уровне РБО и бюджетных расходах наблюдаются у таких регионов СЗФО, которые относят к дотационным, как Республика Карелия, Архангельская область.

Таблица 18

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности и индекс бюджетных расходов субъектов СЗФО РФ на 2017–2019 гг.

Субъекты СЗФО РФ	2017 год		2018 год		2019 год	
	Уровень РБО	ИБР	Уровень РБО	ИБР	Уровень РБО	ИБР
Республика Карелия	0,711	1,376	0,650	1,376	0,641	1,376
Республика Коми	1,000	1,571	1,013	1,571	1,027	1,571
Архангельская область	0,729	1,552	0,683	1,552	0,675	1,552
Вологодская область	0,892	1,020	0,872	1,020	0,873	1,020
Калининградская область	0,886	0,872	0,861	0,872	0,855	0,873
Ленинградская область	1,522	0,895	1,546	0,895	1,571	0,895
Мурманская область	0,982	1,596	0,958	1,596	0,954	1,596
Новгородская область	0,886	0,961	0,866	0,961	0,863	0,961
Псковская область	0,715	0,973	0,657	0,973	0,648	0,973
г. Санкт-Петербург	1,823	0,821	1,824	0,821	1,819	0,821
Ненецкий АО	1,102	4,535	1,103	4,532	1,098	4,530
<i>Средний уровень по РФ</i>	<i>1,000</i>	<i>1,000</i>	<i>1,000</i>	<i>1,000</i>	<i>1,000</i>	<i>1,000</i>

Источник: [102].

В табл. 19 представлена информация о распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов СЗФО РФ на 2020 г. (I этап).

На 2020 г. в рамках первого этапа распределения дотаций (70% по действующей методике) данный вид межбюджетных трансфертов не распределен для 5 из 11 регионов СЗФО. Наибольший объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности предусмотрен для Архангельской области и Республики Карелия.

В среднем по СЗФО уровень бюджетной обеспеченности регионов на 2020 год составляет 1,012, ИНП – 1,456, а ИБР – 1,169. Распределим регионы СЗФО в зависимости от показателей ИНП и ИБР (табл. 20). Характеристики территории в зависимости от показателей ИНП и ИБР предложены авторами Ю.С. Долгановой и Н.А. Истоминой применительно к РФ [42, с. 210–211].

Таблица 19

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов СЗФО РФ на 2020 год, тыс. руб.

Субъекты СЗФО РФ	Численность постоянного населения на 01.01.2019 г., тыс. чел.	ИНП	ИБР	УБО до распределения дотаций	I этап Распределение дотаций на 2020 год (70% по действующей методике)	Уровень РБО (после 1-го этапа)
Республика Карелия	614,8	0,804	1,365	0,589	3390543	0,647
Республика Коми	828,5	1,691	1,599	1,057	-	1,057
Архангельская область	1095,7	0,073	1,556	0,690	4471062	0,727
Вологодская область	1163,7	0,953	1,022	0,932	682360	0,940
Калининградская область	1000,2	0,706	0,887	0,796	1526939	0,821
Ленинградская область	1837,0	1,329	0,888	1,496	-	1,496
Мурманская область	747,2	1,622	1,583	1,024	-	1,024
Новгородская область	596,0	0,771	0,965	0,799	977717	0,823
Псковская область	624,6	0,587	0,971	0,604	2029297	0,652
г. Санкт-Петербург	5383,4	1,632	0,819	1,992	-	1,992
Ненецкий АО	44,0	4,849	1,199	1,155	-	1,155

Источник: [102].

Можно сделать вывод, что общероссийские тенденции регионального развития прослеживаются и на примере субъектов СЗФО. Основными факторами, обеспечивающими благоприятную социально-экономическую ситуацию в регионах, остаются природно-ресурсный (наличие на территории минерально-сырьевых ресурсов) и статус столичного региона или близость к столичным регионам, способствующая развитию инфраструктуры, человеческого капитала. По мнению д.г.н. проф. Н.В. Зубаревич основной проблемой сегодня является не только высокий уровень неравенства регионов РФ, но и большое количество субъектов, относящихся к «гигантской середине», то есть территориям, ко-

торые имеют средние показатели социально-экономического развития и не имеют явно выраженных конкурентных преимуществ [46]. В СЗФО складывается аналогичная ситуация.

Консолидированные бюджеты субъектов РФ складываются из региональных бюджетов и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ (без учета межбюджетных трансфертов между уровнями бюджетной системы).

Таблица 20

**Распределение субъектов СЗФО РФ в зависимости от показателей
ИНП и ИБР на 2020 г.**

Показатель	Субъекты СЗФО	Характеристика территории
ИНП > 1,456	Ненецкий АО Республика Коми Мурманская область г. Санкт-Петербург	Территория (регион) характеризуется более высоким уровнем экономического развития по сравнению со средним уровнем по всем аналогичным территориям (субъектам СЗФО)
ИНП > 1,456	Ленинградская область Архангельская область Вологодская область Республика Карелия Новгородская область Калининградская область Псковская область	Территория (регион) характеризуется более низким уровнем экономического развития по сравнению со средним уровнем по всем аналогичным территориям (субъектам СЗФО)
ИНП > 1,169	Республика Коми Архангельская область Мурманская область Ненецкий АО Республика Карелия	Территория (регион) характеризуется объективными особенностями или факторами (климат, удаленность, национальная специфика и пр.), которые ведут к росту стоимости оказания государственных и муниципальных услуг по сравнению со средним уровнем по всем аналогичным территориям (субъектам СЗФО)
ИНП > 1,169	Вологодская область Новгородская область Псковская область Ленинградская область Калининградская область г. Санкт-Петербург	Территория (регион) характеризуется объективными особенностями или факторами (климат, удаленность, национальная специфика и пр.), которые ведут к снижению стоимости оказания государственных и муниципальных услуг по сравнению со средним уровнем по всем аналогичным территориям (субъектам СЗФО)

Источник: [сост. автором].

Местное самоуправление (МСУ) в РФ организационно обособлено от органов государственной власти. Каждое муниципальное образование имеет свои органы местного самоуправления, вопросы местного значения и свой собственный местный

бюджет. На 01.01.2019 в РФ насчитывалось 21 501 муниципальное образование, распределение по видам представлено на рис. 28.

Более 80% муниципалитетов в РФ – это сельские поселения.



Рис. 28. Распределение муниципальных образований по видам
Источник: [87].

Местные бюджеты являются самостоятельными элементами бюджетной системы РФ. Принцип самостоятельности основан на праве и возможности:

- самостоятельно заниматься бюджетным планированием на муниципальном уровне;
- иметь собственные источники дохода в местном бюджете;
- распоряжаться расходной частью местного бюджета;
- получать помощь из вышестоящих уровней бюджетной системы и РФ, в том числе в случае делегирования органами государственной власти на муниципальный уровень отдельных полномочий.

Органы местного самоуправления самостоятельно проводят бюджетную политику и несут ответственность за её результаты перед населением муниципального образования.

По данным мониторинга местных бюджетов, ежегодно прово-

димого Минфином, собственные доходы бюджетов, которые являются средствами муниципальных образований для решения вопросов местного значения, имеют тенденцию к увеличению, кроме периода 2014–2015 гг. (рис. 29).

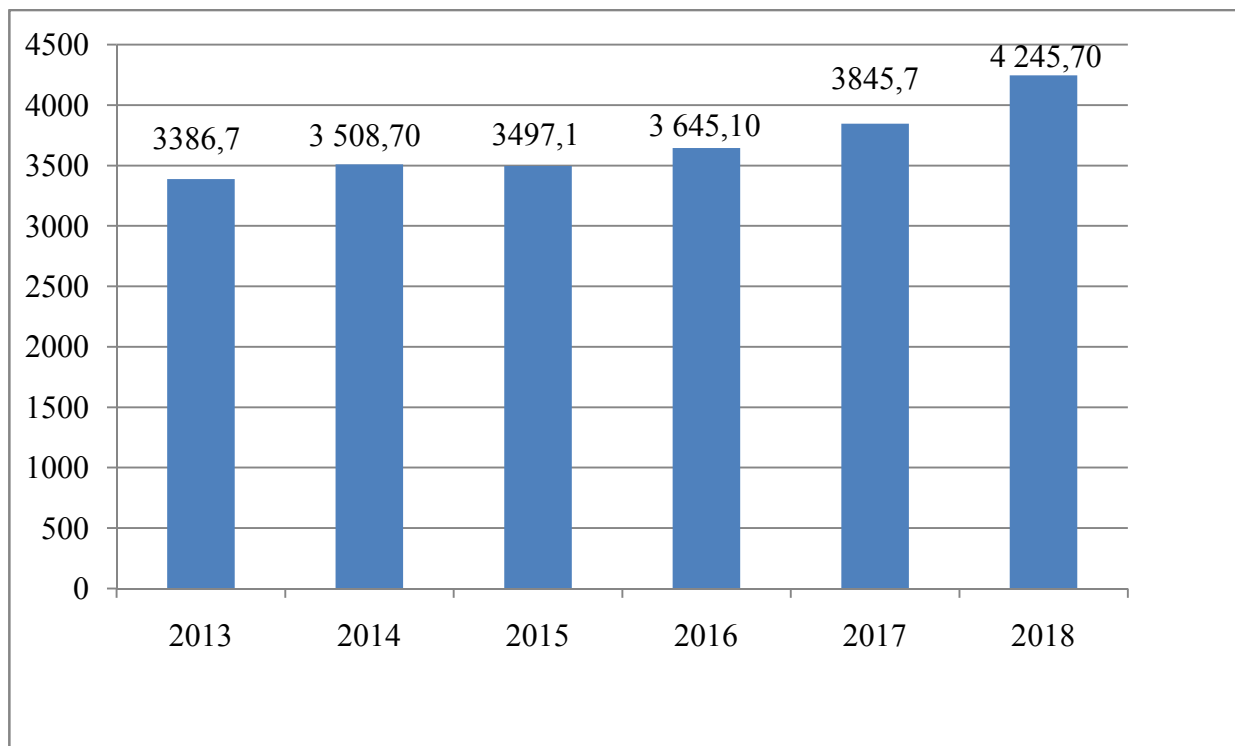


Рис. 29. Объем собственных доходов муниципальных образований в РФ в динамике с 2013 по 2018 гг., млрд руб.

Источник: [сост. автором по данным Минфина].

Объем собственных доходов муниципальных образований в РФ находится в прямой зависимости от налоговых поступлений, неналоговых доходов и размеров межбюджетных трансфертов (без учета субвенций), поступающих из бюджетов других уровней бюджетной системы в местный бюджет.

Стабильно наиболее благоприятная ситуация складывается в городских округах и муниципальных районах (рис. 30).

По итогам 2018 г. в бюджеты городских округов поступило 53,2% всех доходов местных бюджетов, а в бюджеты муниципальных районов – 33,9%. Самая сложная ситуация с собственными доходами у городских и сельских поселений. В предыдущие периоды наблюдались аналогичные тенденции.

Об устойчивом социально-экономическом развитии террито-

рии свидетельствует такой показатель, как высокий объем поступлений налоговых доходов (доля налогов в общем объеме собственных доходов). В 2018 г. 41 регион имел значение по данному показателю выше среднего по РФ. В табл. 21 представлены субъекты РФ, имеющие максимальные и минимальные значения указанного показателя.

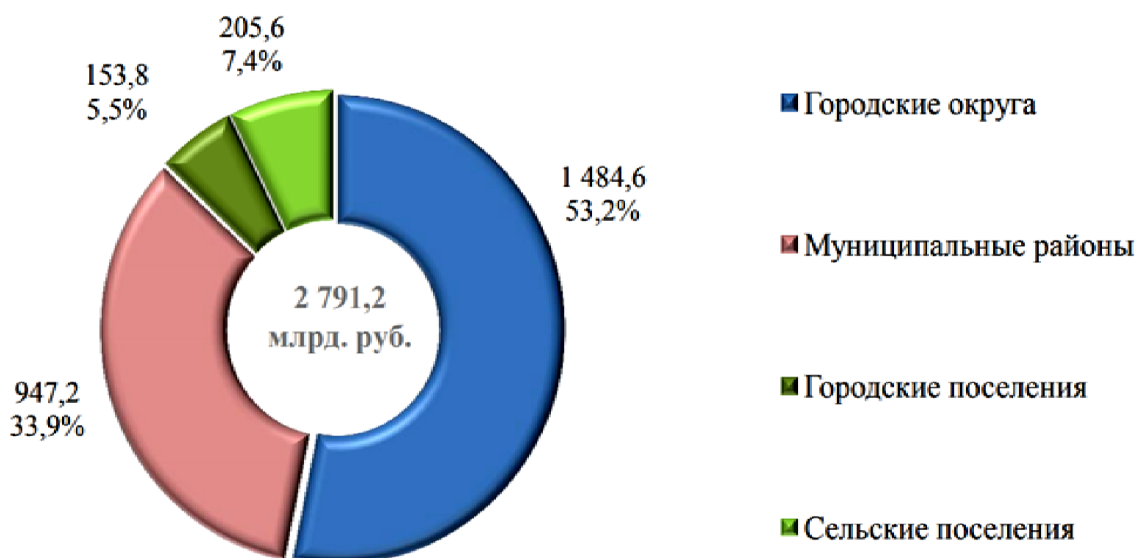


Рис. 30. Распределение собственных доходов местных бюджетов по видам муниципальных образований по итогам 2018 г.

Источник: [87].

Таблица 21

Регионы с наибольшей/наименьшей долей налоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов

Субъекты РФ с наибольшей долей налоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов	Размер доли, %	Субъекты РФ с наименьшей долей налоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов	Размер доли, %
г. Санкт-Петербург	81,3%	Республика Тыва	27,6%
Приморский край	63,8%	Ямало-Ненецкий автономный округ	27,6%
г. Москва	61,4%	Республика Саха (Якутия)	28,0%
Московская область	58,6%	Сахалинская область	28,9%
Мурманская область	58,5%	Чукотский автономный округ	29,1%
Калининградская область	57,5%	Курганская область	30,5%
Ненецкий автономный округ	57,0%	Тюменская область	31,8%

Источник: [87].

Среди регионов, в которых муниципальные образования по итогам 2018 г. имеют наибольшую долю налоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов, есть 4 субъекта, которые входят в состав СЗФО. Соответственно, Санкт-Петербург и Ненецкий АО относятся к территориям, которым не требуется

дотационная поддержка, что вполне логично. Именно от уровня социально-экономического развития муниципалитетов зависит будущее региона и страны в целом. Несмотря на то, что налоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов муниципальных образований Калининградской области 57,5%, регион является дотационным. Связано это с тем, что региональная власть получает субсидии для выплаты компенсаций компаниям по уплате таможенных пошлин, которые поступают не напрямую из федерального бюджета, а проходят через региональный бюджет в виде безвозмездных поступлений [59]. Что касается Мурманской области, то в 2019 г. из 72 дотационных регионов России меньше всего дотаций из федерального бюджета получила именно Мурманская область.

С другой стороны, нельзя не отметить высокую долю межбюджетных трансфертов (без учета субвенций) в доходной части местных бюджетов, которая имеет тенденцию к увеличению (рис. 31).

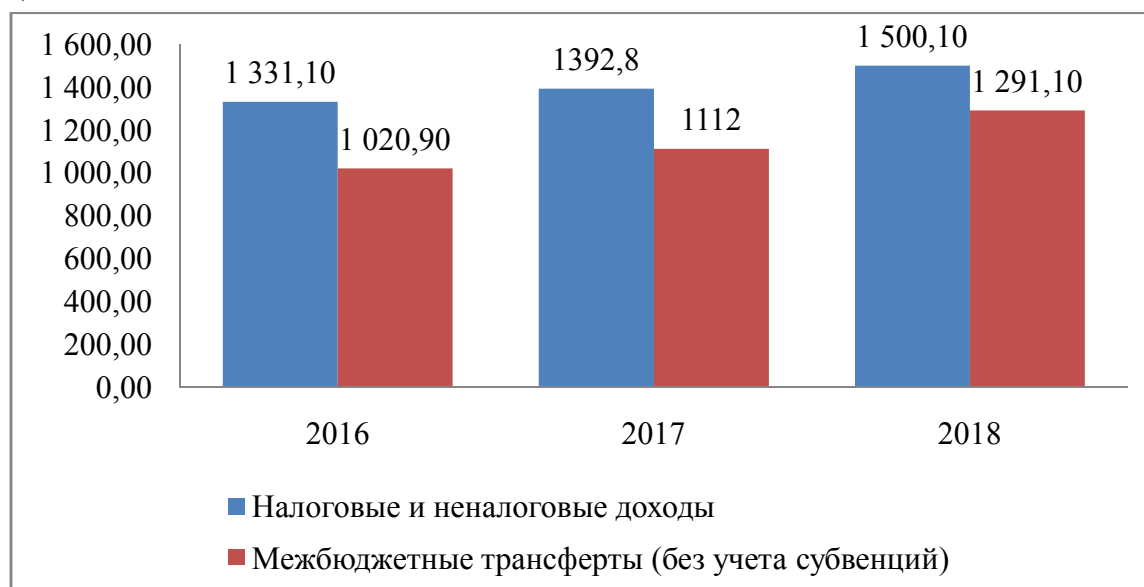


Рис. 31. Налоговые и неналоговые доходы и межбюджетные трансферты муниципальным образованиям в РФ 2016–2018 гг., млрд руб.

Источник: [сост. автором по данным Минфина].

Рассмотрим удельный вес межбюджетных трансфертов (без субвенций) в собственных доходах местных бюджетов в разрезе федеральных округов Российской Федерации в 2017 и 2018 гг.

(табл. 22).

Рост объема межбюджетных трансфертов свидетельствует о том, что органы местного самоуправления неэффективно используют возможности своих территорий (конкурентные преимущества), а также о высокой зависимости местных бюджетов от региональных.

Таблица 22

**Удельный вес межбюджетных трансфертов (без субвенций)
в собственных доходах местных бюджетов в разрезе федеральных
округов РФ в 2017 и 2018 гг.**

Федеральный округ	Доля межбюджетных трансфертов (без субвенций и других безвозмездных поступлений) в собственных доходах местных бюджетов, %	
	2017 год	2018 год
Российская Федерация	44,3	↑46,0
Центральный федеральный округ	36,7	↑37,9
Северо-Западный федеральный округ	37,0	↑37,9
Южный федеральный округ	36,7	↑41,1
Северо-Кавказский федеральный округ	47,6	↑49,9
Приволжский федеральный округ	44,5	↑44,9
Уральский федеральный округ	51,1	↑53,5
Сибирский федеральный округ	48,7	↑50,6
Дальневосточный федеральный округ	54,6	↑54,7

Источник: [87].

По аналогии с региональным развитием сегодня наблюдается неравенство между бюджетной обеспеченностью муниципальных образований даже на территории одного субъекта РФ. При этом, как уже отмечалось выше, дифференциация доходной части местных бюджетов муниципальных районов и городских округов меньше, чем неравенство бюджетной обеспеченности поселений (табл. 23).

Региональная власть имеет возможность использовать различные финансовые и правовые инструменты выравнивания территориального развития муниципалитетов:

- межбюджетные трансферты;
- передача на местный уровень налоговых отчислений;
- гибкая система закрепления за муниципальными образованиями определенных полномочий;

- «отрицательный трансферт» – централизация части собственных доходов сверхобеспеченных муниципальных образований с последующим перераспределением в пользу более бедных [36].

Таблица 23

**Доля дотаций в общем объеме собственных доходов
местных бюджетов 2018 г.**

Доля дотаций, в т.ч. замененной дополнительной нормативами отчислений в общем объеме собственных доходов местных бюджетов:	Доля соответствующих муниципальных образований в их общем количестве, %*							
	Всего	ГО	МР	ГП	СП	ГО с ВГД	ВГР	ВГ МО
менее 5%	13,8	19,6	4,2	42,6	11,4	66,7	15,8	63,6
в том числе муниципальные образования, не получающие дотации, в т.ч. замененной дополнительной нормативами отчислений	5,1	6,0	1,4	17,3	3,6	33,3	0,0	62,3
от 5% – до 20%	18,5	25,2	16,6	30,2	17,6	33,3	5,3	4,8
от 20% – до 50%	39,9	44,6	48,4	20,7	41,0	0,0	26,3	11,8
более 50%	27,8	10,7	30,8	6,4	30,0	0,0	52,6	19,7

* ГО – городской округ, МР – муниципальный район, ГП – городские поселения, СП – сельские поселения, ГО с ВГД – городской округ с внутригородским делением, ВГР – внутригородской район, ВГ МО – внутригородские муниципальные образования городов федерального значения

Источник: [87].

Регионы, как и федеральный центр, чаще всего используют практику бюджетного выравнивания с использованием дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Положительные стороны дотаций заключаются в их нецелевом характере, что позволяет муниципалитетам самостоятельно принимать финансовые решения, в отличие от субвенций, получая которые местная власть выступает только в роли оператора.

Например, в Ленинградской области вопросы бюджетного выравнивания регулируются с 2019 г. региональным законом «О межбюджетных отношениях в Ленинградской области». До 2019 г. межбюджетные правоотношения регламентировались 37 областными законами, которые были приняты в период с 2002 по 2018 гг. Причем, основных законов было всего 7, остальные – поправки к ним, а это огромный объем информации [67]. В новом

законе не только отражены действующие нормы из всех законов, но и учтены последние изменения федерального законодательства. Так, например, введено понятие «горизонтальных субсидий» между бюджетами субъектов России, исключены положения о региональных и районных фондах финансовой поддержки муниципальных образований, введено понятие дотации местным бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов. Кроме того, введено требование о заключении финансовыми органами соглашений с главами местных администраций первого и второго уровня, получающих дотации, и контроль за исполнением этих соглашений [27].

Выше рассматривалась утвержденная Правительством РФ единая методика расчета дотаций на выравнивание УБО субъектов РФ. В свою очередь, каждый регион самостоятельно в соответствии с бюджетными полномочиями разрабатывает свою аналогичную методику, опираясь на федеральный вариант и требования БК РФ. В соответствии с региональным законом «О межбюджетных отношениях в Ленинградской области» финансовую помощь от региональной власти для выравнивания УБО получают только те территории, у которых соотношение ИНП и ИБР ниже установленного критерия выравнивания (это значение каждый год определяется в ходе планирования, и оно, как правило, меньше единицы).

При расчете УБО основываются как на собственных бюджетах муниципальных районов (городских округов), так и на консолидированных бюджетах (с учетом первого уровня муниципальных образований-поселений или внутригородских районов). В целях определения ИБР 17 муниципальных районов и 1 городского округа в Ленинградской области используются показатели, характеризующие численность потребителей государственных и муниципальных услуг (например, численность населения, численность детей в возрасте от 1 года до 6 лет и др.). В зависимости от данных показателей рассчитываются корректирующие коэф-

фициенты [27].

Органы местного самоуправления муниципалитетов Ленинградской области наделяются полномочиями по расчету и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые финансируются за счет субвенций из регионального бюджета [27].

В табл. 24 представлены данные о распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) Ленинградской области на 2019–2020 гг.

Таблица 24

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (МР) (городских округов) Ленинградской области на 2019 и 2020 гг., тыс. руб.

№ п/п	Наименование муниципального образования	2019	2020		
		дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)	дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)	в том числе	
				заменяемые дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных районов (городских округов)	подлежащие перечислению в бюджеты муниципальных районов (городских округов)
1	Бокситогорский МР	37411,4	415605,8	332530,2	83075,6
2	Волосовский МР	33334,2	381113,3	304904,1	76209,2
3	Волховский МР	84233,3	477729,3	382149,5	95579,8
4	Всеволожский МР	117426,7	813446,9	419024,8	394422,1
5	Выборгский МР	62156,9	505064,0	403872,3	101191,7
6	Гатчинский МР	77901,8	757269,2	605942,8	151326,4
7	Кингисеппский МР	0	102633,7	102633,7	0
8	Киришский МР	0	97996,2	97996,2	0
9	Кировский МР	51270,1	378474,6	302777,8	75696,8
10	Лодейнопольский МР	74310,8	294127,4	235297,9	58829,5
11	Ломоносовский МР	0	78884,1	78884,1	0
12	Лужский МР	57189,6	454493,9	363642,5	90851,4
13	Подпорожский МР	80459,8	365937,6	292729,5	73208,1
14	Приозерский МР	132902,1	383830,4	178031,5	205798,9
15	Сланцевский МР	60293,9	274881,0	219930,0	54951,0
16	Тихвинский МР	49076,0	332297,3	265760,1	66537,2
17	Тосненский МР	96179,7	489667,4	391649,6	98017,8
18	Сосновоборский городской округ	0	0	0	0

Источник: [сост. автором по данным [28; 29].

В результате применения новых методик (формул), закрепленных региональным законом «О межбюджетных отношениях в

Ленинградской области» в 2020 г. общая сумма дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальным районам и городскому округу в Ленинградской области значительно увеличивается по сравнению с 2019 г., что наглядно представлено в табл. 24. Из всех муниципалитетов региона 3 муниципальных района – Кингисеппский, Киришский и Ломоносовский и Сосновоборский городской округ не получают дотации на выравнивание УБО. В 2020 г. дотации заменяются дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц.

Подводя итоги исследования вопросов бюджетного выравнивания в РФ, необходимо отметить, что на современном этапе именно данный инструмент позволяет нивелировать неравномерность развития территорий. В самом начале рассмотрения проблематики бюджетного выравнивания было отмечено, что идеальная модель межбюджетных отношений в рамках федеративного государства с развитым местным самоуправлением подразумевает регулируемую роль федерального центра при сохранении финансовой самостоятельности региональных и местных бюджетов. В РФ каждый субъект РФ представляет сложную систему, которая характеризуется рядом уникальных характеристик: географических, демографических, климатических, ресурсных и др., изначально создающих разные условия развития территории. В рамках данных объективных обстоятельств уйти от выравнивания уровня бюджетной обеспеченности означает бросить регионы на произвол судьбы, что может привести к необратимым негативным последствиям в виде социальных взрывов. Структура финансовых потоков с федерального уровня в бюджеты субъектов также показывает приоритет политики выравнивания [37].

Сегодня остается глобальным вопрос о финансовой самостоятельности муниципальных образований. Органы местного самоуправления имеют право на обладание собственными ресурсами, достаточными для реализации своих полномочий на местах, а также для гармоничного развития территории, поскольку прин-

цип финансовой самостоятельности муниципальных образований закреплен в Конституции РФ и в Европейской хартии местного самоуправления. Однако местное самоуправление сегодня на практике не обладает реальной финансовой самостоятельностью. Собственные источники пополнения бюджетов слишком ограничены. Федеральные и региональные органы власти финансируют муниципалитеты через межбюджетные трансферты, что закрепляет строго иерархические отношения между 3 уровнями власти: федеральный центр – регион – конкретная территория. Самоуправление на местах находится в зависимости от государственных органов власти и не имеет возможности развивать свои территории самостоятельно и на свое усмотрение. В настоящее время у большинства муниципальных образований размер расходных обязательств по решению вопросов местного значения не соответствует объему источников собственных доходов, закрепленных за местными бюджетами.

Таким образом, основным инструментом выравнивания территориальных диспропорций было и остается предоставление регионам и муниципальным образованиям дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, доля которых в структуре межбюджетных трансфертов стабильно растет.

Одновременно следует отметить, что те самые уникальные характеристики территории, о которых упоминалось выше, региональные и муниципальные органы управления должны использовать в качестве стратегических конкурентных преимуществ, которые позволят не только надеяться на помощь в виде межбюджетных трансфертов, но и изыскивать внутренние резервы для развития территории.

С помощью механизма вертикального бюджетного выравнивания, который заключается в рациональном закреплении доходных источников бюджетов за уровнями власти, необходимо обеспечить их соответствие расходным обязательствам, законодательно закрепленным за каждым из уровней управления. Раз-

граничение доходов должно обеспечить предсказуемость и стабильность налоговых доходов каждого уровня бюджетной системы, способствовать росту заинтересованности органов власти субъектов РФ и местного самоуправления в экономическом развитии соответствующих территорий, формировании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, предоставлять широкие возможности для проведения долгосрочной экономической и бюджетной политики [77].

Закрепление дополнительных нормативов отчислений от налогов и сборов будет способствовать созданию стимулов для проведения на местном уровне рациональной и ответственной налоговой и бюджетной политики, развитию и эффективному использованию налогового потенциала территории.

Бюджетная политика должна быть направлена на устранение «вертикальных» диспропорций – несоответствий между расходными функциями региональных и местных бюджетов и теми поступлениями, которые закреплены за данным бюджетным уровнем и на устранение «горизонтальных» диспропорций – выравнивание уровня потребления государственных и муниципальных услуг в различных регионах и муниципалитетах [77].

Сбалансированное территориальное развитие является одним из основных стратегических приоритетов Российской Федерации. Эффективное применение финансовых инструментов региональной политики должно обеспечивать потребности территории в базовых общественных благах и создавать условия для развития её экономического потенциала [37].

4.4 Выравнивание развития регионов как способ преодоления социальной дифференциации

Различия в социально-экономическом потенциале регионов порождают дифференциацию уровня социальной защиты населения и, соответственно, социальной составляющей качества жизни и устойчивого развития.

Концептуальный подход к управлению социальной сферой состоит в том, что федеральный центр гарантирует некий базовый уровень социальной защиты. Социальное законодательство регионального уровня не может ухудшать положение населения данного региона по сравнению с федеральными гарантиями, однако может обеспечивать предоставление дополнительных мер социальной поддержки. Поэтому относительно более низкие экономические показатели предприятий региона, деятельность которых формирует базовый источник финансирования социальной сферы – региональный бюджет, приводят к сокращению возможностей осуществлять расходы социального характера. Тем самым, формируется неравенство в доходах работников, занятых в бюджетной сфере, с одной стороны, и неравенство в общем объёме социальных гарантий для жителей разных регионов в целом. Это приводит, в частности, к нарушению важнейшего принципа экономической справедливости – равного вознаграждения за равный труд, а также равенства всех граждан Российской Федерации. Кроме того, можно говорить о том, что наблюдаемая разность социальных потенциалов региона создаёт притяжение для внутренних миграционных потоков, провоцируя отток населения с депрессивных территорий и еще больше усугубляя их и так неблагоприятное положение.

Проиллюстрируем данную проблему количественными данными. По информации, представленной в рейтинге агентства РИА «Новости», по уровню осуществления социальных расходов в абсолютных значениях выделяются регионы-лидеры, это (ожидаемо) Москва и Санкт-Петербург (расходы свыше 80 тыс. руб. на одного человека), а также Ханты-Мансийский (72,75 тыс. руб.), Ямало-Ненецкий (68,55 тыс. руб.) автономные округа и Сахалинская область [89].

В данные расходы включались расходы на социальную политику, здравоохранение, образование, культуру и кинематографию, физическую культуру и спорт; указанные виды расходов

корректировались с использованием индекса бюджетных расходов согласно методике РИА Рейтинг.

Группа аутсайдеров: Чукотский автономный округ (менее 30 тыс. руб.), Республика Саха (Якутия), Камчатский край (менее 30 тыс. руб.). Различия между этими группами регионов достигают 4,5 раз. При этом если рассмотреть показатели социальных расходов в процентах к объёму консолидированного бюджета, то в регионах-лидерах эта доля не очень велика, что свидетельствует о наличии мощного экономического потенциала и стабильности источников финансирования социальной сферы. Более того, можно говорить о наличии резервов, которые, при необходимости, могут быть задействованы для решения расширенных социальных задач. Тем самым, развитие социальной сферы в регионах-лидерах обеспечивает формирование и развитие высококачественного человеческого капитала, создавая конкурентные преимущества для региональной экономики.

Заслуживают внимания и приоритеты социальных расходов в регионах-лидерах: это образование (Санкт-Петербург – 25% всех расходов консолидированного бюджета, Сахалинская область – 18%, ХМАО – 28%, Москва – 13%), и только в Москве на первое место вышли расходы на социальную политику (17%). Отметим отдельно, что в регионах-аутсайдерах, доли расходов в процентном соотношении также велики (Якутия – 31%, Камчатский край – 23%, Чукотка – 16%), однако абсолютные значения расходов отличаются от лидеров более чем в два раза, что говорит о низких экономических возможностях бюджетов и запасе их финансовой прочности.

Первая десятка лидирующих регионов представлена в таблице 25. Интересно, что даже территориально сближенные регионы демонстрируют существенные различия. Так, например, в Санкт-Петербурге абсолютные значения социальных расходов на одного человека составляют 80,97 тыс. руб. (61% в суммарных расходах консолидированного бюджета), а в соседней и тесно связан-

ной с мегаполисом Ленинградской области, фактически вовлеченной в Санкт-Петербургскую агломерацию, эти величины составляют 57,89 тыс. руб. и 61,5% соответственно. Можно видеть, что значительные усилия Ленинградской области в силу меньшей величины регионального бюджета приводят к более низким результатам.

Таблица 25

Фрагмент рейтинга регионов по уровню социальных расходов за 2018 г.

Место	Субъект РФ	Социальные расходы консолидированного бюджета в 2018 году*, тыс. руб. на человека	Изменение социальных расходов консолидированного бюджета в 2018 году, %	Доля социальных расходов в суммарных расходах консолидированного бюджета в 2018 году, %
1	Москва	84,45	2,9	43,0
2	Санкт-Петербург	90,97	6,6	61,5
3	Сахалинская область	79,71	17,6	48,8
4	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	72,75	20,5	65,6
5	Ямало-Ненецкий автономный округ	68,55	12,7	52,9
6	Московская область	65,82	9,0	63,1
7	Тюменская область	64,50	10,0	49,9
8	Ленинградская область	57,89	7,2	61,4
9	Севастополь	57,87	19,9	54,3
10	Ненецкий автономный округ	57,58	11,5	51,9

Источник: [данные агентства РИА «Рейтинг» [89].

Обратим внимание на дифференциацию социальных расходов по федеральным округам. В качестве примера выберем Северо-Западный федеральный округ и покажем различия в абсолютных значениях расходов на одного человека. На рис. 32 представлен список регионов, входящих в СЗФО, ранжированный по уровню социальных расходов на одного человека. Видно, что даже внутри одного округа разрыв весьма значителен.

Следует отметить, что дифференциация развития социальной сферы наблюдается достаточно давно. На это неоднократно указывали учёные и практики.

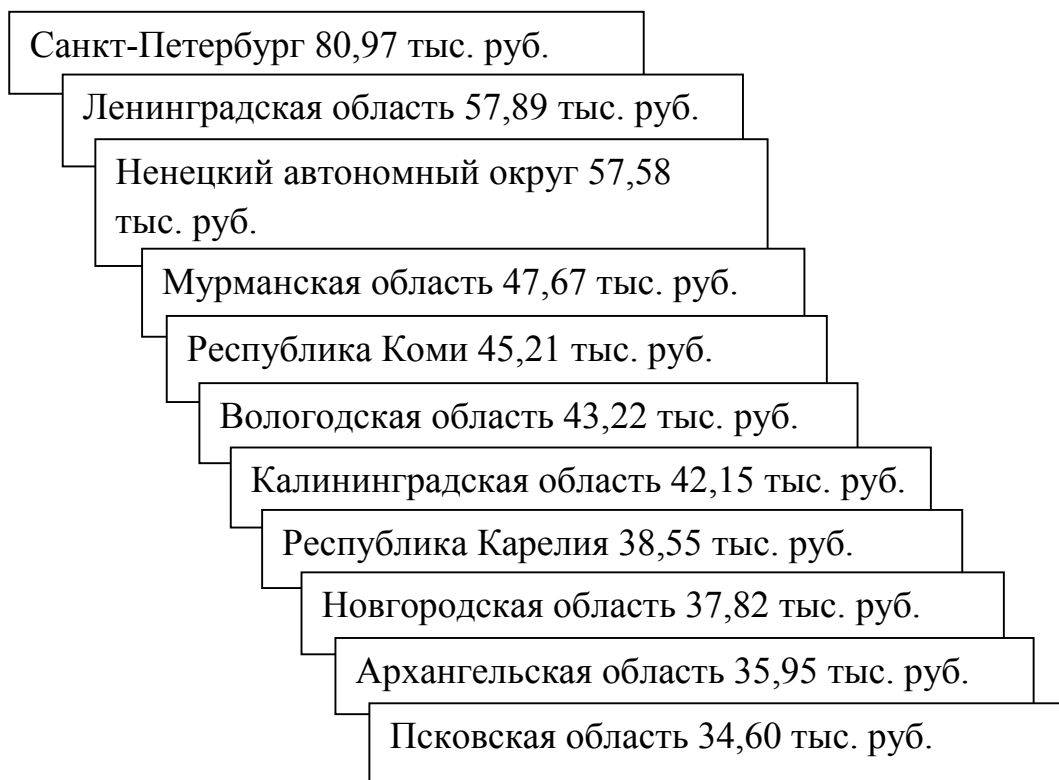


Рис. 32. Дифференциация социальных расходов в СЗФО (2018 г.)
 Источник: [сост. по данным РИА «Рейтинг» [89].

Так, в статье 2012 г., посвящённой анализу региональных различий в этой области, Е.В. Бельчук отмечал, что преодоление указанной дифференциации является важнейшей задачей региональной политики. Автор статьи приводит данные (согласно Росстату), характеризующие состояние социальной инфраструктуры по федеральным округам в образовании, здравоохранении, культуре, ЖКХ, социальной инфраструктуры в целом, при этом оценивались рейтинговые показатели, построенные на расчёте различных индикаторов обеспеченности (например, местами в дошкольных учреждениях, врачами, театрами, музеями и т.п.) за 1990–2010 гг. В качестве общей тенденции можно отметить заметное нарастание дифференциации к 2000 г., что можно объяснить недостаточным вниманием к развитию социальной сферы и общими кризисными явлениями в экономике, и далее постепенное возвращение к показателям 1990 г. после принятия концептуальных решений в области социальных задач (это характерно для образования и здравоохранения). Однако для других сфер разрыв

или возрастает (разница в развитии инфраструктуры культуры между федеральными округами, разрыв между максимальными и минимальными значениями составлял в 1990 г. 2,05, в 2000 г. 3,27, в 2010 г. – 4,05 раз), или остается на уровне 2000 г. (ЖКХ и социальная инфраструктура в целом) [39].

В последующие годы проблемы развития социальной сферы нарастали. Несмотря на принятие Государственных программ (начиная с 2012 г. и последующих изменений), преодолеть их в полной мере не удалось.

Это можно увидеть, проанализировав результаты формирования рейтинга качества жизни, который ежегодно составляется агентством РИА Рейтинг. Как отмечено во введении к публикации результатов за 2018 г., «рейтинг, построенный на основании комплексного учета различных показателей, фиксирующих фактическое состояние тех или иных аспектов условий жизни и ситуации в социальной сфере, позволяет оценить межрегиональные различия в данной сфере» [88]. В качестве показателей качества жизни выбраны: уровень доходов населения, занятость населения и рынок труда, жилищные условия, безопасность проживания, демография, экология и климат, здоровье и образование, обеспеченность объектами социальной инфраструктуры, уровень экономического развития, уровень развития малого бизнеса, освоенность территории и развитие транспортной инфраструктуры. Это обобщённые группы показателей, имеющие сложную структуру. Каждая из групп объединяет несколько индикаторов (общее количество – 70). Представлены данные как по регионам, так и по федеральным округам. Сам рейтинг построен на основе информации открытых источников.

Такой аналитический обзор формируется Агентством уже седьмой раз, и при этом разрывы в показателях качества жизни как по регионам, так и по федеральным округам продолжают сохраняться (и по группам показателей, и по отдельным индикаторам). В аналитической записке отмечено, что группа регионов-

лидеров сохраняет свои позиции на протяжении нескольких лет (Москва, Санкт-Петербург, Московская область).

Рейтинги качества жизни по всем федеральным округам демонстрируют неоднородность развития, в том числе по СЗФО (табл. 26).

Таблица 26

Рейтинг качества жизни регионов СЗФО (2018 г.)

<i>Субъект РФ</i>	<i>Позиция в Рейтинге – 2018</i>	<i>Позиция в Рейтинге – 2017</i>
г. Санкт-Петербург	2	2
Калининградская области	10	10
Ленинградская область	11	12
Мурманская область	36	42
Псковская область	58	62
Новгородская область	61	57
Вологодская область	62	59
Республика Коми	64	65
Ненецкий автономный округ	67	67
Республика Карелия	74	70
Архангельская область	75	74

Источник: [88].

Если исключить лидера рейтинга (г. Санкт-Петербург), то можно видеть, что в одном округе есть регионы, имеющие высокие позиции (Калининградская и Ленинградская области), и регионы с низкими позициями (Республика Карелия и Архангельская область), фактически попадающие в десятку худших.

Анализ рейтингования качества жизни в динамике показывает, что в большинстве случаев позиции регионов сохраняются на протяжении нескольких лет. Это говорит о том, что неравенство регионов приобрело затяжной характер, и требуются существенные усилия федерального центра для преодоления негативных социальных тенденций.

Для целей развития социальной сферы и на федеральном, и на региональном уровнях используется целый комплекс методов и инструментов. В настоящее время существенное развитие получил программно-целевой метод. Исследователи [78] отмечают, что сам метод появился достаточно давно, и наработан значительный опыт его применения как в отечественной, так и в зару-

бежной практике. В научной литературе обычно выделяют самые существенные признаки программно-целевого метода:

- субъект управления определяет конкретные цели и стратегии, их реализующие, с соответствующим целевым финансированием (в отличие от финансирования общего направления затрат);

- программы имеют иерархическую структуру и строятся на основе дерева целей, соответственно, каждый уровень управления имеет конкретно определенную область задач и зону ответственности;

- обычно используется сценарный подход, позволяющий увидеть варианты развития событий и произвести необходимую коррекцию программ и инструментов их реализации;

- для исполнения программ существует достаточно высокая степень свободы исполнителей (руководителей программ) по уровням иерархии, когда конкретная цель может быть достигнута с использованием различных инструментов в рамках выделенного финансирования, и есть возможность выбора этих инструментов;

- система приоритетов и последовательность выполнения программы взаимосвязана с соответствующими показателями эффективности [78].

Программно-целевой метод управления был достаточно глубоко проработан в советский период истории. Однако с началом реформ 1990 г. стала преобладать иллюзия того, что рынок сам отрегулирует общественные отношения, включая социальные. Негативные явления нарастали, и это породило всплеск нового интереса к программно-целевому методу. С начала 2000 гг. активно стали использоваться федеральные целевые программы. Так, например, в 2001 г. была принята Федеральная целевая программа, направленная на преодоление дифференциации социально-экономического потенциала регионов [22]. В программе, в частности, отмечалось нарастание различий между регионами, что

объяснялось объективными экономическими и географическими причинами, а также недостаточным участием государства в регулировании. На момент принятия программы финансовыми инструментами выравнивания являлись Фонд финансовой поддержки регионов, Фонд компенсаций, Фонд регионального развития. Предполагалось, что принятая программа позволит аккумулировать в Фонде регионального развития средства, необходимые для решения проблем отстающих регионов, особое внимание уделялось необходимости развития социальной инфраструктуры. Чтобы претендовать на получение средств, регион должен был отвечать ряду требований (в частности, в регионе должны были наблюдаться негативные тенденции в области занятости, устойчивое снижение уровня жизни, глубокие демографические проблемы и т.п.). Однако дифференциация между регионами несмотря на действие Программы сохранялась, социальные проблемы эффективно не решались, что негативно сказывалось на однородности социального пространства. В 2006 г. Министерство экономического развития РФ заявило о неэффективности части целевых программ, включая эту, и программа была досрочно закрыта.

В сентябре 2005 г. федеральный центр предложил четыре ключевых приоритетных национальных проекта, затрагивающих социальную сферу, их основной целью провозглашался рост качества жизни населения: «Здоровье», «Образование», «Развитие агропромышленного комплекса» (в 2008 г. перешел в Государственную программу развития сельского хозяйства), «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»; и с 2006 г. началась их реализация. Горизонтом планирования был 2010 г. Каждый из этих проектов реализовывался с конкретизацией целей и задач на уровне регионов. Одним из серьезных достижений нацпроекта «Здоровье» стало строительство 13 федеральных высокотехнологичных медицинских центров в различных городах России. Также успех имела программа родовых сертификатов, смысл которых заключался в том, что государственное финансирование

«следовало» за клиентом (соответствующие средства получали женская консультация, родильный дом, детская поликлиника). В рамках нацпроекта «Образование», в частности, к 2008 г. удалось все школы подключить к интернету.

В 2010 г. было продлено действие трех нацпроектов, связанных со здравоохранением, образованием, доступным жильем, выделено дополнительное финансирование. Проект «Образование» предусматривал поддержку 25 проектов, направленных на развитие региональных систем образования, их оптимизацию и совершенствование управления.

В то же время, в этом же году был введен такой документ стратегического планирования, как государственные программы, который впоследствии получил значительное развитие. По данным на начало 2020 г., действуют 43 государственные программы, значительная часть которых направлена на рост качества жизни населения вне зависимости от региона проживания.

В мае 2012 г. Президент РФ издал ряд Указов, в которых определил направления развития страны и общества до 2020 г., и в качестве ключевых проблем социальной сферы, требующих неотложного решения, были выделены такие, как: совершенствование государственной социальной политики, политики в области здравоохранения и образования, жилищной политики, демографической политики [9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20]. Таким образом, приоритетность сфер приложения усилий государства не изменилась. Главные целевые установки – рост заработной платы в отраслях социальной сферы по всем регионам («повышение к 2018 г. средней заработной платы врачей, преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200% от средней заработной платы в соответствующем регионе»); поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций; принятие и развитие профессиональных стандартов, рост заработной платы работников бюджетной сферы, в том числе за счёт реорга-

низации неэффективных организаций, улучшение жилищных условий, в том числе многодетных семей, а также решение вопросов расселения ветхого и аварийного жилья. Ключевым инструментом реализации данных указов стали Государственные программы, которые получили значительное развитие.

Регионам-субъектам РФ была поставлена задача реализации так называемых «майских» указов Президента на конкретных территориях.

Как отмечено в пресс-релизе ТАСС, «сводный отчет об исполнении майских указов правительство опубликовало семь раз: трижды в 2013 г., а также в 2014, 2015, 2016 и 2017 гг.». В этом же источнике приведены показатели, свидетельствующие о том, что целый ряд важнейших задач так и остался не реализованным. Так, не достигнута цель роста реальной заработной платы: «Средняя номинальная начисленная заработная плата в России, согласно данным за февраль 2018 г., – 40 тыс. 443 руб. (в 2012 г. – 26 тыс. 629 руб., рост на 51,8%). Однако реальная заработная плата выросла в последнем отчетном 2016 г. по сравнению с 2011 г. только на 5,4% вместо целевых 50%». Не удалось обеспечить рост производительности труда (в 2016 г. по сравнению с 2011 г. – 3,7% при целевом значении 50(!)%). [64].

В процессе выполнения указов оказалось, что одни регионы реализуют их более успешно, а другие испытывают значительные трудности. Это, например, касается обеспеченности врачами, есть регионы, в которых эта проблема решалась практически в режиме «ручного управления» федерального центра. Тем не менее, ряд событий 2019 г. (увольнение медиков в медицинских учреждениях) показал, что в части регионов в медицине многие узкие места сохранились, это касается и условий труда, и заработной платы. Представляется, что отчетные показатели необходимо определять «по ставкам», а не по людям. Если повышение заработной платы достигнуто за счет того, что человек, например, работает даже на 1,5 ставки, нельзя говорить о полученных реальных

результатах. Но и в действующей системе оценки значения отдельных показателей не соответствуют поставленным целям. Так, по данным Счетной палаты около 60% российских регионов не обеспечили достижение целевых показателей заработной платы младшего и среднего медицинского персонала (50 из 85 субъектов РФ) [38; 56]. На это указано в докладе Счетной палаты по итогам проверки исполнения бюджета за 2018 г. в сфере здравоохранения.

Реализация «майских» указов предполагала совместное финансирование мероприятий за счёт средств федерального и региональных бюджетов, при этом нагрузка на регионы по некоторым оценкам составляла 70%. Неудивительно, что в условиях дефицитности большинства региональных бюджетов достижение целевых индикаторов было поставлено под вопрос. Кроме того, острота проявления социальных проблем различна в субъектах Федерации, а инструментарий их решения не учитывает разницу в потребностях и финансовых затратах.

Развитию социальной сферы были посвящены такие Государственные программы, как «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Социальная поддержка граждан», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами», «Развитие физической культуры и спорта», «Развитие культуры». Каждая из них реализовывалась на уровне субъектов Федерации с учётом их особенностей. Эти программы актуализируются в связи с принятием в 2018 г. Национальных проектов и программ.

Модификация инструментария программно-целевого метода в очередной раз произошла в 2016 г. Были выделены 11 ключевых направлений, обеспечивающих стратегические приоритеты российской социально-экономической системы (плановый период – до 2018 г. и до 2025 г.), к которым отнесены: здравоохранение, образование, жилищные проблемы, жилищно-коммунальные услуги и комфортная среда, развитие внешнеэкономической дея-

тельности, рост производительности труда, развитие малого бизнеса, дорожное строительство, реформирование системы контроля и надзора, проблемы моногородов, улучшение экологической ситуации. В рамках этих направлений было предложено выделить пилотные проекты для обеспечения эффективности финансирования, в итоге сформировано 29 проектов. Например, по стратегическим направлениям развития образования были утверждены проекты, затрагивающие такие аспекты, как:

- формирование благоприятной образовательной среды, развитие материально-технической базы школ, обеспечение в перспективе занятий всех детей в первую смену (проект «Создание современной образовательной среды для школьников»);

- повышение качества и обеспечение доступности онлайн-образования на основе объединения на единой платформе проверенных образовательных ресурсов (проект «Современная цифровая образовательная среда в РФ»);

- развитие методик обучения и оценивания знаний будущих рабочих кадров с использованием стандартов WorldSkills (проект «Рабочие кадры для передовых технологий»);

- обеспечение высоких рейтинговых позиций российских вузов в международной образовательной среде (проект «Вузы как центры пространства создания инноваций») [66].

Анализ предложенных проектов позволяет сделать вывод о том, что усилия федерального центра были направлены на выравнивание условий получения образования в разных субъектах Федерации.

К сожалению, усилия по преодолению негативных явлений в социальной сфере не имели в ряде случаев достаточного эффекта. Так, еженедельник «Аргументы и факты» со ссылкой на последние данные Росстата за 2018 г. отмечает, что в регионах наблюдается большое количество незакрытых вакансий врачей (в «лидерах» – Псковская (16% дефицит), Смоленская (18% дефицит), Самарская области, Камчатский край (20% дефицит)) [91]. Со-

гласно приведённой информации, в Пермском крае не хватает 701 врача, особенно в сельской местности. Программой «Земский доктор» с 2012 г. было охвачено 699 врачей, однако значительная часть из них либо возвращают деньги, либо, отработав необходимый срок, уезжают из села. Причина – крайне тяжелые условия труда и низкая заработная плата при высокой нагрузке (15–16 тыс. руб. в месяц, в среднем 28 пациентов в день). В Алтайском крае по данным за четвертый квартал 2019 г. не хватало почти 600 врачей, причем полностью не закрыты вакансии даже в Барнауле – краевом центре, основная причина – низкая заработная плата. Врачи отмечают, что выполнение майских указов достигается за счёт сверхнагрузки (работе более, чем на одну ставку). Региональные власти ищут пути решения, в качестве которых, например, предлагается: возвращение врачей, вышедших на пенсию (с соответствующей переподготовкой); привлечение женщин-врачей, находящихся в декретном отпуске (с удобным графиком); привлечение специалистов из ближнего зарубежья. В ряде регионов есть нехватка конкретных специалистов, например, во Владимирской области – детский врач-фтизиатр. Значительный дефицит квалифицированных медицинских кадров наблюдается в Смоленской области, в особенности в отдалённых районах и сельских территориях.

Некоторым регионам удалось переломить негативную тенденцию (например, Тюменская область – плюс 162 врача за 2019 г., Башкортостан (353 работника)). Инструментами решения проблемы стали разнообразные льготы и гарантии, в частности, выделение жилья, помощь в оплате жилищно-коммунальных услуг, гранты со стороны региона и муниципалитетов с целевым назначением (оплата учёбы). Приведенные расчёты показывают, насколько велика межрегиональная дифференциация. Так, на Чукотке обеспеченность врачами составляет 69,4 врача на 10 тыс. населения, в Санкт-Петербурге – 60,4, в Москве – 49,2, в Калмыкии – 44, в Псковской области – 27, в Краснодарском крае – 33

[91]. В целом по России по данным на конец 2018 г., не хватало около 50 тыс. врачей и столько же среднего медицинского персонала, при этом в шести регионах не закрыта каждая десятая вакансия. Наиболее остро стоит вопрос в комплектовании медицинского персонала скорой помощи. Представители профсоюзов данной сферы отмечают, что это, в первую очередь, связано с чрезмерной нагрузкой и не соответствующей этому оплатой труда [33].

Причины сложившейся ситуации многообразны, часть из них связана с недостаточностью возможностей региональных бюджетов при высокой степени остроты проблем, другая – с недостаточной объективностью статистических данных, приводящих к ошибочной оценке проводимых в отрасли здравоохранения реформ. Ключевой вопрос – низкая, не соответствующая затратам труда заработная плата, не обеспечивающая необходимого уровня воспроизводства рабочей силы. Представляется, что возврат к обязательному распределению в иной форме (целевой приём в медицинские вузы обеспечивает именно это) не сможет в полной мере стабилизировать ситуацию, поскольку сохранение недооценки труда медицинских работников будет способствовать оттоку кадров при первой же возможности (после отработки). Поэтому только обеспечение адекватной оплаты труда врачам, медсестрам, фельдшерам – путь решения. Переоснащение больниц, безусловно, – важный фактор, однако на новом оборудовании должен кто-то работать. Есть примеры того, что высокотехнологичное диагностическое оборудование простаивает, так как нет специалистов для работы с ним.

Следует отметить также, что в регионах существенно дифференцированы условия оказания медицинской помощи, что связано с разным количеством сельских территорий (отличающихся по социально-экономическому потенциалу), транспортной доступности, расстояний, качества дорог, плотности населения и специфики заболеваемости, демографических характеристик и т.д. Фе-

деральному центру необходимы инструменты адресной финансовой поддержки программ здравоохранения регионов, учитывающие неодинаковый характер нуждаемости.

В настоящее время в действующие Государственные программы вносятся изменения в соответствии с Национальными проектами, принятыми согласно майскому указу Президента РФ 2018 г. (Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204: проекты, касающиеся социальной сферы: «Здравоохранение», «Образование», «Демография», «Культура», «Жилье и городская среда»). Одна из задач национальных проектов – обеспечить равные условия и качество жизни для жителей различных регионов. Принятие нового инструментария управления связано с недостаточно эффективным использованием возможностей программ и проектов, разработанных ранее. Национальных проектов всего 12, каждый из которых включает несколько федеральных проектов. Федеральный центр при этом берет на себя значительную часть финансирования, ориентируясь на проблемы регионов. Так, например, в национальный проект «Жилье и городская среда» включен федеральный проект «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда», по которому предусмотрено финансирование: из федерального бюджета – 431,94 млрд руб, из регионального бюджета и внебюджетных источников – 75,23 млрд руб. [48]. Представляется, что это позволит преодолеть хроническое отставание ряда регионов по состоянию социальной сферы и качеству жизни.

Следует отметить, что после смены Правительства РФ в январе 2020 г. стали разрабатываться новые подходы к преодолению региональных диспропорций. Так, предложен инструмент «дотягивания» отстающих регионов до среднего уровня с использованием федеральной поддержки. К настоящему времени было выделено 10 наиболее проблемных регионов, нуждающихся в особом внимании и помощи для выхода из хронической депрессии. В качестве инструмента «дотягивания» будут использованы ин-

дивидуальные программы социально-экономического развития. Можно сказать, что это реализация принципа адресной поддержки в региональном управлении. Ранее использовавшиеся инструменты были основаны на принципе равенства проблем регионов и, соответственно, равного подхода к регионам, сами же субъекты Федерации в рамках своей социально-экономической политики решали социальные проблемы, и эти решения были ограничены имеющимися региональными ресурсами. Индивидуальные программы должны быть представлены самими регионами как антикризисные, позволяющие выйти «из зоны бедности» к 2024 г. Для реализации программ федеральный центр окажет поддержку по 5 млрд руб. до 2024 г. Если программы будут эффективными, регионы могут рассчитывать на дополнительные 5 млрд руб. [69]. Этот инструмент способствует стимулированию активности регионов в достижении социальных целей, а не перекалыванию ответственности на вышестоящие органы управления.

Административным инструментом преодоления региональных различий может быть тиражирование (распространение) лучших региональных практик, направленных на рост качества жизни. Такой подход планирует реализовывать Агентство стратегических инициатив, начиная с января 2020 г. Эта организация также выстроит рейтинг регионов по качеству жизни, основой которого, в отличие от имеющихся, будет ориентация на оценки и мнения населения (общая удовлетворенность населения состоянием социальной сферы, социальное самочувствие граждан на основе опросов ВЦИОМ примерно 1 млн чел.) [47]. Стоит, однако, отметить риски абсолютизации такого подхода (преобладание субъективности) и необходимость учёта при принятии управленческих решений также объективных показателей (на которых, например, строится рейтинг качества жизни РИА «Рейтинг»). Использование подобных показателей в управленческой практике соответствует принципу клиентоориентированности, адаптированному для

системы государственного управления. Инструмент тиражирования лидерских практик основывается на отборе показателей качества жизни, на которые прямо или косвенно могут воздействовать органы регионального управления.

Инновационным можно считать подход нового Правительства к определению механизмов социальной поддержки населения. Это подразумевает новую методику измерения бедности исходя из положения домохозяйств. Для этого предполагается рассчитывать федеральную формулу бедности, корректировать с учётом особенностей регионов, а далее оказывать социальную помощь на основе инструмента социальных контрактов. Эксперты РАНХиГС отмечают: «В России для нуждающихся действует более 98 различных пособий и социальных выплат. Многие регионы уже пытались определять наиболее нуждающихся на основе дохода – их личного или их домохозяйства. Но хоть каким-то ростом пособий и социальных выплат это обернулось лишь в 34% программ. А более чем на 15% увеличить пособия удалось лишь в 8% программ. Для 59% пособий отсев на основе доходов не сказался на размере помощи, а в 7% привел к ее сокращению». Поэтому попытка определить адресных получателей на федеральном уровне на основе реестра населения будет способствовать преодолению бедности [107].

Инструмент социального контракта предусматривает активное участие нуждающегося гражданина в определении мер предоставляемой помощи. Социальный контракт предполагает заключение договора между нуждающимся и социальными службами, где определяется индивидуальная программа социальной адаптации (индивидуальная программа социальной реабилитации), а также получение средств, которые можно использовать для нормализации своего социально-экономического статуса. Помощь может предоставляться в разных формах – субсидия на индивидуальное предпринимательство, на переобучение, развитие личного подсобного хозяйства. Государственная социальная помощь

также может предусматривать выдачу продуктов питания, топлива, одежды, обуви, медицинских препаратов, оплату детского сада и др. Основной смысл этой формы взаимодействия – побуждение получателя социальной помощи к самостоятельным действиям, с использованием собственных трудовых возможностей, с ответственностью за качество собственной жизни и жизни своих родных. По сути это реализация на практике принципа выдачи нуждающимся «не рыбы, а удочки», это позволяет достичь условий, в которых в перспективе человеку не понадобится государственная социальная помощь. Участие в социальном контракте добровольное, однако его исполнение обязательно.

Социальный контракт, как и любой контракт, может быть расторгнут. Как правило, это связано с неисполнением обязательств по контракту, переездом в другой субъект Федерации, недостоверностью предоставленных сведений и т.д.

Основания для участия определяют регионы. Так, в Ростовской области такое право предоставляется семьям, имеющим детей, если среднедушевой доход составляет половину регионального прожиточного минимума. В состав семьи должны входить несовершеннолетние дети и (или) лица с инвалидностью. Органы социальной защиты проверяют условия жизни семьи как на основании документов, так и, при необходимости, на основе заключения комиссии. Размер адресного пособия представляет собой доплату до прожиточного минимума на каждого члена семьи, в том числе несовершеннолетнего, срок социального контракта – 6 месяцев [93].

В Республике Татарстан критерием предоставления помощи является то, что семья является малоимущей (среднедушевой доход ниже прожиточного минимума в регионе), а также, если возникли какие-то тяжёлые обстоятельства (болезнь, связанная с необходимостью покупки дорогих лекарств, и это находится за рамками государственных гарантий медицинской помощи; пожар и иное стихийное бедствие). Срок социального контракта может

составлять в данном регионе от 3 месяцев до 1 года. При наличии необходимых оснований социальный контракт может быть продлен, но не более, чем на полгода. Для того чтобы социальный контракт был заключён, требуется согласие не только заявителя, но и всех совершеннолетних членов семьи [31].

В Якутии социальные контракты заключаются с 2010 г., когда этот регион стал участником пилотного проекта Министерства труда и социальной защиты РФ. Опыт оказался успешным, и с 2012 г. был распространён на все муниципальные образования. В Якутии также принят отдельный нормативный документ в отношении социальных контрактов. Он предполагает социальное сопровождение получателей контрактов в течение 3-х лет от момента его заключения для обеспечения выхода из трудной жизненной ситуации. Интересно, что получателем такой помощи может быть, например, малоимущая семья, которая по независящим от неё причинам имеет среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, установленного в соответствующих зонах Якутии. Если при этом среднедушевой доход в семье, имеющей трёх и более несовершеннолетних детей, ниже половины прожиточного минимума, размер помощи достигает 1,2 прожиточного минимума, если среднедушевой доход находится в промежутке между 0,5 и одним прожиточным минимумом – размер помощи несколько ниже (один прожиточный минимум). Для других малоимущих семей размер помощи также более низкий. Срок контракта, как и в Татарстане, может колебаться от 3 месяцев до одного года [32].

На практике одной из наиболее распространённых форм помощи по социальному контракту в сельской местности является получение электронных продовольственных карточек и приобретение домашнего скота. По оценкам региональных властей, доход семьи в этом случае повышается в среднем в 1,7 раза. Министр труда и социального развития региона Е.Волкова приводит следующие данные. В 2019 г. в данном регионе социальный кон-

тракт заключили 3500 семей, из них 41% – на ведение личного подсобного хозяйства и предпринимательской деятельности, остальные – на преодоление трудной жизненной ситуации. Средний размер помощи составляет 180 тыс. руб. В 2020 г. регион выделяет на цели реализации социальных контрактов 330 млн руб. [43].

Социальный контракт обеспечивает адресность и целевое назначение помощи, а также имеет стимулирующий характер. Применение социального контракта возможно с 2012 г., однако регионы пока не очень активно его используют (около трети всех субъектов Федерации), и процент вовлеченных граждан крайне низок (не более 8%) [58]. Для распространения и внедрения социального контракта в региональную практику также предлагается инструмент тиражирования успешного опыта (формирования базы «модельных» социальных контрактов). Важно отметить, что в будущем периоде планируется выделение средств федеральным бюджетом с целью распространения социальных контрактов и вовлечения большего числа нуждающихся граждан. Анализ региональных практик показывает, что размер и условия помощи сильно варьируются, и возможность помочь населению определяется возможностями федерального центра. Поэтому привлечение федеральных средств, в первую очередь, в проблемные и депрессивные регионы может оказать комплексное воздействие на рост их социально-экономического потенциала.

В целом, в настоящее время инструмент тиражирования опыта в развитии социальной сферы получает все большее распространение. Площадкой, где регионы имеют возможность обмениваться опытом, является Форум социальных инноваций регионов. К настоящему моменту имеется опыт проведения уже четырёх подобных мероприятий. Например, на третьем Форуме 2019 г. были представлены инновационные форматы поликлиник нового вида, новый тип социальных учреждений «Мой социальный центр» (опыт Москвы) и др.

Помимо прямых методов государственного воздействия на

социальную сферу, также решению социальных проблем регионов может способствовать поддержка социального предпринимательства, а также вовлечение бизнеса в реализацию различных социальных проектов территории.

Усилению роли социального предпринимательства способствуют такие факторы, как:

- недостаточная эффективность деятельности государственных организаций в решении социальных проблем;

- рост социальной ответственности бизнеса и возможности воздействия на социально-экономическое положение территорий локализации;

- необходимость оптимизации бюджетных затрат на решение социальных проблем.

Региональное социальное предпринимательство представляет собой социально ориентированную предпринимательскую деятельность, которая предполагает, с одной стороны, возможность повышения доходов малоимущих за счёт собственных усилий, с другой стороны, направлена на решение социальных проблем территории с учётом рыночных принципов. Традиционными критериями социального предпринимательства является наличие социальной миссии и извлечение предпринимательского дохода из деятельности. Как отмечено в работе [71], в науке и практике нет устоявшихся трактовок социального предпринимательства. Авторы работы отмечают, по крайней мере, два подхода к выделению социальных предприятий: американский и европейский. Согласно первому, социальным предприятием может считаться предприятие любой организационно-правовой формы, деятельность которого направлена на решение какой-либо социальной проблемы или преодоление недостаточного уровня социальной защиты со стороны государства, при этом функционируют на основе финансовой окупаемости, учете рисков и применении инноваций. Европейский подход базируется на концепции роста занятости нуждающихся в помощи (предоставление рабочих мест со-

циально уязвимым слоям населения). Кроме того, американские социальные предприятия ориентируются на самостоятельную деятельность с привлечением грантов от негосударственных фондов на конкурсной основе, а в европейских странах социальное предпринимательство активно поддерживается государством (с помощью законодательных инструментов, с привлечением специальных фондов финансирования, с использованием разнообразных административных рычагов). В то же время, эти подходы не являются внутренне противоречивыми и вполне могут быть объединены. «Потребители услуг социальных предприятий с течением времени сами становятся их сотрудниками или волонтерами. Во многих случаях это означает их реинтеграцию в общество. Человек из иждивенца превращается в самодостаточного гражданина, способного не только решать собственные проблемы, но и помогать людям, оказавшимся в аналогичной жизненной ситуации» [71]. Представляется, что в российских условиях более актуальным будет европейский опыт, что связано с традиционно высоким уровнем участия государства во всех сторонах жизни общества и меньшей развитостью негосударственных форм финансирования деятельности хозяйствующих субъектов (тем не менее, существующих и оказывающих поддержку предпринимателям).

В Российской Федерации существует Фонд региональных социальных программ «Наше будущее» (с 2007 г., учредитель – Вагит Алекперов), эта организация поддерживает региональные предпринимательские инициативы долгосрочного характера социальной направленности, как информационно, так и финансово [105]. В частности, Фонд участвует в финансировании такого мероприятия, как Всероссийский конкурс социальных проектов «Социальный предприниматель», победители получают финансирование в форме беспроцентных займов (для действующих предприятий – до 1 млн руб., для вновь создаваемых – до 500 тыс. руб.). Также есть конкурс «Прямые инвестиции в социаль-

ное предпринимательство», где предполагается долевое участие в капитале предприятий (размер инвестиций – от 10 млн руб. до 50 млн руб., сроки инвестирования – до 10 лет, форма инвестирования – покупка долей или акций).

Основными задачами, которые ставит перед собой Фонд, являются:

- идентификация субъектов социального предпринимательства, поиск и систематизация социальных инициатив бизнеса, содействие инновациям;

- обобщение опыта с целью повышения эффективности функционирования социальных предпринимателей, консультирование и иные формы информационной поддержки;

- расширение сферы социального предпринимательства, создание положительного имиджа и повышение привлекательности деятельности бизнеса в социальной сфере;

- предоставление грантов и займов (займы рассматриваются Фондом как приоритетная модель финансирования), участие в капитале;

- взаимодействие с государственными и негосударственными организациями в России и за рубежом, связанными с социальным предпринимательством, всестороннее развитие партнёрских отношений [105].

На официальном сайте Фонда представлены проекты деятельности социальных предпринимателей, получившие поддержку, в целом по России и региональном разрезе. Например, в 2019 г. было предоставлено финансирование проекту по открытию яслей-сада «Я расту» с нейропсихологической программой оздоровления, ориентированного на детей с логопедическими и нейропсихологическими отклонениями (для 45 человек ежегодно в детском саду и 100 человек на дополнительных занятиях) в г. Уфе, объём выделенного финансирования составил 2 млн руб. на условиях беспроцентного займа на три года. Также беспроцентный заем на три года в размере 2 млн руб. был выделен предпри-

нимателю Республики Мордовия, компании «Салют Орто» для производства протезов для инвалидов – детей и взрослых. При этом привлечение Фонда социального страхования РФ и частных фондов позволило предпринимателю предоставлять протезы на бесплатной основе. На заемные средства предполагается организовать дополнительное производство в г. Саранске и обеспечивать протезами как минимум 100 человек в год. На открытие пансионата для пожилых и инвалидов в селе Шарипово Кушнаренковского района Республики Башкортостан на 40 койко-мест сроком на 5 лет и без процентов предоставлено финансирование (также в размере 2 млн руб.) АНО Центр социального обслуживания населения «Доверие-К» [105]. В целом анализ поддержанных проектов показывает, что средства могут получить как коммерческие, так и некоммерческие организации, направления их деятельности могут быть связаны как с оказанием услуг социально незащищённым категориям населения, так и с вовлечением населения в предпринимательскую деятельность, приносящую пользу обществу.

Развитие социального предпринимательства невозможно без изучения и анализа имеющегося опыта. В этих целях Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства ОПОРА реализует проект «ОПОРА-СОЗИДАНИЕ», в рамках которого на основе данных открытых источников Комиссия по ценностно-ориентированному предпринимательству систематизировала информацию о формах и методах поддержки социальных предпринимателей в различных регионах [74]. Ориентирован проект, в частности, на православное предпринимательство, меценатство, предпринимательство на основе российских духовных ценностей. При этом используется термин «созидательное предпринимательство», под которым понимается предпринимательская деятельность, направленная на раскрытие потенциала людей, на осуществление вклада во всеобщее благосостояние. Учреждена премия «Лучший созидательный проект»

для коммерческих организаций и проектов, где прибыльность и социальная значимость достигаются одновременно. Премия «Бизнес-успех» была учреждена в 2011 г. совместно организациями: ОПОРА России, Агентство стратегических инициатив, Общественная палата РФ, с номинацией «Лучший социальный проект». Подать заявку могут предприятия, реализующие социальные проекты, с выручкой до 1000 млн руб., числом занятых до 250 человек, функционирующие более полугода. Например, в 2016 г. лауреатом премии «Бизнес-Успех» стала коммерческая организация г. Краснодара «Observer», которая оказывает широкий спектр услуг людям с ограниченными возможностями здоровья (специализированные пляжи, дайвинг и туризм, инвалидные коляски напрокат и их сервисное обслуживание и т.п.) [74]. Кроме того, судя по содержанию сайта, очень большое внимание также уделяется популяризации благотворительных проектов и организаций.

Зарубежный опыт показывает, что государство активно поддерживает социальных предпринимателей в различных формах, в том числе субсидирования заработной платы, цен, арендных льгот, рекламной деятельности и др. В ряде российских регионов также уделяется отдельное внимание социальному предпринимательству. Так, в Санкт-Петербурге действует Специальная программа «Поддержка социального предпринимательства», утвержденная распоряжением Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга от 15.05.2015 г. № 1711-р, где предусмотрены различные льготы, в том числе по аренде. Регион поддерживает предпринимателей, которые приняли на работу представителей социально незащищённых категорий населения (инвалиды, выпускники детских домов, освободившиеся из мест лишения свободы, пенсионеры в возрасте 55 лет и старше), таких работников не менее 30%, а оплата их труда в сумме не менее 25% от общего фонда оплаты труда, либо сами относятся к этим категориям и являются инди-

видуальными предпринимателями без найма работников. Максимальный размер помощи – до 50% затрат на арендные платежи и оборудование, но не более 500 тыс. руб. В ряде субъектов РФ созданы Центры инноваций в социальной сфере, которые поддерживают социальное предпринимательство (например, в Ленинградской области, в Омске, Иркутске). Таким образом, преодоление дифференциации социального развития регионов – это комплексная задача, решение которой возможно на основе активного использования методов и инструментов государственного и муниципального управления социальной сферой, а также на основе поддержки социального предпринимательства и расширения участия бизнеса в решении социальных проблем территории. Ключевыми инструментами государственного регулирования являются государственные программы и проекты, позволяющие сконцентрировать ресурсы на нужных направлениях и оказать необходимую адресную помощь регионам. Перспективными подходами к решению проблем социальной сферы являются те, которые предполагают активное участие самого населения (социальные контракты). Достижению как социальных, так и экономических целей развития региона способствует социальное предпринимательство, поддержку которому предоставляют как государственные, так и негосударственные структуры.

4.5 Учет экологической компоненты регионального развития в политике выравнивания

Взаимосвязь между экономической, социальной и экологической компонентой регионального развития носит сложный и многоаспектный характер. Природные ресурсы региона являются одним из ключевых факторов, определяющих его специализацию в рамках экономической системы страны, размещение различных видов производств и создание производственных кластеров на его территории. Описанные экономические факторы влияют на количество создаваемых в регионе рабочих мест и требуемых на

них профессиональных квалификаций, уровень оплаты труда персонала на предприятиях и организациях региона. Таким образом, уровень экономического развития региона формирует базу для роста доходов населения, проживающего на данной территории, углубляя степень разделения труда и создавая спрос на новые виды деятельности.

С другой стороны, экономическое развитие предприятий и организаций региона становится мощным источником формирования его бюджета через систему налогообложения. Направление средств регионального бюджета на развитие транспортной, инженерной и логистической инфраструктуры, реализацию социальных проектов, улучшает условия ведения бизнеса и повышает качество жизни населения региона. Кроме того, растущий бизнес готов брать на себя часть социальной нагрузки и финансировать важные региональные проекты.

Однако не всегда экономическое развитие оказывает положительное влияние на развитие территории. Промышленность использует природные ресурсы, в том числе невозобновляемые, а промышленные загрязнения серьезно ухудшают состояние природной среды. Экологическое состояние региона во многом определяет качество жизни населения на его территории. Общеизвестным является тот факт, что в ряде крупных промышленных городов России (Дзержинск, Красноярск, Норильск и др.) уровень промышленных загрязнений вызывает ряд серьезных заболеваний и сокращение продолжительности жизни местного населения. Компенсация данных негативных последствий требует соответствующих экологических налогов и других видов платежей. Кроме того, требуется разработка мероприятий по снижению промышленной нагрузки на природную среду через внедрение системы «зеленых» производственных стандартов, инвестиции в ресурсо- и природосберегающие технологии и т.д.

Важно отметить, что современные концепции стратегического развития предполагают достижение одновременного роста эко-

номических и социальных показателей при сохранении состояния природной среды. Так, например, М. Портер и К. Линд в своей работе «На пути к новой концепции экологической конкурентоспособности», опубликованной в *Journal of Economic Perspective*, утверждают, что в большинстве случаев промышленные загрязнения связаны с неэффективным использованием ресурсов производства [118]. В то же время, использование передовых производственных технологий не только повышает производительность производственных процессов, но и позволяет сократить количество используемых природных ресурсов и уровень загрязнения природной среды. Это означает, что на региональном уровне необходимо поддерживать такие технологические инновации, которые обеспечат наращивание темпов экономического роста при более эффективном и рачительном использовании природных ресурсов.

Процесс регионального экономического роста при сохранении или даже снижении промышленной нагрузки на природную среду получил название «эффекта декаплинга» («decoupling effect»). В переводе с английского «декаплинг» означает «разъединение», «расцепление», «развязывание». Применительно к анализу взаимосвязи между экономическим развитием и экологическим состоянием региона «эффект декаплинга» может носить относительный и абсолютный характер. Под относительным понимается процесс регионального развития, при котором рост объемов производства значительно обгоняет темпы роста использования природных ресурсов и ухудшения состояния природной среды, которые, впрочем, также имеют положительные значения. «Эффект декаплинга» является абсолютным, если рост объемов производства сопровождается снижением темпов роста использования природных ресурсов и ухудшения состояния природной среды [33; 109].

Оба типа «эффекта декаплинга» предполагают «экологизацию» промышленного и экономического развития региона и тре-

буют наращивания использования принципов устойчивого развития в хозяйственной деятельности региона, основанных на внедрении ресурсосберегающих и природоохранных технологий, модернизации производства, совершенствовании транспортных и логистических процессов, развитии региональных инфраструктурных проектов. Описанный процесс «экологизации» должен способствовать росту «зеленой» экономики, основной задачей которой является снижение экологических рисков и экологических дефицитов.

Приведенные выше рассуждения означают, что разработка стратегии выравнивания регионального развития невозможна без полноценного учета его экологической компоненты. Регионы России существенно различаются по своему природному потенциалу, который и создает основу для выбора направления регионального социально-экономического развития [73; 86]. Оценка данного потенциала и разработка мероприятий по его сохранению является важным элементом стратегии выравнивания развития российских регионов.

Таблица 27

Распределение земель по регионам СЗФО

Регион	Площадь (тыс. га)
Республика Карелия	18052
Республика Коми	41677,4
Архангельская область	58991,3
Вологодская область	14452,7
Калининградская область	1512,5
Ленинградская область	8390,8
Мурманская область	14490,2
Новгородская область	5450,1
Псковская область	5539,9
г. Санкт-Петербург	140,3

Источник: [сост. по данным Росстата].

Рассмотрим ключевые показатели природного потенциала регионов России и региональную политику в области природопользования на примере регионов Северо-Западного федерального

округа. Одним из ключевых показателей природного потенциала является площадь земельных ресурсов. Распределение земель по федеральным округам Российской Федерации представлено в табл. 27. Процентное соотношение площадей земель федеральных округов Российской Федерации представлено на рис. 33.

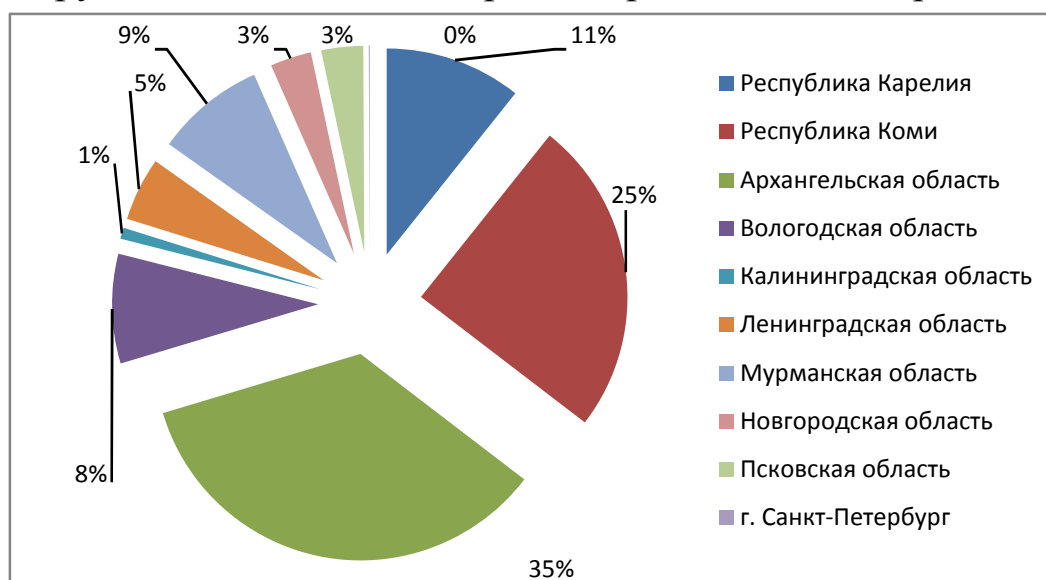


Рис. 33. Распределение площадей земель по регионам Северо-Западного федерального округа на 2018 г., в %

Источник: [сост. по данным Росстата].

Как видно из представленных данных, максимальной площадью земель обладает Дальневосточный федеральный округ (695255,5 тыс. га, или 40,6% от площади РФ), на втором месте – Сибирский федеральный округ (436172,7 тыс. га; 24,34%), на третьем – Уральский федеральный округ (181849,7 тыс. га; 11%), на четвертом – Северо-Западный федеральный округ (168697,2 тыс. га; 10%), на пятом – Приволжский федеральный округ (103697,5 тыс. га, или 6,06%). Наименьшей площадью земель характеризуются Центральный федеральный округ (65020,5 тыс. га; 4%); Южный федеральный округ (44782,1 тыс. га; 3%) и, наконец, Северо-Кавказский федеральный округ (17043,9 тыс. га; 1%). Таким образом, земельные ресурсы Северо-Западного федерального округа являются достаточно значимыми в сравнении с другими федеральными округами.

Рассмотрим структуру земельных ресурсов СЗФО более под-

робно в разрезе входящих в него субъектов федерации. Распределение земель по субъектам СЗФО представлено в табл. 28. Процентное соотношение площадей земель регионов СЗФО представлено на рис. 35. На основании приведенных статистических данных можно сделать вывод о том, что наибольшими земельными ресурсами в СЗФО обладает Архангельская область (58991,3 тыс. га), на втором месте по данному показателю располагается Республика Коми (41677,4 тыс. га), на третьем – Республика Карелия (18052 тыс. га). Наименьшая площадь земель среди субъектов СЗФО у г. Санкт-Петербурга – 140,3 тыс. га.

Значительная часть земель СЗФО используется в сельском хозяйстве. К землям сельскохозяйственного назначения относятся те, которые используются для получения сельскохозяйственной продукции: пастбища, сенокосы, многолетние насаждения, залежь и пашня. Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения по регионам СЗФО за период с 2014 по 2018 годы представлена в табл. 28. Как видно по данным табл. 28, площади сельскохозяйственных угодий по регионам СЗФО в течение пяти лет практически не изменяются. Распределение площадей земель сельскохозяйственного назначения по регионам СЗФО на начало 2019 г. представлено на рис. 34.

Наибольшими сельскохозяйственными угодьями среди регионов СЗФО обладает Псковская область (1511, 1 тыс. га); на втором месте находится Вологодская область (1448,4 тыс. га); на третьем – Новгородская область (829,1 тыс. га); на четвертом – Калининградская область (809,3 тыс. га); на пятом – Ленинградская область (798,6 тыс. га); на шестом – Архангельская область (753 тыс. га); на седьмом – Республика Коми (418,1 тыс. га); на восьмом – Республика Карелия (212,9 тыс. га); на девятом – Мурманская область (25,6 тыс. га) и на десятом – г. Санкт-Петербург (20,9 тыс. га). Таким образом, в северных регионах СЗФО значительно меньше земель, пригодных для сельскохозяйственного использования.

Как уже отмечалось выше, площадь сельскохозяйственных угодий в регионах СЗФО за последние пять лет практически не меняется: стабильные показатели демонстрируют Республики Карелия и Коми, а также Псковская область. Небольшое снижение показателя (в пределах 0,1–0,3 тыс. га) наблюдается в Архангельской, Вологодской, Калининградской и Новгородской областях. Более значимое снижение площади земель сельскохозяйственного назначения наблюдается в Мурманской области (1,6 тыс. га) и Санкт-Петербурге (4,2 тыс. га). Ленинградская область на конец 2018 г. демонстрирует небольшой рост показателя – на 0,1 тыс. га.

Таблица 28

**Площадь сельскохозяйственных угодий регионов СЗФО
в 2014–2018 гг.**

<i>Площадь в тыс. га</i>	<i>2014 г.</i>	<i>2015 г.</i>	<i>2016 г.</i>	<i>2017 г.</i>	<i>2018 г.</i>
Республика Карелия	212,9	212,9	212,9	212,9	212,9
Республика Коми	418,1	418,1	418,1	418,1	418,1
Архангельская область	753,3	753,2	753	753	753
Вологодская область	1448,5	1448,5	1448,5	1448,5	1448,4
Калининградская область	809,6	809,4	809,4	809,4	809,3
Ленинградская область	798,5	798,6	798,4	798,5	798,6
Мурманская область	27,2	27,2	27,1	25,6	25,6
Новгородская область	830,3	830,2	830	829,9	829,1
Псковская область	1511,1	1511,1	1511,1	1511,1	1511,1
г. Санкт-Петербург	25,1	21,5	21,2	20,9	20,9

Источник: [сост. по данным Росстата].

Следующим важным элементом природного потенциала региона являются лесные земли. Они представляют собой земельные участки, предназначенные для выращивания леса. Данные участки могут быть как покрыты лесной растительностью (заняты производительным древостоем и кустарниками), так и не покрыты (естественные редины, лесные питомники, фонд лесовосстановления и т.д.). Динамика изменения площади лесных земель по регионам СЗФО за период с 2005 по 2018 гг. представлена в табл. 29. Распределение лесных земель по регионам СЗФО на начало 2019 года представлено на рис. 35.

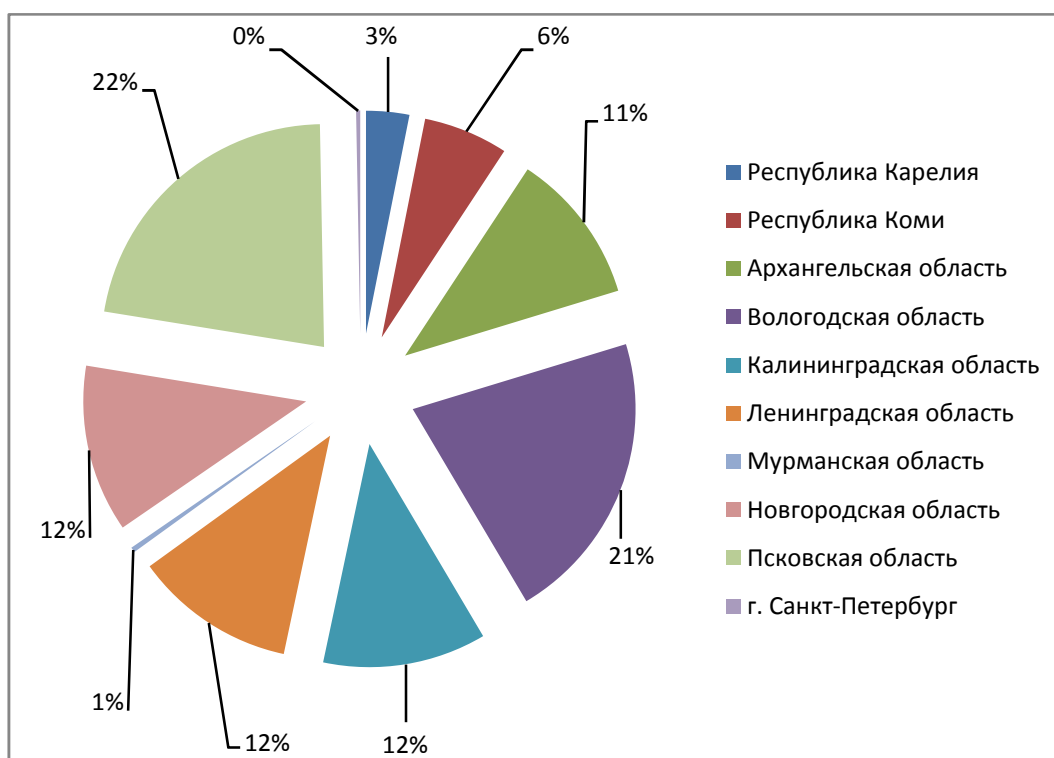


Рис. 34. Распределение площадей сельскохозяйственных угодий по регионам СЗФО на начало 2019 г., в %

Источник: [сост. по данным Росстата].

Таблица 29

Лесные земли СЗФО (тыс. га)

	2005 г.	2010 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Северо-Западный федеральный округ	92523,3	92500,6	92641,1	92638,7	92639,6	92638,2	92633,9
Республика Карелия	9853,6	9851,5	9850,2	9850,2	9850,2	9850,2	9850,2
Республика Коми	30966,1	30966,6	31093,5	31093,6	31093,5	31093,5	31093,5
Архангельская область	24694,0	24673,9	24689,4	24689,4	24689,4	24689,4	24687,0
Вологодская область	10457,0	10456,1	10456,4	10456,4	10456,4	10456,4	10456,5
Калининградская область	298,0	295,1	295,1	295,1	295,1	295,1	295,1
Ленинградская область	5017,2	5016,6	5016,0	5015,6	5015,8	5015,7	5015,6
Мурманская область	5391,1	5384,3	5383,8	5383,8	5383,6	5383,6	5383,6
Новгородская область	3584,7	3585,3	3583,3	3581,2	3582,2	3580,9	3579,0
Псковская область	2237,1	2246,8	2249,0	2249,0	2249,0	2249,0	2249,0
г. Санкт-Петербург	24,5	24,4	24,4	24,4	24,4	24,4	24,4

Источник: [сост. по данным Росстата].

Наибольшей площадью лесных земель обладает Республика Коми (31093,5 тыс. га), за ней следует Архангельская область (24687,0 тыс. га). На третьем месте идет Вологодская область (10456,5 тыс. га), на четвертом – Республика Карелия (9850,2 тыс. га); на пятом – Мурманская область (5383,6 тыс. га), на шестом –

Ленинградская область (5015,6 тыс. га); на седьмом – Новгородская область (3579,0 тыс. га), на восьмом – Псковская область (2249,0 тыс. га); на девятом – Калининградская область (295,1 тыс. га), на десятом – г. Санкт-Петербург (24,4 тыс. га).

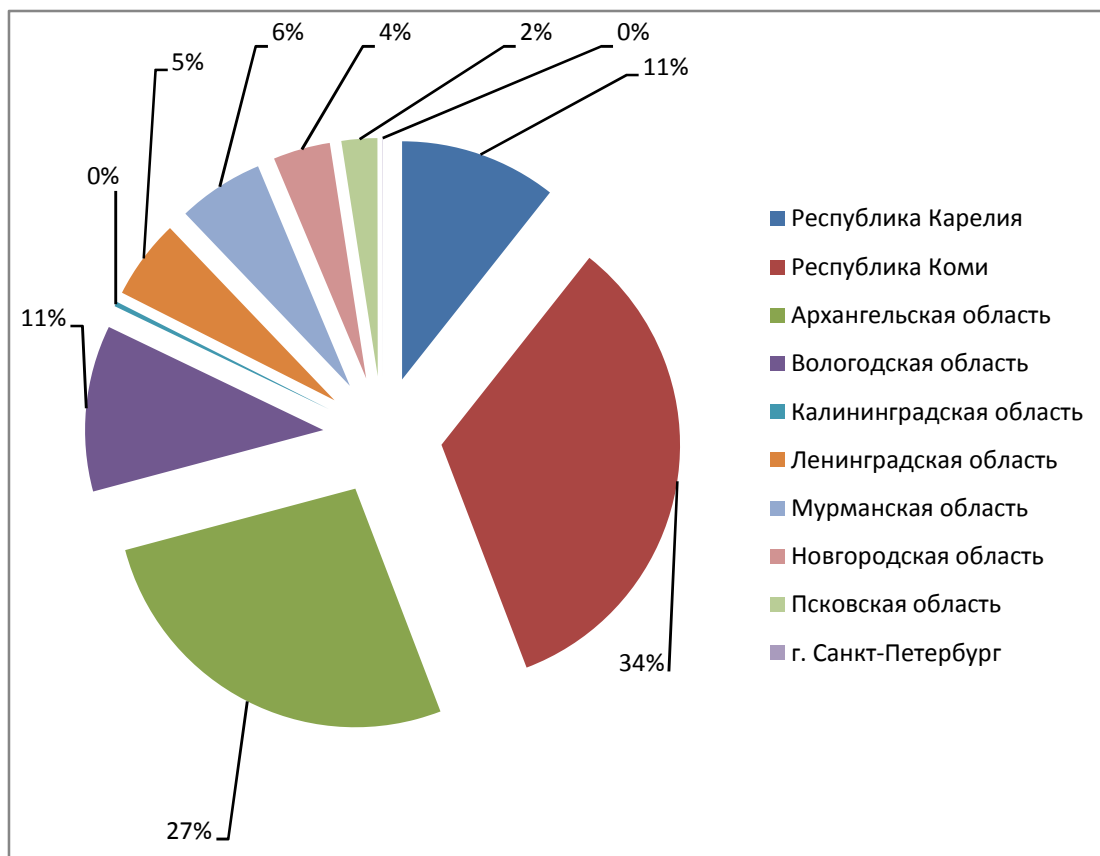


Рис. 35. Распределение лесных земель по регионам СЗФО на начало 2019 г., в%

Источник: [сост. по данным Росстата].

Данные табл. 29 показывают, что площади лесных земель в регионах СЗФО в целом является стабильным. Более того, в целом по СЗФО за период с 2005 по 2018 гг. площадь лесных земель выросла на 110,6 тыс. га. В то же время в Мурманской области наблюдается некоторое снижение площади лесных земель – на 7,5 тыс. га; в Республике Карелия – на 3,4 тыс. га; в Калининградской области – 2,9 тыс. га; в Ленинградской области – на 1,6 тыс. га; в Вологодской области – на 0,5 тыс. га; в Санкт-Петербурге – на 0,1 тыс. га. Общий рост площади лесных земель СЗФО достигается за счет республики Коми, которая демонстрирует увеличение показателя на 127,4 тыс. га; Псковской области

(11,9 тыс. га) и Архангельской области (3 тыс. га).

Третьим важным природным ресурсом региона являются его поверхностные воды. Главными хранилищами поверхностных пресных вод являются озера, реки, болота, каналы и водохранилища. Динамика площади поверхностных вод регионов СЗФО за период с 2005 по 2018 гг. представлена в табл. 31. Соотношение площадей поверхностных вод по регионам СЗФО на начало 2019 года представлено на рис. 36.

Таблица 30

Площадь поверхностных вод (включая болота) по регионам СЗФО за период с 2005 по 2018 гг., тыс. га

	2005 г.	2010 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Северо-Западный федеральный округ	36198,2	36196,0	36197,4	36197,1	36197,8	36197,6	36198,1
Республика Карелия	7732,1	7731,7	7731,8	7731,8	7731,8	7731,8	7731,8
Республика Коми	4714,1	4714,4	4714,6	4714,6	4714,6	4714,6	4714,6
Архангельская область	11017,6	11017,2	11017,1	11017,1	11017,1	11017,1	11017,1
Вологодская область	1930,4	1930,4	1930,4	1930,4	1930,4	1930,4	1930,4
Калининградская область	232,0	231,3	231,3	231,3	231,3	231,3	231,3
Ленинградская область	2097,9	2096,8	2096,7	2096,9	2096,8	2096,8	2096,7
Мурманская область	6887,1	6892,7	6892,7	6892,7	6893,2	6892,7	6892,7
Новгородская область	722,2	721,9	723,1	722,7	723,0	723,3	723,9
Псковская область	856,4	851,4	851,5	851,5	851,5	851,5	851,5
г. Санкт-Петербург	8,4	8,2	8,2	8,1	8,1	8,1	8,1

Источник: [сост. по данным Росстата].

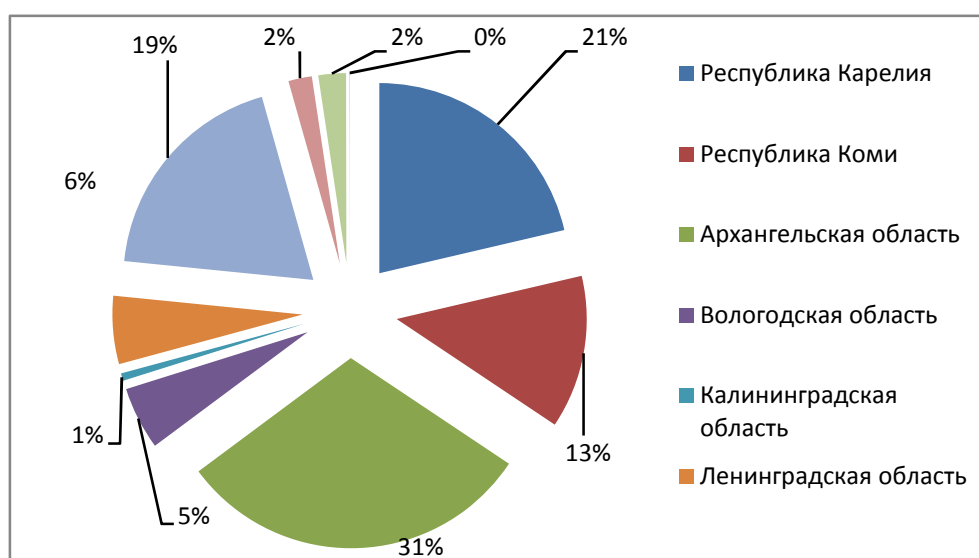


Рис. 36. Распределение площадей поверхностных вод по регионам СЗФО на начало 2019 г., в %

Источник: [сост. по данным Росстата].

Как видно из рис. 36, наибольшими водными ресурсами в СЗФО обладает Архангельская область (11017,1 тыс. га), на втором месте находится Республика Карелия (7731,8 тыс. га), на третьем – Мурманская область (6892,7 тыс. га), на четвертом – Республика Коми (4714,6 тыс. га), на пятом – Ленинградская область (2096,7 тыс. га). Более скромные водные ресурсы у Вологодской области (1930,4 тыс. га), а также у Псковской (851,5 тыс. га), Новгородской (723,9 тыс. га), Калининградской (231,3 тыс. га) областей и г. Санкт-Петербурга (8,1 тыс. га).

Таблица 31

Затраты на охрану окружающей среды по федеральным округам Российской Федерации (в фактически действовавших ценах; млн руб.)

Объект анализа	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Российская федерация	559,703	582,128	590,865	652,729	715,848
Центральный федеральный округ	85,321	91,551	95,869	104,013	120,132
Северо-Западный федеральный округ	72,420	63,942	77,132	74,926	87,143
Южный федеральный округ	34,437	41,314	31,951	31,461	35,903
Северо-Кавказский федеральный округ	7,181	6,333	6,896	6,699	8,174
Приволжский федеральный округ	119,308	111,984	98,671	103,548	116,975
Уральский федеральный округ	73,889	81,215	90,046	97,041	93,952
Сибирский федеральный округ	78,320	83,188	85,808	98,420	93,621
Дальневосточный федеральный округ	39,716	40,332	38,485	48,108	52,976

Источник: [Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019].

Показатель площади поверхностных вод по СЗФО за период с 2005 по 2018 гг. практически не изменился: снижение составило всего 0,1 тыс. га. Динамика изменения показателя в регионально разрезе разнонаправлена. В части регионов он снизился: в Псковской области – на 4,9 тыс. га; в Ленинградской области – на 1,2 тыс. га; в Калининградской области – на 0,7 тыс. га; в Архангельской области – на 0,5 тыс. га; в Республике Карелия и г. Санкт-Петербург – на 0,3 тыс. га. В Вологодской области показатель остался прежним. В части регионов показатель, наоборот, вырос: в Мурманской области – на 5,6 тыс. га; в Новгородской области – на 1,7 тыс. га; в Республике Коми – на 0,5 тыс. га.

Подводя итог проведенному анализу состояния природных ресурсов регионов СЗФО, можно сделать вывод, что все проанализи-

зированные субъекты федерации имеют значительный природный потенциал, состав которого в основном остается стабильным на протяжении последних 10–15 лет. Выявленные колебания в составе сельскохозяйственных и лесных земель, а также водных ресурсов региона СЗФО не являются значительными. Таким образом, проанализированные регионы бережно относятся к своему природному наследию и рационально организуют политику природопользования.

В то же время, важно помнить о том, что экологическая компонента регионального развития в серьезной степени зависит от мероприятий по охране окружающей среды. Затраты на охрану окружающей среды состоят из прямых инвестиций в основной капитал, текущих расходов и затрат на капитальный ремонт основных фондов, используемых для реализации природосберегающих программ. Кроме того, в данный показатель включают расходы на содержание персонала организаций и учреждений, занимающихся вопросами природной среды, а также затраты на научные исследования и разработки в области природоохранной деятельности. Также важным компонентом данной статьи затрат являются затраты на реализацию образовательных программ в сфере охраны окружающей среды.

Рассмотрим динамику показателя затрат на охрану окружающей среды в различных федеральных округах Российской Федерации (табл. 32). Как видно из данных таблицы, СЗФО находится на пятом месте по уровню затрат на охрану окружающей среды, пропуская вперед Центральный, Приволжский, Уральский и Сибирский федеральные округа. В то же время уровень затрат на охрану окружающей среды в СЗФО за последние пять лет практически постоянно растет (за исключением 2015 г.). Общий рост затрат на охрану окружающей среды в СЗФО в 2018 г. по сравнению с 2014 г. составил 20,3%, что несколько ниже общероссийского уровня в 27,9%. Рост затрат на охрану окружающей среды связан с необходимостью развития природоохранной деятельности в связи с ростом негативного воздействия на нее, обусловленного развитием промышленного производства.

Таблица 32

**Затраты на охрану окружающей среды в Российской Федерации
по направлениям природоохранной деятельности
(в фактически действовавших ценах; млн руб.)**

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Объем затрат на охрану окружающей среды	559 703	582 128	590 865	652 729	715 848
в том числе по направлениям природоохранной деятельности:					
охрана атмосферного воздуха и предотвращение изменений климата	112 412	102 765	102 307	122 830	130 918
сбор и очистка сточных вод	223 439	234 112	235 553	239 092	246 917
обращение с отходами	60 885	68 482	66 652	79 517	91 735
защита и реабилитация земель, поверхностных и подземных вод	36 105	37 952	44 535	33 649	30 746
сохранение биоразнообразия и охрана природных территорий	34 489	44 593	35 926	37 181	41 095
прочие	92 374	94 224	105 891	140 460	174 437
Объем затрат на охрану окружающей среды в процентах к ВВП	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7

Источник: [Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019].

Структура затрат на охрану окружающей среды в Российской Федерации за период с 2014 по 2018 гг. представлена в табл. 33. Данные таблицы показывают, что наибольшую долю в структуре природоохранных затрат занимают сбор и очистка сточных вод (34,5%), охрана атмосферного воздуха и предотвращение изменений климата (18,3%), обращение с отходами (12,8), сохранение биоразнообразия и охрана природных территорий (5,7%), защита и реабилитация земель, поверхностных и подземных вод (4,3%).

Структура затрат на охрану окружающей среды по регионам СЗФО представлена в табл. 34. В 2018 г. больше всего в природоохранные мероприятия инвестирует Мурманская область – доля ее затрат на природоохранные мероприятия составляет 22% от всех затрат регионов СЗФО на эти цели. На втором месте – Санкт-Петербург – его доля составляет 20,4%. Ленинградская область – на третьем месте с долей затрат в 19,2%. Нужно отметить, что такая позиция не является типичной для Ленинградской области: в 2014, 2016 и 2017 гг. ее вклад в природоохранные мероприятия был самым большим среди субъектов СЗФО.

Таблица 33

Затраты на охрану окружающей среды по регионам СЗФО за период с 2014 по 2018 гг. (в фактически действовавших ценах; млн руб.)

	2014	2015	2016	2017	2018
Северо-Западный федеральный округ	72420	63942	77132	74926	87143
Республика Карелия	2923	3135	3309	3181	2935
Республика Коми	9582	12670	12154	9669	13795
Архангельская область	6154	6474	6252	10000	7164
Вологодская область	5910	3785	4432	5048	4700
Калининградская область	1373	1814	1868	2123	1820
Ленинградская область	23988	8808	20966	16616	16755
Мурманская область	7888	8090	6584	8726	19189
Новгородская область	1852	2538	1843	1969	1826
Псковская область	742	801	904	1022	1168
г. Санкт-Петербург	12008	15828	18821	16572	17790

Источник: [Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019].

Таблица 34

Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников по регионам СЗФО за период с 2005 по 2018 гг. (тыс. т)

Регион	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Северо-Западный федеральный округ	2254	2389	2293	2193	2317	2264	2142	2024	1915	1827
Республика Карелия	129	108	96	107	119	95	96	116	114	124
Республика Коми	671	595	712	688	774	707	612	569	451	488
Архангельская область	314	545	373	271	245	262	260	245	251	204
Вологодская область	478	474	469	473	499	491	461	441	429	376
Калининградская область	28	29	25	25	21	19	20	21	26	24
Ленинградская область	209	226	216	229	245	272	247	243	226	218
Мурманская область	301	288	263	259	270	276	276	232	243	215
Новгородская область	55	46	42	45	45	43	70	46	53	56
Псковская область	17	22	28	28	27	29	27	33	35	37
г. Санкт-Петербург	53	57	69	69	72	71	73	78	87	84

Источник: [сост. по данным Росстата].

В 2018 г. на четвертом месте в СЗФО по затратам на охрану окружающей среды располагает Республика Коми с показателем 15,8% от природоохранных затрат федерального округа. На пятом – Архангельская область (8,2%), на шестом – Вологодская область (5,4%), на седьмом – Республика Карелия (3,4%), на восьмом – Новгородская область (2,1%), на девятом – Калининградская область (2,0%), на десятом – Псковская область (1,3%).

Рассмотрим динамику загрязнений природной среды СЗФО по

основным категориям. Одним из наиболее важных показателей, характеризующих негативное воздействие промышленности на природную среду, являются выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников. Стационарным источником считается неподвижный агрегат (устройство, установка, аппарат, террикон, резервуар и др.), загрязняющий атмосферу при эксплуатации. Динамика выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников по регионам СЗФО за период с 2005 по 2018 годы представлена в табл. 35.

Как видно из данных табл. 35, наибольший уровень загрязнения атмосферного воздуха выбросами от стационарных источников наблюдается в Республике Коми (488 тыс. т). На втором месте по загрязнению находится Вологодская область (376 тыс. т), на третьем – Ленинградская область (218 тыс. т), на четвертом – Мурманская область (215 тыс. т), на пятом – Архангельская область – (204 тыс. т), на шестом – Республика Карелия (124 тыс. т). Остальные регионы загрязняют атмосферный воздух значительно меньше. Так, в Санкт-Петербурге данный показатель принимает значение 84 тыс. т в год, в Новгородской области – 56 тыс. т, в Псковской области – 37 тыс. т, и наименьшее значение показателя наблюдается в Калининградской области – 24 тыс. т. В целом по СЗФО показатель загрязнения атмосферного воздуха выбросами от стационарных источников за период с 2005 по 2018 гг. снизился на 19%. Так, в Республике Карелия он снизился на 4%, в Калининградской области – на 14,3%, в Вологодской области – на 21,4%, в Республике Коми – на 27,3%, в Мурманской области – на 28,6%, в Архангельской области – на 35,1%. Однако в некоторых регионах, например, в Новгородской области показатель загрязнения атмосферного воздуха выбросами от стационарных источников вырос на 1,8%, в Ленинградской области – на 4,3%, в г. Санкт-Петербурге – в 1,6 раза, а Псковской области – в 2,2 раза.

**Сброс загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты
по регионам СЗФО за период с 2010 по 2018 гг. (млн м³)**

Регион	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Северо-Западный федеральный округ	3088	2866	2877	2796	2674	2637	2719	2772	2584
Республика Карелия	190	175	177	220	222	205	221	221	180
Республика Коми	117	129	120	106	108	117	110	262	267
Архангельская область	416	375	364	341	336	330	329	325	323
Вологодская область	152	157	154	148	137	145	147	157	129
Калининградская область	88	91	103	102	103	107	111	111	100
Ленинградская область	291	231	241	277	271	269	272	279	275
Мурманская область	339	334	376	334	331	328	320	318	298
Новгородская область	97	92	87	73	75	76	78	28	26
Псковская область	52	45	40	39	37	35	37	37	34
г. Санкт-Петербург	1346	1239	1215	1157	1054	1023	1093	1033	951

Источник: [сост. по данным Росстата].

Другим важным показателем, характеризующим промышленное загрязнение окружающей среды, является сброс загрязненных сточных вод, предполагающий отведение воды, загрязненной промышленными, а также бытовыми и хозяйственными отходами от места проживания и хозяйственной деятельности людей. Данный сброс производится в канализационные системы, водоемы или землю. Рассмотрим динамику данного показателя по регионам СЗФО за период с 2010 по 2018 гг. (табл. 35).

Представленные в табл. 36 данные говорят о том, что наибольший вклад в загрязнение сточных вод среди регионов СЗФО вносит Санкт-Петербург. Его доля в данном типе загрязнений составляет 36,8%. За ним с большим отрывом следует Архангельская область, доля которой составляет 12,5%. На третьем месте по данному показателю находится Мурманская область (11,5%), на четвертом – Ленинградская область (10,6%), на пятом – Республика Коми (10,3%), на шестом – Республика Карелия (7%), на седьмом – Вологодская область (5%), на восьмом – Калининградская область (4%), на девятом – Псковская область (1,3%), на десятом – Новгородская область (1%). Важно отметить, что за последние 8 лет (с 2010 по 2018 гг.) показатель сброса загрязненных сточных вод по СЗФО значительно снизился – на 16,4%. Значи-

мое снижение наблюдается в Новгородской области – на 73,2%, Псковской области – на 34,7%, Санкт-Петербурге – на 29,4%, Архангельской области – на 22,4%, Мурманской области – 12,1%, Вологодской области – 15,2%, Ленинградской области – 5,5% и Республике Карелия – на 5,3%. В то же время в двух регионах наблюдается обратная динамика – показатель сброса загрязненных сточных вод растет: в Республике Коми – в 2,3 раза, в Калининградской области – на 13,6%.

Таким образом, несмотря на общий положительный результат, заключающийся в значительном снижении показателей загрязнения атмосферного воздуха и водных ресурсов в СЗФО за рассматриваемый период времени, динамику изменения экологических показателей в регионах можно назвать разнонаправленной. Тем не менее, стабильность показателей ресурсного потенциала (общего земельного фонда, а также лесных земель и земель сельскохозяйственного назначения), рост показателей затрат на природоохранные мероприятия, а также снижение показателей загрязнения атмосферного воздуха и воды, позволяет сделать вывод о наращивании экологической компоненты регионов СЗФО и планомерной реализации концепции устойчивого развития.

Рассмотрим основные направления природоохранных мероприятий региона, позволяющих улучшить качественное состояние его природной среды, на примере Ленинградской области. Природоохранная деятельность в регионе регулируется специальной Госпрограммой «Охрана окружающей среды Ленинградской области». В рамках данной программы реализуются мероприятия по мониторингу и регулированию качества природной среды и развитию экологической культуры населения региона [30]. В ходе мониторинга состояния природной среды измеряются показатели загрязнения атмосферного воздуха, поверхностных вод водоемов и почв. Отчет «Об экологической ситуации в Ленинградской области в 2017 году» демонстрирует снижение значений загрязнения данных показателей [73].

Важным элементом природоохранной деятельности является радиационный контроль. Согласно данным радиационного мониторинга, радиационная обстановка в регионе стабильна и соответствует естественным нормам. Также в рамках природоохранных мероприятий в Ленинградской области проводятся ежегодные учения по ликвидации аварийных разливов нефтепродуктов.

Одним из составляющих контроля качества окружающей среды является выявление корреляционных связей в системе «природная среда – здоровье населения». В Ленинградской области такой анализ был проведен в двух городах: Сосновый Бор и Кириши. В списке реализованных природоохранных мероприятий отдельно следует упомянуть региональную подпрограмму по утилизации твердых бытовых и промышленных отходов. Наиболее значимым мероприятием данной подпрограммы является строительство специального утилизационного полигона в Подпорожском районе области [73].

Другим направлением природоохранных мероприятий является реализация образовательных проектов в области экологии. В Ленинградской области это направление охватывает такие мероприятия, как экологический слет для учащихся школ региона, конкурс «Лучшая экологическая школа» и повышение квалификации педагогов на программах дополнительного экологического образования. Описанные примеры природоохранных мероприятий Ленинградской области не исчерпывают полный перечень проделанной работы, но демонстрируют ее значимость и разнообразие направлений. Аналоги многих из перечисленных мероприятий реализуются и в других регионах СЗФО.

В целом на основе проведенного анализа можно сделать вывод о том, что понимание важности экологической активности есть в каждом из регионов СЗФО. Более того, рост показателей затрат на природоохранные мероприятия позволяет сделать вывод о наращивании экологической компоненты регионов СЗФО и планомерной реализации концепции устойчивого развития. Это

позволяет ожидать повышения общей устойчивости и экологичности развития регионов округа.

Устойчивое региональное развитие, опирающееся на использование передовых производственных технологий и сохранение природной среды, позволяет продуктивно использовать описанный ранее «эффект декаплинга». Наличие данного эффекта в регионах СЗФО убедительно подтверждается статистическими данными по динамике экономического развития регионов, загрязнению природной среды и затратам на природоохранные мероприятия, представленными выше. Это означает, что задача выравнивания регионального развития на основе использования природосберегающих технологий вполне может быть реализована в Северо-Западном федеральном округе.

5. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ ВЫРАВНИВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Дифференциация уровней экономического развития регионов характерна не только для России, но и для других стран мира. Масштаб этой дифференциации в разных странах естественно различен, как различны и подходы к преодолению этого разрыва. Существующая практика, особенно в развитых странах, демонстрирует вполне ощутимые результаты применения инструментов, в первую очередь бюджетной и экономической политики, для выравнивания уровня экономического развития регионов. В этой связи изучение этого опыта и его адаптация к условиям Российской Федерации представляет не только чисто научный, но и вполне практический интерес.

Все известные стратегии региональной политики укладываются в диапазон между двумя подходами: выравниванием социально-экономического положения различных регионов и стимулированием экономического роста в наиболее развитых регионах, так называемых «точках роста». В первом случае региональная поли-

тика чаще всего сводится к простому перераспределению бюджетных доходов от «богатых» регионов к «бедным», результатом чего становится «иждивенчество» одних и снижение стимулов к собственному развитию у других.

В стратегиях второго типа предполагается, что передовые регионы будут выступать локомотивами экономического роста и волны этого роста будут расходиться от них к более бедным регионам, тем самым поднимая их уровень социально-экономического развития. Проблема такого рода стратегий заключается в том, что в силу инерционности экономических процессов разрыв в уровне экономического развития «локомотива» и «состава» резко возрастает, по крайней мере, на начальном этапе, что может привести к отрицательным последствиям, вплоть до распада государства. Особенно велики такого рода риски в государствах со сложной национальной и (или) конфессиональной структурой.

Таким образом, оптимальная стратегия должна синтезировать обе крайности, т.е. перераспределение должно сочетаться с созданием стимулов для развития регионов за счет внутренних ресурсов. В этой связи большой интерес вызывает региональная политика Европейского Союза и ее постоянная адаптация к изменяющимся условиям, поскольку в данном случае мы имеем дело с уникальным случаем, когда региональная политика реализуется не на уровне национального государства, а на наднациональном уровне.

Следует отметить, что с самого начала интеграционных процессов в Западной Европе, стремление снизить различия в уровне развития стран и регионов, являлось одной из главных целей политики интеграции. Уже в рамках первого европейского интеграционного объединения – Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) в 1951 г. был создан специальный фонд для финансирования обучения и переобучения рабочих угольной, железорудной и металлургической промышленности всех шести стран-участниц (Франция, Германия, Италия, Нидерланды, Бельгия и Люксем-

бург). Главной целью этого фонда была борьба с безработицей в угледобывающих регионах Европы через переквалификацию высвобождающейся рабочей силы и создание новых рабочих мест.

Следующим шагом стало подписание Римского договора в 1957 г. о создании Европейского экономического сообщества (ЕЭС). В преамбуле этого договора было прямо указано, что сторонам необходимо «укреплять единство своих экономик и обеспечивать их гармоничное развитие путем уменьшения различий, существующих между различными регионами, и смягчения отсталости менее привилегированных» [121]. Преобразование Европейского экономического сообщества в Европейское Сообщество в 1967 г. и создание наднациональных органов, таких как Европейский парламент, Европейская комиссия, Европейский инвестиционный банк и другие было отражением стремления стран-членов ЕС не только к экономическому, но и к политическому сотрудничеству.

Для финансирования проектов регионального развития было создано три фонда – Европейский социальный фонд в 1957 г. (ESF, European Social Fund), Европейский сельскохозяйственный гарантийный и консультационный фонд в 1962 г. (EAGGF, European Agricultural Guarantee and Guidance Fund) и Европейский фонд регионального развития в 1975 г. (ERDF, European Regional Development Fund). Финансирование из общеевропейских фондов на первом этапе представляло собой фактически дотации национальным правительствам по установленным квотам, поскольку отбор проектов для финансирования осуществлялся на национальном уровне.

Изменение подходов к реализации региональной политики ЕС было стимулировано также первым масштабным расширением организации, произошедшим в период с 1973 по 1986 гг., когда произошло удвоение количества государств-членов. К ЕС присоединились шесть новых членов: Великобритания, Дания и Ирландия в 1973 г., Греция в 1982 г., Испания и Португалия в 1986

г., что привело к резкому росту страновой и региональной дифференциации. К этому времени также проявилась неэффективность использования средств ERDF вследствие отсутствия координации между приоритетами региональной политики сообщества в целом и правительств государств-членов. В итоге было признано, что существующий разрыв в уровне экономического развития препятствует дальнейшей интеграции.

Ответом на появившиеся вызовы стало подписание в 1986 г. Единого европейского акта (Single European Act), целью которого было создание к 1992 г. единого европейского рынка со свободным движением капитала, рабочей силы, товаров и услуг. Часть третья Римского договора [121] «Политика Сообщества» была дополнена Разделом V «Экономическое и социальное сплочение», статья 130а которого гласила: «С целью стимулировать свое гармоничное развитие в целом Сообщество продолжает и расширяет деятельность, направленную на укрепление своего социального и экономического сплочения. Сообщество особенно стремится сократить разрыв между различными регионами и отстаивание регионов, находящихся в наименее благоприятных условиях» [51].

Общеввропейские фонды были объединены общим брендом «структурные фонды», для них были установлены пять единых целей финансирования и единые критерии отбора проектов, введены долгосрочные планы финансирования, а финансирование переведено на региональный уровень. Таким образом, региональная политика Сообщества из инструмента простого перераспределения средств стала инструментом проведения структурных преобразований на региональном уровне, которые способствовали ускорению экономического роста отстающих регионов путем максимального использования их специфики и собственных ресурсов.

Для первой многолетней программы на 1989–1993 гг. были сформулированы следующие цели финансирования:

Цель (Objective) 1 – поддержка экономического роста отстающих регионов. На финансирование в рамках данной цели могли претендовать регионы, чей подушевой ВРП составлял менее 75% от среднего по всему Сообществу. В рамках **Цели 1** выделялось около 67% финансирования за счет всех структурных фондов.

Цель 2 – поддержка структурных преобразований в регионах (или их частях), пострадавших от спада в промышленности. В качестве критериев отбора регионов для финансирования использовались показатели безработицы за последние три года (выше среднего уровня по ЕС); доля работников, занятых в промышленности за любой год после 1975 года (выше или равной среднему значению по ЕС); резкое снижение занятости в промышленности в сравнении с выбранным отчетным годом. Финансирование **Цели 2** достигало 11% расходов за счет двух структурных фондов ERDF и ESF.

Цель 3 – борьба с долгосрочной (застойной) безработицей.

Цель 4 – содействие трудоустройству молодежи. Претендовать на финансирование в рамках **Целей 3 и 4** мог любой регион ЕЭС независимо от уровня его экономического развития. Объем финансирования по этим целям составлял не более 10% от общего финансирования региональной политики ЕС и источником служил ESF.

Наконец, **Цель 5** была направлена на помощь сельскохозяйственным регионам и делилась на две части: **Цель 5a** – поддержка доходов фермеров за счет EAGGF и **Цель 5b** – диверсификация аграрного сектора и его переориентация на новые отрасли экономики. Финансирование **Цели 5b** происходило за счет всех структурных фондов, а общее финансирование **Цели 5** составляло 9% расходов структурных фондов. Средства на достижение **Цели 5a** выделялись любому региону Сообщества, а в качестве критериев для выделения финансирования по **Цели 5b** были определены общий уровень экономического развития территории и состояние

аграрного сектора, занятость населения в аграрном секторе, удаленность региона от основных экономических центров, а также чувствительность экономики к ситуации в аграрном секторе.

В ходе реализации последующих многолетних программ происходила трансформация целей и их уточнение. Так, в 1995 г., после вступления в ЕС Швеции и Финляндии появилась **Цель 6** для поддержки малонаселенных регионов с плотностью населения меньше 8 чел./кв. км. Поскольку таковыми являются, как правило, приполярные регионы, основным направлением финансирования стали проекты повышения эффективности лесопользования и проекты, связанные с развитием туризма. Объем финансирования за счет всех структурных фондов составил около 3% их расходов.

В 1992 году был создан еще один фонд – Фонд Сплочения (Cohesion Fund), который первоначально предназначался для поддержки Греции, Ирландии, Испании и Португалии путем финансирования развития транспортной инфраструктуры и экологических проектов, а в 1993 г. – специальный Финансовый Механизм для Управления Рыболовством (FIFG, Financial Instrument for Fisheries Guidance).

При планировании региональной политики на финансовый период 2000–2006 гг. количество целей было сокращено до трех: **Цель 1** включила в себя Цель 6, при этом ее содержание и критерии отбора сохранились. **Цель 2** была объединена с целью 5b, а критерии отбора были персонифицированы для каждой из четырех приемлемых групп регионов – регионы в процессе социально-экономической трансформации; проблемные городские агломерации; депрессивные аграрные и рыболовецкие регионы. Цели 3 и 4 были объединены в новую **Цель 3**, причем ее содержание было несколько расширено путем включения проблем, связанных с образованием, в частности, переобучением работников новым специальностям и повышением их квалификации. Регионы, соответствовавшие критериям отбора для Цели 1, не могли претендо-

вать на финансирование в рамках Цели 3, так как Цель 1 также предусматривала финансирование проектов по стимулированию занятости.

Такая трансформация целей региональной политики была вызвана стремлением упростить администрирование программ, устранить некоторое их дублирование и подготовиться к расширению ЕС на восток.

После вступления в ЕС стран Центральной и Восточной Европы число членов выросло с 15 до 25, причем новые государства-члены ЕС имели более низкий уровень экономического развития, чем «старые». Это обстоятельство потребовало очередного пересмотра целей и критериев региональной политики.

В результате для финансового периода 2007–2013 гг. Цель 1 была переформатирована в *Цель «Конвергенция»*, но критерием приемлемости по-прежнему осталось значение подушевого ВРП меньше 75% от среднего в целом по ЕС. Поскольку в результате расширения ЕС среднее значение подушевого ВРП снизилось, некоторые регионы догоняющего развития перестали удовлетворять этому критерию. Для продолжения поддержки таких регионов был введен переходный режим, критерием приемлемости для которого было значение подушевого ВРП больше 75% от среднего по ЕС-25, но меньше 75% среднего подушевого ВРП по ЕС-15, т.е. рассчитанного по странам, входившим в ЕС до расширения 2004 г. Всего под критерий переходного режима попали 15 регионов «старого» ЕС и Кипр целиком. В рамках Цели «Конвергенция» за счет Фонда Сплочения могли получить помощь регионы, у которых подушевой ВРП не превышал 90% от среднего значения по ЕС.

Наибольший объем финансирования в этот период получили регионы Польши – 67,3 млрд евро или 19,4% от общей суммы. Из «старых» стран ЕС наибольшее финансирование получили регионы Испании (35,2 млрд евро) и Италии (28,8 млрд Евро). Общий размер ежегодного финансирования из фондов ЕС не дол-

жен был превышать пороговую величину 4% от ВВП.

Те регионы, которые не попадали в критерии приемлемости Цели «Конвергенция», могли претендовать на финансирование в рамках **Цели «Региональная конкурентоспособность и занятость»**. Регионы, проекты которых могли быть профинансированы в рамках этих двух целей, должны относиться к уровню NUTS2¹. В этом финансовом периоде была введена новая **Цель «Европейская территориальная кооперация»**. Получателями средств в рамках данной цели могли быть регионы уровня NUTS3², которые располагались на внутренних и отдельных участках внешних границ ЕС, а также регионы данной категории, располагавшиеся на морских границах ЕС. При этом расстояние между регионами, участниками проектов в рамках Европейской территориальной кооперации, не должно превышать 150 км.



Рис. 37. Распределение финансирования по целям региональной политики в период 2007–2013 гг., млрд евро.

Источник: [110].

¹ NUTS – номенклатура территориальных единиц для статистических целей. Разработана Евростатом и используется для сбора статистики и анализа социально-экономических показателей на уровне регионов. Регион уровня NUTS2 – земля, провинция, воеводство, регион с численностью населения от 800 тыс. до 3 млн чел. По классификации 2016 года в ЕС насчитывается 281 регион данной категории.

² Регион уровня NUTS3 – район, округ, графство, муниципалитет, префектура с численностью населения от 150 до 800 тыс. чел. По классификации 2016 г. в ЕС насчитывается 1348 регионов уровня NUTS3.

В рамках приведенных выше целей часть принципов финансирования остались без изменения, по сравнению с периодом 2000–2006 гг. то есть: взаимодополняемость, согласованность, координация, соответствие и дополнительность. Кроме того, были введены следующие принципы: пропорциональность, равенство между мужчинами и женщинами и недискриминация, устойчивое развитие и использование средств, основанное на приоритетах Лиссабонской стратегии³ [117].

Принцип дополнительности: для регионов Цели «Конвергенция» Структурные фонды не должны заменять инфраструктурные расходы государства. Это означает, что Еврокомиссия и государства-члены контролируют уровень государственных инфраструктурных расходов. Для программного периода 2007–2013 гг. вводился механизм финансовой корректировки в случае несоблюдения этого принципа, чего не было в 2000–2006 гг.

Финансирование теперь нацеливалось на приоритеты Европейского Союза с точки зрения продвижения конкурентоспособности и создания рабочих мест. Еврокомиссия и государства-члены должны были следить за тем, чтобы по меньшей мере 60% расходов государств-членов на Цель «Конвергенция» и не менее 75% расходов на Цель «Региональная конкурентоспособность и занятость» соответствовали этим приоритетам.

Введенный принцип пропорциональности состоял в установлении зависимости между размером финансирования из фондов ЕС и размером собственных расходов государства-члена на операционную программу.

Принцип партнерства был расширен, таким образом, чтобы любая организация, представляющая гражданское общество, эко-

³ Лиссабонская стратегия – стратегическая цель Европейского Союза, принятая Европейским Советом в 2000 году на 10-летний период и скорректированная в 2005 г. – «стать самой динамичной и конкурентоспособной, основанной на знаниях экономикой в мире, способной к устойчивому экономическому росту с большим количеством улучшенных рабочих мест, большей социальной сплоченностью при сохранении окружающей среды».

логические организации, неправительственные организации и организации, ответственные за продвижение равенства между мужчинами и женщинами, могли участвовать в переговорах по использованию структурных фондов. Этот принцип применялся на каждом этапе программирования (разработка, контроль и оценка).

После обсуждения с государствами-членами Еврокомиссия выдвинула Стратегические Рекомендации Сообщества по политике сплоченности. Эти Рекомендации были официально приняты Европейским Советом 6 октября 2006 г. [115].

В соответствии с данными Рекомендациями каждое государство-член представляет свою Национальную Рамочную Стратегию (NSRF, National Strategic Reference Framework), которые будут служить ориентирами для программирования фондов. Таким образом, устанавливалось более тесное взаимодействие между тремя уровнями принятия решений и действий, а именно Сообществом, национальным государством и операционной программой.

NSRF явилась новым инструментом системного программирования, применявшимся к программному периоду 2007–2013 гг., определяя приоритеты политики и, в то же время, предлагая ключевые элементы реализации операционной программы.

NSRF применялась при программировании Целей «Конвергенция» и «Региональная конкурентоспособность и занятость». По решению государства-члена она могла также быть применена при программировании «Европейской территориальной кооперации». Подготовка NSRF производилась государствами-членами, в процессе консультаций с местными партнерами и в диалоге с Еврокомиссией.

NSRF должна отражать следующие основные моменты:

- ключевые партнеры и действующие лица, вовлеченные в подготовку этого документа;
- анализ социально-экономической ситуации, а также SWOT-

анализ территории в целом с учетом тенденций в европейской и мировой экономике;

- определение выбранной стратегии, список операционных программ для Целей «Конвергенция» и «Региональная конкурентоспособность и занятость» с указанием запрашиваемого ежегодного финансирования из каждого Структурного фонда для каждой программы;

- соответствие приоритетам Лиссабонской стратегии;

- для регионов Цели «Конвергенция»: информация о координации с Европейским сельскохозяйственным фондом развития села (EAFRD, European Agricultural Fund for Rural Development) и Европейским Фондом Рыболовства (EFF, European Fisheries Fund)⁴; информация, подтверждающая соблюдение принципа дополнительности; оперативные планы по улучшению эффективности администрирования.

Операционные программы (ОП) государств-членов перекрывали период с 1 января 2007 г. до 31 декабря 2013 г. Операционная программа разрабатывается только для одной из трех целей, и получает финансирование только из одного из фондов. Из этого последнего правила было одно исключение: ERDF и Фонд Сплочения могут совместно финансировать инфраструктурные и экологические программы.

Еврокомиссия оценивает каждую выдвинутую программу, чтобы определить, соответствует ли она Целям и приоритетам:

- Стратегических Рекомендаций Сообщества по политике сплоченности [115];

- Национальной Рамочной Стратегии (NSRF).

⁴ Эти Фонды заменили ранее существовавшие Европейский сельскохозяйственный гарантийный и консультационный фонд (EAGGF) и Финансовый Механизм для Управления Рыболовством (FIFG). Вместе с Европейским социальным фондом (ESF), Европейским фондом регионального развития (ERDF) и Фондом Сплочения (CF) образуют Европейские Структурные и Инвестиционные Фонды (ESIF, European Structural and Investments Funds). ERDF, ESF и CF предназначены для финансирования политики сплочения, EAFRD и EFF для финансирования общей сельскохозяйственной и рыболовной политики соответственно.

**Финансирование политики сплочения в программном периоде
2007–2013 гг.**

Источник финансирования	Сумма, млрд евро
Фонды ЕС, всего	346,5
в том числе	
ERDF	200,0
CF	69,9
ESF	76,6
Местное со-финансирование	105,3
Частное софинансирование	25,3
ИТОГО	477,1

Источник: [111].

Программы строятся вокруг приоритетов государства-члена. Учитывая, что NSRF составляет основу операционных программ, решение Еврокомиссии в отношении NSRF должно предшествовать решению Еврокомиссии по каждой ОП. Оба решения могли тем не менее быть приняты одновременно.

Ключевые моменты Операционной программы:

- анализ приемлемой области (сильные и слабые стороны);
- обоснование установленных приоритетов (с точки зрения Стратегических Рекомендаций Сообщества и NSFR);
- конкретные цели ключевых приоритетов;
- планы финансирования;
- реализация программ (менеджмент, аудит и подтверждение соответствия вовлеченных органов власти; описание системы оценки и контроля сроков исполнения);
- ориентировочный список крупных проектов (например, проекты в области охраны окружающей среды, стоимость которых превышает 25 млн евро и другие проекты, стоимость которых превышает 50 млн евро).

Всего в программный период 2007–2013 гг. в 27 государствах-членах ЕС (в 2007 г. к ЕС присоединились Болгария и Румыния) были утверждены 322 Операционных Программы. Общее финансирование этих программ составило 477,1 млрд евро. В табл. 36 приведены данные по финансированию Операционных Программ

региональной политики ЕС в 2007–2013 гг.

После утверждения ОП Еврокомиссией платежи из Фондов осуществляются в три этапа:

- предварительное финансирование;
- промежуточные платежи;
- оплата окончательного баланса.

В соответствии с решением Еврокомиссии, касающимся оперативной программы, сумма предварительного финансирования, выделявшегося на период 2007–2013 гг., предоставлялась несколькими платежами и не превышала определенного процента от вклада Фонда в операционную программу.

В частности, сумма аванса для «старых» членов ЕС не могла превысить 5% для структурных фондов и 7,5% для Фонда Сплочения. Для «новых» членов ЕС предельная сумма аванса составляла 7% для структурных фондов и 10,5% для Фонда Сплочения.

Ограничения по со-финансированию перестали зависеть от приоритетов и составили:

- **«Конвергенция»:** от 75% до 85% общих расходов по операционной программе;
- **«Региональная конкурентоспособность и занятость»:** от 50% до 85%;
- **Европейское территориальное сотрудничество:** от 75% до 85%;
- **Фонд Сплочения:** 85%.

Оценка эффективности и результативности региональной политики ЕС выполняется государствами-членами или Еврокомиссией в соответствии с их вкладами в финансирование ОП и осуществляются в соответствии с принципом пропорциональности. Оценка выполняется независимыми оценщиками и результаты оценки подлежат обнародованию.

Для оценки результатов, достигнутых в программном периоде 2007–2013 гг. были разработаны основные показатели, которые регулярно измерялись на уровне проектов и контролировались

руководством ОП, а также Еврокомиссией. Промежуточные результаты оценки этих показателей, относящиеся к концу 2014 года, приведены в табл. 37 по результатам отчета [111].

Как указывают авторы этого отчета, макроэкономический эффект от реализации политики сплочения оказался положительным и существенным, особенно в «новых» членах ЕС из Центральной и Восточной Европы (EU-12), являвшихся основными бенефициарами в данном программном периоде. Так, согласно оценкам, выполненным с помощью макроэкономических моделей QUESTIII и RHOMOLO, инвестиции из фондов ЕС увеличили ВВП стран EU-12 в 2015 г. на 4%, а в Венгрии более чем на 5% [111].

Это увеличение имеет устойчивый характер; ожидается, что к 2023 г. прирост ВВП за счет реализации политики сплочения в 2007–2013 гг. будет не менее 6%.

В более развитых «старых» государствах-членах ЕС (EU-15) воздействие политики сплочения меньше, но оно остается положительным даже с учетом того факта, что эти государства являются чистыми донорами фондов ЕС.

В табл. 38 представлены основные показатели реализации Операционных Программ совместно финансируемых ERDF и Фондом Сплочения.

Чистый положительный эффект (на уровне 0,2 – 0,4% ВВП) учитывает их вклад в финансирование Политики сплоченности через бюджет ЕС и обусловлен прямым эффектом (благодаря инвестициям фондов ЕС) и двум косвенными эффектами (в краткосрочном и среднесрочном периоде за счет импорта странами EU-12 капитальных ресурсов, необходимых для реализации ОП, а в долгосрочном периоде за счет увеличения импорта «разбогатевшими» странами EU-12 из стран – «старых» членов ЕС).

Влияние политики сплочения на преодоление регионального разрыва в подушевом ВВП в период 2000–2014 гг. можно проиллюстрировать рис. 38, на котором приведены значения коэффи-

циента Тейла⁵ для регионов EU-27.

Таблица 37

**Основные показатели реализации Операционных Программ
совместно финансируемых ERDF и Фондом Сплочения**

Основные показатели (единицы измерения)	Значение на конец 2014 г.
Агрегированные рабочие места (ед.)	940000
Исследовательские проекты и проекты технологического развития (ед.)	95000
Совместные проекты (предприятие + исследовательская организация) (ед.)	33600
Созданные рабочие места для исследователей (ед.)	41600
Средние и малые предприятия, получившие поддержку (ед.)	400000
Старт-апы, получившие поддержку (ед.)	121400
Дополнительное население, охваченное широкополосной связью (тыс. чел.)	8200
Протяженность новых дорог (км)	4900
Протяженность реконструированных дорог (км)	28600
Протяженность новых дорог трансевропейской сети (км)	2400
Протяженность новых железных дорог (км)	3900
Протяженность реконструированных железных дорог (км)	3900
Протяженность новых железных дорог трансевропейской сети (км)	2600
Дополнительная мощность возобновляемых источников энергии (МВт)	3900
Дополнительное население, получившее доступ к сетям канализации (тыс. чел.)	6900
Площадь рекультивированных земель (кв. км)	1100
Созданные рабочие места в туризме (ед.)	16200

Источник: [111].

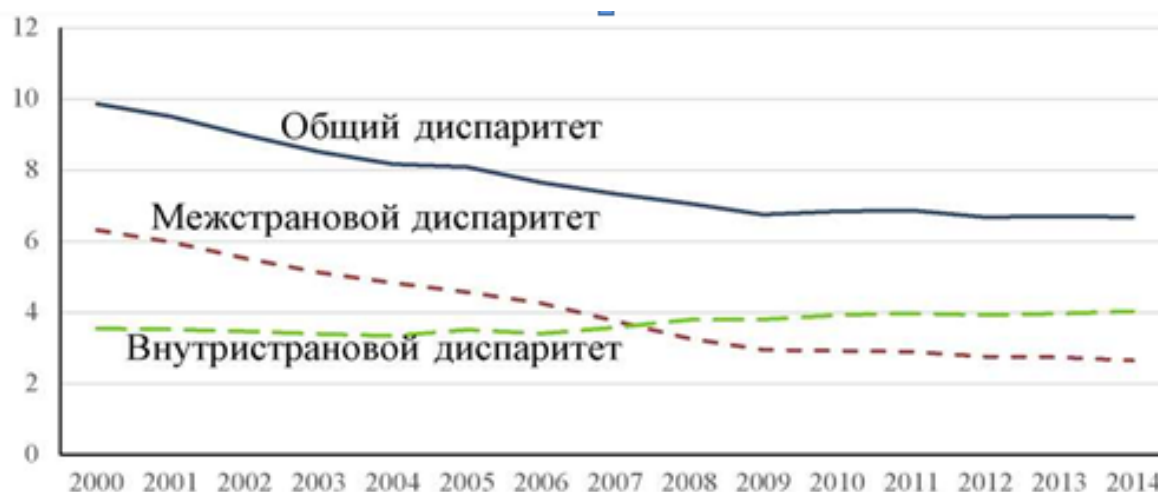


Рис. 38. Значения коэффициента Тейла для регионов EU-27

⁵ Коэффициент Тейла является суммарным показателем неравенства, который отражает степень, в которой распределение подушевого ВРП отличается от равномерного. Он равен нулю, если во всех регионах ВРП на душу населения одинаковый, и его значение увеличивается по мере увеличения степени неравенства в ВРП на душу населения.

На рис. 38 общая неравномерность подушевого ВРП разложена на две составляющие: неравномерность подушевого ВРП внутри страны и неравномерность подушевого ВВП между странами. Как видно из рис. 38 изменение общего диспаритета подушевого ВРП практически полностью определяется изменением межстранового диспаритета подушевого ВВП. Скорость снижения неравномерности подушевого ВРП резко упала после 2009 г., что является отражением влияния экономического кризиса 2008–2009 гг.

Мультипликативный эффект политики сплочения в обсуждаемом программном периоде также проявился вполне ощутимо. По данным отчета [114] каждый евро, инвестированный в рамках политики сплочения в 2007 – 2013 гг., принесет 2,74 евро ВВП к 2023 г., причем для стран EU-12 мультипликатор будет равен 2,80, а для стран EU-15 он составит 2,73.

Столкнувшись с глобальным экономическим кризисом 2008–2009 гг., ЕС отреагировала на него в 2010 г. принятием новой стратегии «Европа–2020: стратегия для занятости и роста» [112]. Стратегия «Европа–2020» заменила собой Лиссабонскую стратегию и установила три приоритета европейской социально-экономической политики:

- **«Умный» рост** – экономическое развитие на основе инноваций и экономики знаний;
- **Устойчивый рост** – содействие более эффективной, «зеленой» и более конкурентной экономике;
- **Всеобъемлющий рост** – экономическое развитие на основе высокой занятости для обеспечения социальной и территориальной сплоченности.

Также были установлены пять показателей, которые предполагалось достичь к 2020 г.:

- 1) достижение 75% уровня занятости женщин и мужчин в возрасте от 20 до 64 лет;
- 2) доведение расходов (государственных и частных) на иссле-

дования и разработки до 3% ВВП Евросоюза;

3) сокращение выбросов парниковых газов на 20% по сравнению с 1990 г.; увеличение доли возобновляемых источников энергии до 20% и повышение энергоэффективности на 20%;

4) снижение отсева из школ до уровня ниже 10% и увеличение до 40% лиц в возрасте 30–34 года, имеющих высшее образование;

5) содействие социальной интеграции, путем снижения до уровня менее 20 млн человек числа людей в зоне риска наступления бедности.

Каждое государство-член ЕС должно было установить национальные цели таким образом, чтобы внести свой вклад в достижение общих целей Европейского Союза.

В соответствии с изменением стратегии изменились и цели политики сплочения на программный период 2014–2020 гг. Вместо трех целей в предыдущем периоде были установлены только две цели: **«Инвестиции для занятости и роста»** объединившая предыдущие цели «Конвергенция» и «Региональная конкурентоспособность и занятость»; цель **«Европейское территориальное сотрудничество»** осталась без изменений.

В рамках цели «Инвестиции для занятости и роста» все регионы ЕС были разбиты на три группы: менее развитые, переходные и более развитые в соответствии со следующими критериями:

- *менее развитые регионы*: те, чей ВВП на душу населения составляет менее 75% от среднего ВВП EU-27;

- *переходные регионы*: те, чей ВВП на душу населения составляет от 75% до 90% от среднего ВВП EU-27, эта категория заменила механизмы поэтапного введения и поэтапного выведения, применявшиеся в предыдущем программном периоде;

- *более развитые регионы*: те, чей ВВП на душу населения превышает 90% от среднего ВВП EU-27.

Примерно половина всех ресурсов предназначалась для группы менее развитых регионов, в которую вошли Эстония, Латвия

и Литва в целом и 71 регион уровня NUTS2 из 14 стран.

На группу переходных регионов, в которую вошли Мальта и 50 регионов уровня NUTS2 из 10 стран, предназначалось примерно 10% ресурсов, а для наиболее развитых регионов (Кипр, Люксембург и 154 региона уровня NUTS2 из 20 стран) отводилось более 15% ресурсов.

Фонд Сплочения, инвестиции из которого составляли около 21% средств, предназначенных для цели «Инвестиции для занятости и роста», распределялся среди стран, у которых ВВП на душу населения не превышал 90% среднего по EU-27 ВВП на душу населения, а также тех стран, которые на удовлетворяли этому критерию, но получали средства из Фонда Сплочения в 2013 г.

Таким образом, программы в рамках цели «Инвестиции для занятости и роста» финансировались из трех фондов – ERDF, ESF и CF, а программы, включенные в цель «Европейское территориальное сотрудничество» финансировались только из ERDF.

Максимальный объем софинансирования установлен на следующем уровне [113]:

- ERDF и ESF (цель «Инвестиции для занятости и роста» – от 50% до 85% в зависимости от категории регионов);
- ERDF (Цель «Европейское территориальное сотрудничество» – 85%);
- Фонд сплочения – 85%;

В целях обеспечения полной законности и регулярности расходов, а также борьбы с мошенничеством, коррупцией и другими незаконными действиями, которые могли бы повлиять на бюджет ЕС, системы управления и контроля, созданные государством-участником должны предотвращать, выявлять и исправлять любые нарушения. В целом требования к системам управления и контроля остались такими же, что и в предыдущем программном периоде с некоторыми изменениями [113]:

- **уточнены обязанности и задачи различных органов вла-**

сти: усилена подотчетность управляющих органов, необходимая для составления ежегодной декларации, резюме заключительных аудиторских отчетов и проведенных проверок. Управляющим органам также предлагается ввести эффективные и соразмерные меры по борьбе с мошенничеством с учетом выявленного риска;

- **введена оценка соответствия систем управления и контроля:** была установлена новая процедура назначения управляющего органа (и удостоверяющего органа, где это уместно).

Процедура назначения рассматривается Еврокомиссией только в трех случаях: когда общая сумма поддержки в рамках соответствующей программы превышает 250 млн евро; после анализа рисков или по инициативе государства-члена;

- **счета готовятся, проверяются и принимаются каждый год:** отчетный год начинается 1 июля и заканчивается 30 июня (кроме первого отчетного периода). Удостоверяющий орган готовит ежегодный отчет по Операционной Программе, который направляется в Еврокомиссию вместе с декларацией соответствия управляющего органа, ежегодным отчетом, подготовленным управляющим органом и аудиторским заключением, подготовленным органом аудита. Комиссия рассматривает эти документы и издает ежегодную декларацию соответствия.

Структура финансирования политики сплочения в программном периоде 2014–2020 гг. приведена в табл. 38.

Таблица 38

Финансирование политики сплочения в 2014–2020 гг.

Источник финансирования	Сумма, млрд евро
Фонды ЕС, всего	347,1
в том числе	
ERDF	201,2
CF	63,0
ESF	83,9
Национальное со-финансирование	129,2
ИТОГО	477,3

Источник: [116].

Регламентом об общих положениях по использованию ESIF [11] были определены 11 предметных целей, соответствующих

приоритетам стратегии «Европа–2020». Эти цели приведены в табл. 39.

Приоритетными направлениями финансирования из средств ERDF являются предметные цели 1–4, хотя за счет этого фонда могут финансироваться все 11 целей. Для ESF приоритетными являются цели 8–11, хотя фонд поддерживает также направления 1–4. Наконец, Фонд Сплочения поддерживает направления 4–7 и 11.

Таблица 39

Приоритеты стратегии «Европа–2020» и предметные цели политики сплочения

Приоритеты стратегии «Европа–2020»	Предметные цели
Умный рост	1. Поддержка исследований, технологического развития и инноваций. 2. Расширение доступа к информационно-коммуникационным технологиям (ИКТ). 3. Усиление конкурентоспособности средних и малых предприятий (СМП), аграрного сектора (для EAFRD) и рыболовного сектора (для EMFF).
Устойчивый рост	4. Поддержка перехода к низкоуглеродной экономике. 5. Содействие адаптации к изменениям климата, управлению и предотвращению рисков. 6. Охрана окружающей среды и повышение энергоэффективности. 7. Поддержка устойчивости транспорта и сокращение узких мест инфраструктурных сетей.
Всеобъемлющий рост	8. Содействие устойчивой и качественной занятости и поддержка трудовой мобильности. 9. Содействие социальной интеграции, борьба с бедностью и любой дискриминацией. 10. Инвестиции в образование, обучение и повышение квалификации, непрерывное образование. 11. Усиление институциональных возможностей общественного управления и стейкхолдеров, повышение эффективности общественного управления.

Источник: [119].

Промежуточные итоги реализации политики сплочения ЕС в программном периоде 2014–2020 по состоянию на конец 2018 г. приведены в докладе Еврокомиссии Европарламенту, Совету ЕС, Комитету ЕС по экономике и социальной сфере и Комитету регионов [120]. Согласно данным, приведенным в докладе, к концу

2018 года было размещено почти 72% доступных средств из фондов ЕС, при этом:

- поддерживается более 1,6 млн предприятий, включая фермерские хозяйства;
- 300 000 новых рабочих мест создаются поддерживаемыми фирмами;
- 26 млн чел. получили помощь для обучения, образования или поиска работы;
- 8,3 млн домохозяйств будут иметь доступ к более качественной лучшей широкополосной связи;
- строится или реконструируется более 3900 км железнодорожных линий и более 400 км линий трамвая или метро;
- более 7 миллиардов евро инвестировано в проекты в сфере здравоохранения (устранение неравенства в сфере здравоохранения, реформирование систем здравоохранения, содействие развитию электронного здравоохранения, исследования и инновации). Отобранные проекты направлены на улучшение медицинского обслуживания более 60 млн чел.;
- более 31,8 млрд евро выделено на проекты в области низкоуглеродной экономики, связанные с улучшением энергопотребления в более чем 400 000 домашних хозяйствах;
- более 52 млрд евро направлено на проекты в области охраны окружающей среды и энергоэффективности, связанные с созданием дополнительных мощностей по переработке отходов более 500 000 т в г. 20 млн чел. получают более качественную очистку сточных вод в результате принятых к финансированию проектов;
- проекты по улучшению возможностей трудоустройства получили более 34 млн евро, в результате чего ЕСФ оказывает поддержку 23 млн чел. К концу 2018 г. 2,1 млн чел. нашли работу, в том числе в качестве самозанятых;
- на отдельные проекты в рамках Инициативы по трудоу-

ройству молодежи (YEI, Youth Employment Initiative) было выделено около 8,8 млрд евро и около 2,7 млн молодых людей были вовлечены в мероприятия YEI;

- проекты по социальной интеграции получили финансирование более 36 млрд. евро. К концу 2018 г. 1,8 млн чел. с ограниченными возможностями, 3,6 млн мигрантов или представителей национальных меньшинств и 4,2 млн др. людей в сложной жизненной ситуации получили помощь в улучшении своих возможностей трудоустройства и развитии навыков для рынка труда;

- на проекты в области образования и профессионального обучения выделено 28,3 млрд. евро. Благодаря поддержке ЕСФ оказана помощь 11,6 млн низкоквалифицированным работникам, 3,4 млн человек повысили квалификацию, более 8 млн чел. получили высшее образование.

Проблемы дифференциации социально-экономического развития региона затрагивают не только страны Европейского союза, но и государства американского континента. Так, яркая региональная асимметрия характерна для Канады: здесь можно выделить экономически развитые провинции Онтарио, Британская Колумбия и др., а также депрессивные районы – Квебек, Новая Шотландия, Нью-Брансуик.

Федеральное правительство Канады, начиная с 60-х годов XX в. проводило государственную региональную политику, одним из направлений которой явилось выравнивание социально-экономического развития страны.

Первоначально в этот период с использованием теории «плюсов роста» была разработана Программа развития отдельных областей.

Авторы данной программы считали, что формирование точек роста приведет к изменением внутри самих провинций, а не на межрегиональном уровне. Так, предполагалось, что для того, чтобы развивать провинцию Онтарио необходимо осуществить переселение из сельскохозяйственной северной в урбанизирован-

ную часть этой провинции. Данный проект сразу же после старта был подвергнут острой критике за ограниченность подходов и его реализация так и не была завершена.

В 1973 г. в Канаде правительство приняло новую государственную региональную программу – Генеральное соглашение о развитии. В основе этого документа – принцип гибкости, реализация которого предполагает, что с каждой провинцией подписывалось соглашение, в котором были определены задачи региональной политики, а также порядок взаимодействия национальных и провинциальных властей [106].

Сами же соглашения не включали конкретных мероприятий. К каждому соглашению прилагался отдельный договор, где указывались мероприятия и определялась ответственность за распределение доходов после реализации программы.

В 1980 г. региональная политика Канады вновь подверглась пересмотру, что было связано со следующими обстоятельствами:

- программа стала эластичной и перестала служить в качестве ориентира развития территорий;
- власти, получив возможность использовать любые инструменты для решения проблем развития региона, утратили возможность реально оценивать эффективность реализации программных мероприятий;
- появились новые экономические проекты по нефте- и газодобыче в атлантической и западной Канаде;

Указанные обстоятельства привели к разработке других программ:

- программа развития промышленности и регионов. Она предназначалась для предоставления прямой помощи всем промышленным предприятиям Канады;
- соглашения по экономическому и региональному развитию, которые предполагали реализацию долгосрочных программ планирования, направленных на смягчение дифференциации соци-

ально-экономического развития провинций Канады [106].

При этом департамент государственной политики в регионах совместно с государственным министерством по делам экономического и регионального развития выполнял функции центрального агентства, координирующего действия отраслевых министерств. Кроме того, он также устанавливал потребность частных предприятий в государственной поддержке [106].

Вместе с тем, как оценивают аналитики [106], данные программы не были достаточными.

Причинами этому послужили нереализованность проектов по добыче полезных ископаемых, а также недовольство политикой властей со стороны общественности атлантического региона.

В последние годы в области региональной политики акценты сделаны на развитие наукоемких и высокотехнологичных отраслей.

Данные тенденции подтверждаются реализацией программы «Атлантическое инновационное партнерство», которая направлена на привлечение иностранных инвестиций в научные исследования и опытно-конструкторские работы, переподготовку кадров, экономическое и социальное развитие регионов страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. 4 августа. № 31. Ст. 4398.

2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 29.09.2019 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2019 г.) // Собрание законодательства РФ. 2000. 7 августа. № 32. Ст. 3340.

3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 29.09.2019 г.) // Российская газета. 1998. 6 августа. № 148-149.

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 04.11.2019 г., с изм. от 12.11.2019 г.) // Российская газета. 1998. 12 августа. № 153-154.

5. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 24.04.2020 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. 18 октября. № 42. Ст. 5005.

6. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 24.04.2020 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. 6 октября. № 40. Ст. 3822.

7. Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 (ред. от 19.07.2018 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. № 20. 2018. 14 мая. Ст.2817.

8. Указ Президента РФ от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. 23 января. № 4. Ст. 637.

9. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 594 «О Президентской программе повышения квалификации инженерных кадров на 2012–2014 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

10. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

11. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

12. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

13. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

14. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным

и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

15. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

16. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

17. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

18. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации».: [сайт]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

19. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации: [сайт]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

20. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации: [сайт]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

21. Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670 (ред. от 27.12.2019 г.) «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (вместе с «Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»). // Российская газета. 2004. 1 декабря. № 266.

22. Постановление Правительства РФ от 11.10.2001 г. № 717 (ред. от 22.06.2006 г., с изм. от 20.10.2006 г.) «О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)» // Собрание законодательства РФ. 2001. 22 октября. № 43. Ст. 4100. Документ утратил силу в 2006 г.

23. Распоряжение Правительства РФ от 18.11.2011 г. № 2074-р (ред. от 26.12.2014 г.) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период

до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2011. 19 декабря. № 51. Ст. 7542.

24. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р (ред. от 28.09.2018 г.) (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2008. 24 ноября. № 47. Ст. 5489.

25. «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (утв. Минфином России) // Министерство финансов Российской Федерации: [сайт]. URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/policy>

26. «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (утв. Минфином России) // Министерство финансов Российской Федерации: [сайт]. URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/policy>

27. «О межбюджетных отношениях в Ленинградской области». Областной закон Ленинградской области от 14.10.2019 г. № 75-оз // Правительство Ленинградской области: [сайт]. URL: <http://www.lenobl.ru>

28. Областной закон Ленинградской области от 04.12.2019 г. № 94-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Правительство Ленинградской области: [сайт]. URL: <http://www.lenobl.ru>

29. Областной закон Ленинградской области от 20.12.2018 г. № 130-оз (в ред. от 04.12.2019 г.) «Об областном бюджете Ленинградской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

30. Постановление Правительства Ленинградской области от 31.10.2013 г. № 368 (ред. от 30.12.2019 г.) «О Государственной программе Ленинградской области «Охрана окружающей среды Ленинградской области» // Правительство Ленинградской области: [сайт]. URL: <http://www.lenobl.ru>

31. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 02.09.2014 г. № 635 (с изм. на 10.12.2019 г.) «Об оказании государственной социальной помощи, в том числе на основании социального контракта, в Республике Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2014. 12

сентября. № 68. Ст. 2080.

32. Постановление Правительства Республики САХА (Якутия) от 03.07.2017 г. № 207 (с изм. на 23.07.2019 г.) «Об утверждении Положения об оказании государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта в Республике Саха (Якутия)» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

33. Акулов А.О. Эффект декаплинга в индустриальном регионе (на примере Кировской области) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013. № 4(28). С. 177–185.

34. Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере России. Итоги 2018 года. Выпуск № 14 // Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова: [сайт]. URL: https://www.rea.ru/ru/SiteAssets/Pages/analiz-tendencij-v-budzhetno-nalogovoj-sfere-rossii/Бюджет_итог_2018.pdf

35. Аникина Ю.А., Кузьмич Р.И. Сглаживание дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований в городской агломерации // Вестник Сибирского государственного аэрокосмического университета имени академика М.Ф. Решетнева. 2010. № 2. С. 183–187.

36. Барбашова Н.Е. Использование единой методики при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Финансовый журнал. 2019. № 1 (47). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-edinoi-metodiki-pri-vyravnivanii-byudzhetnoi-obespechennosti-munitsipalnyh-obrazovaniy>

37. Барбашова Н.Е., Комарницкая А.Н. Синхронизация целей и инструментов региональной политики. // Регионы. 2018. Март. № 3 // БЮДЖЕТ.RU: [сайт]. URL: bujet.ru/article/341005.php

38. Башкатова А. Регионы не достигли старых президентских целей, а перед ними уже поставили новые // Новая газета. 2019. 3 июня: [сайт]. URL: http://www.ng.ru/economics/2019-06-03/1_7589_kudrin.html (дата обращения: 20.02.2020).

39. Бельчук Е.В. Анализ региональной дифференциации социальной сферы России // Экономический анализ: теория и практика. 2012. № 32. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-regionalnoy-differentsiatsii-sotsialnoy-sfery-rossii>

40. Брагина З.В., Киселев И.К. Развитие регионов: диагностика региональных различий: монография. М.: ИНФРА-М. 2014. 152с.

41. Буфетова А.Н. Неравномерность пространственного развития: региональные центры и региональная периферия // Регион: экономика и социология. 2009. № 4. С. 55–68.

42. Бюджетная система Российской Федерации: учебник / под общ. ред. Ю.С. Долгановой, Н.А. Истоминой. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. 356 с.

43. В Якутии малоимущим выделили 330 млн рублей в виде соц-контракта // Новости Якутии и Якутска: [сайт]. URL: <http://www.1sn.ru/241710.html>

44. Васильев В.В. Формирование точек экономического роста как условие региональных изменений // Вестник ВолГУ. Серия 3: Экономика. Экология. 2015. № 4. С. 211–216.

45. Ворошилов Н.В., Губанова Е.С. Дифференциация территорий и механизм ее снижения // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 6. С. 57–72.

46. Выступление перед сенаторами Зубаревич Н.В. с докладом «Вызовы для будущего России и её регионов» // Совет Федерации Федерального Собрания РФ: [сайт]. URL: <http://council.gov.ru/events/news/111162/?hl=Зубаревич>

47. Галиева Д. Регионы ответят за качество жизни. АСИ составит их рейтинг на основе опросов населения // Газета «Коммерсантъ». 2020. 30 января. № 16. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4235280>

48. Государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства // Реформа ЖКХ: [сайт]. URL: <https://www.reformagkh.ru/relocation-about>

49. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. 495 с.

50. Дитбернер Ж.В. Государственная политика регионального выравнивания в России // Ученые записки Тамбовского отделения РоСМУ. 2018. № 9. С. 174–181.

51. Договор о Европейском Союзе, Единый Европейский Акт // Документы Европейского союза. В 2 т. М.: Межд. изд. группа «Право», 1994.

52. Дорофиев В.В., Лоскутова В.В. Теории регионального развития // Менеджер. 2018. № 4(86). С. 12–22.

53. Жук Н.П. Взаимодействие как фактор инновационного развития: агломерационные эффекты // Инновации. 2014. № 1. С. 32–36.

54. Иванов С.А., Ложко В.В. О пространственном подходе в теории региональной экономики // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия Экономика и менеджмент. 2015. № 1. С. 18–25.

55. Иванькова И.В. Межрегиональная дифференциация регионов ЦФО на основе оценки показателей социального развития // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2012. № 2 (102). С. 49–54.

56. «Майский указ» по зарплатам медработников не выполнили более половины регионов. 03.06.2019 // Интерфакс: [сайт]. URL: <https://www.interfax.ru/business/663483>

57. Каменских Н.А. Региональное управление и территориальное планирование: стратегическое партнерство в системе регионального развития: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2020. 127 с.

58. Карелова Г.Н. Социальный контракт // Совет Федерации Федерального Собрания РФ: [сайт]. URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/104288/>

59. Колодина Е.А. Исследование результативности выравнивающей региональной политики в Российской Федерации // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2019. № 4 (60). URL: <https://eee-region.ru/article/6007/>

60. Кужелева А.А. Эволюция подходов к анализу теории регионального развития // Вестник ДонНУ. Сер. В. Экономика и право. 2019. № 1. С. 77–91.

61. Кузнецов С.В., Растова Ю.И., Растов М.А. Рейтинг как мера оценки качества жизни в российских регионах // Экономика региона. 2017. Т. 13. Вып. 1. С. 137–146.

62. Кузнецова И.И. Проблема территориальной дифференциации в региональной экономике и возможности ее исследования на городском уровне // Труды ИСА РАН. 2006. Т. 22. С. 261–268.

63. Линделл Д., Кузнецова Е. Росстат назвал регионы с наибольшим дефицитом врачей. 06.02.2020 // РБК: [сайт]. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e575f319a79478302e12fcd>

64. Майские указы. Досье // Информационное агентство «ТАСС»: [сайт]. URL: <https://tass.ru/info/5182355>

65. Малышев Р.Ю. Экономическое районирование в регионе // Проблемы современной экономики. 2007. № 2 (22). С. 224–229.

66. Материалы заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам. О паспортах приоритетных проектов по основным направлениям стратегического развития «Образование» и «Здравоохранение». 25 октября 2016 // Правительство России: [сайт]. URL: <http://government.ru/projects/selection/633/25001/> (дата обращения: 10.12.2019).

67. Межбюджетные отношения систематизируются // Законодательное собрание Ленинградской области: [сайт]. URL: <http://www.lenoblzaks.ru/news/single/5/197782>

68. Меренкова И.Н. Диагностика уровня развития сельских территорий // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 24. С. 49–55.

69. Мишустин: проблемные регионы должны вывести из зоны бедности программы развития // Коммерсантъ: [сайт]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4267996> (дата обращения: 26.02.2020).

70. Морковкин Д.Е., Строев П.В., Шапошников А.И. Финансовая поддержка регионов как инструмент выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации // Финансы: Теория и Практика. 2019. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/finansovaya-podderzhka-regionov-kak-instrument-vyravnivaniya-byudzhethnoi-obespechennosti-subektov-rossii-skoi-federatsii>

71. Московская А.А., Соболева И.В. Социальное предпринимательство в системе социальной политики: мировой опыт и перспективы России // Проблемы прогнозирования. 2016. № 6 (159). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnoe-predprinimatelstvo-v-sisteme-sotsialnoy-politiki-mirovoy-opyt-i-perspektivy-rossii>

72. Нестерова Н.Н., Черкасов В.А. Ретроспектива теорий пространственного развития региональной экономики // Социально-экономические явления и процессы. 2015. № 12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/retrospektiva-teoriy-prostranstvennogo-razvitiya-regionalnoy-ekonomiki>

73. Об экологической ситуации в Ленинградской области в 2017 году // Комитет по природным ресурсам Ленинградской области: [сайт]. URL: <https://nature.lenobl.ru/ru/deiatelnost/ohrana-i-monitoring-okruzhayushej-sredy/>

74. Официальный сайт организации «ОПОРА-СОЗИДАНИЕ». URL: <http://opora-sozidanie.ru/>

75. Официальный сайт программы Atlantic Innovation Partnership. URL: <http://atlanticpartnerscorp.com/>

76. Официальный сайт Управления федеральной службы государственной статистики по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области. URL: <https://petrostat.gks.ru/folder/62869>

77. Пенюгалова А.В., Кочесокова Т.Е. Горизонтальное и вертикальное бюджетное выравнивание как механизмы обеспечения сбалансированности местных бюджетов // Научный журнал КубГАУ. Scientific Journal of KubSAU. 2010. № 63. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gorizontalkoe-i-vertikalnoe-byudzhethnoe-vyravnivanie-kak-mehanizmy-obespecheniya-sbalansirovannosti-mestnyh-byudzhetov>

78. Перфильев С.В., Логинов И.Н., Горбова О.Ю., Дудукина О.И. Программно-целевое управление региональным развитием. Рязань: РГРТУ, 2012. 127 с.

79. Победин А.А. Внутрирегиональная дифференциация муниципальных образований как проблема социально-экономического разви-

тия Свердловской области // Научный вестник Уральской академии государственной службы. 2010. № 4. URL: <http://vestnik.uara.ru/ru/issue/2010/04/15/>

80. Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. М.: Наука, 2004. 258 с.

81. Пчелинцев О.С. Региональные условия экономического роста // Проблемы прогнозирования. 2004. № 3. С. 53–69.

82. Развитие российских регионов: новые теоретические и методологические подходы / Институт проблем региональной экономики РАН; отв. ред. Е.Б. Костяновская. СПб.: Наука, 2006. 618 с.

83. Региональная экономика и пространственное развитие. В 2 т. Т. 1 / под общ. ред. Л.Э. Лимонова; под ред. Б.С. Жихаревича, Н.Ю. Одинг, О.В. Русецкой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020. 319 с.

84. Региональная экономика и управление развитием территорий: учебник и практикум для вузов / под общ. ред. Ф.Т. Прокопова. М.: Юрайт, 2020. 355 с.

85. Региональное управление и территориальное планирование. В 2 ч. Ч. 1 / под ред. Ю.Н. Шедько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020. 205 с.

86. Регионы России. Социально-экономические показатели – 2019: стат. сб. // Федеральная служба государственной статистики: [сайт]. URL: <https://www.gks.ru/folder/210/document/13204>

87. Результаты проведения мониторинга местных бюджетов за 2018 г. // Министерство финансов РФ: [сайт]. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_local/results/

88. Рейтинг регионов РФ по качеству жизни – 2018 // РИА Рейтинг: [сайт]. URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life_2018.pdf

89. Рейтинг регионов по социальной ориентированности бюджетов – 2019 // Агентство РИА. Рейтинг: [сайт]. URL: <https://ria.ru/20190527/1554880581.html?in=t>

90. Рейтинг эффективности региональной налоговой политики по итогам 2018 года / PwC в России/Исследования: [сайт]. URL: <https://www.pwc.ru/ru/publications/tax-efficiency-rating-2018.html>

91. Сидоров П., Семёнова О., Матвеева В. [и др.]. Диагноз: острая медицинская недостаточность. Как врачи оказались на грани выживания? // Аргументы и факты. 2020. 19 февраля. № 8. URL: https://aif.ru/society/healthcare/ostraya_medicinskaya_nedostatochnost_kak_vrachi_okazalis_na_grani_vyzhivaniya

92. Совершенствование методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Феде-

рации. К заседанию постоянно действующей Рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации 17–18 мая 2018 года // Комитет финансов Ленинградской области: [сайт]. URL: <https://finance.lenobl.ru/media/content/docs/4149/1.pdf>

93. Социальный контракт // Министерство труда и социального развития Ростовской области: [сайт]. URL: <http://mintrud.donland.ru/Default.aspx?pageid=102381>

94. Стенограммы обсуждения законопроекта № 18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» (новая редакция) // Государственная Дума: [сайт]. URL: <http://api.duma.gov.ru/api/transcript/18259-3>

95. Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Вилисов М.В. [и др.]. Проблемы государственной политики регионального развития России: материалы Всероссийской научной конференции. М.: Научный эксперт. 2008. 1080 с.

96. Суспицын С.А. Барометры социально-экономического положения регионов России. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2004. 121 с.

97. Тополева Т.Н. Концептуальные основы сбалансированного экономического развития регионов // Экономические исследования и разработки. 2019. № 2. С. 149–153.

98. Тополева Т.Н. Региональное развитие: новые теории // *Juvenis scientia*. 2019. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnoe-razvitiye-novye-teorii>

99. Троцковский А.Я., Мищенко И.В. Исследование пространственных трансформаций в хозяйственной системе региона // Известия Алтайского государственного университета. 2015. № 2 (86). Т. 1. С. 181–187.

100. Тургель И.Д. Локальная асимметрия регионального развития: содержание, оценка, социально-экономические последствия // Проблемы, успехи и трудности переходной экономики. Опыт России и Белоруссии / под ред. М.А. Портного. Вып. XVI. М.: Моск. обществ. науч. фонд, 2000. С. 233–244.

101. Угрюмова А.А., Ерохина Е.В., Савельева М.В. Региональная экономика и управление: учебник и практикум для вузов. 2-е изд. М.: Юрайт, 2020. 477 с.

102. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности и индекс бюджетных расходов субъектов Российской Федерации на 2017–2019 годы // Министерство финансов Российской Федерации: [сайт]. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=116795

103. Федоляк В.С. Трансформация пространственной организации хозяйства и расселения современной России // Известия Саратовского

университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2013. № 4-1. С. 538–542.

104. Налоговая аналитика // Федеральная налоговая служба: [сайт]. URL: <https://analytic.nalog.ru/portal/index.ru-RU.htm>

105. Фонд «Наше будущее»: [сайт]. URL: <http://www.nb-fund.ru/about-the-fund/>

106. Хасбулатов О.Р. Развитие страны: центры и периферия. Опыт региональной экономической политики. М.: Экономика, 2009. 207 с.

107. Холявко А., Базанова Е. Мишустин пообещал переход на адресную социальную поддержку. Помощь будет рассчитываться по доходу всей семьи // Ведомости. 20. 16 января. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/01/16/820750-sotsialnuyu-podderzhku>

108. Юсупова И.В., Чернов Е.Е. Анализ современных концепций территориального развития // Вестник КГЭУ. 2018. № 1 (37). С. 115–122.

109. Яшалова Н.Н. Анализ проявления эффекта декаплинга в эколого-экономической деятельности региона // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 39 (366). С. 54–61.

110. Cohesionpolicy 2007–13 Commentaries and official texts. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/legislation/2007/cohesion-policy-2007-13-commentaries-and-official-texts

111. Commission staff working document, Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/

112. Council Conclusions, European Council. 17 June 2010. URL: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/115346.pdf

113. European Structural and Investment Funds 2014-2020: Official texts and commentaries. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_en.pdf

114. Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expo st2013/wp1_synth_report_en.pdf

115. General Regulation: Council Decision 2006/702/EC of 6 October 2006 Official Journal of the European Union, L 291/11, 21.10.2006. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expo st2013/wp1_swd_report_en.pdf

116. Open Data Portal for the European Structural and Investment Funds. URL: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

117. Presidency Conclusions, Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm

118. Porter M., van der Linde C. Toward a New Conception of the Environment Competitiveness Relationship // Journal of Economic Perspective. 1997. № 9(4). P. 118–124.

119. Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Official Journal of the European Union L 347/320, 20.12.2013

120. Strategic report 2019 on the implementation of the European Structural and Investment Funds. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/asr2019/esif_asr2019_en.pdf

121. Treaty establishing the European Economic Community (Rome, 25 March 1957). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11957E>

Научное издание

ВЫРАВНИВАНИЕ УРОВНЕЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Коллективная монография

Ответственный редактор В. Андронатий
Корректор Ю. Чиркова
Компьютерная верстка И. Иванова
Дизайн обложки О. Зуев

Подписано в печать 04.12.2020 г.

Формат 60x84¹/₁₆

Усл.печ.л. 7,7

Тираж 550 экз.

Заказ 1355

Издательство Государственного института экономики, финансов, права и технологий
188300 Ленинградская обл., г. Гатчина, ул. Рошинская, д. 5

Цена свободная