

Е. Н. Сидорова, Д. А. Татаркин

## ОТ ДОТАЦИОННОСТИ К САМОРАЗВИТИЮ ТЕРРИТОРИЙ: ДИАЛЕКТИКА ТРАНСФОРМАЦИИ<sup>1</sup>

*Работа посвящена разработке теоретико-методологических основ и условий формирования саморазвивающихся территориальных систем. Показано место и значение механизмов управления региональными финансовыми ресурсами для обеспечения финансовой устойчивости территорий. Раскрыты особенности бюджетной политики Российской Федерации, показаны причины ее низкой эффективности. Определена экономическая суть процесса трансформации дотационных регионов в саморазвивающиеся. Обоснован тезис о том, что одним из важнейших условий реализации концепции саморазвития территорий является усиление социальной направленности их экономики. Определены критерии и основные показатели, которые могут найти применение при оценке финансового состояния регионов, уровня социальной ориентации экономики территорий в процессе их трансформации в саморазвивающиеся. Раскрыты основные признаки, характерные черты и этапы эволюции слаборазвитых дотационных регионов. Обозначены условия становления саморазвивающихся регионов. Особое внимание уделено развитию институциональной среды, созданию макроэкономических условий, обеспечивающих переход дотационных регионов в саморазвивающиеся.*

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта РГНФ, проект № 12-02-00266а «Управление финансовыми ресурсами в системе обеспечения социально-экономической привлекательности территорий».

**Ключевые слова:** саморазвивающиеся территориальные системы, дотационные регионы, финансовые ресурсы, эволюция слаборазвитых регионов

Финансовая обеспеченность государства — основное условие, позволяющее ему осуществлять самостоятельную финансово-экономическую политику в соответствии с национальными интересами и приоритетами. Являясь неотъемлемой частью экономического благосостояния любого государства, финансы охватывают широкий спектр национальных, экономических, социальных и демографических факторов. В условиях повышения роли мировых денег это приводит к установлению особой власти, которая, ловко управляя различными финансовыми потоками, позволяет мощно целенаправленно воздействовать как на все мировое пространство, так и на отдельные государства, проводимую ими политику. Как показывает анализ, с помощью финансов можно оказывать серьезное давление на регионы и страны, сопоставимое с военным вмешательством.

#### **Обеспечение финансовой стабильности субъектов Федерации и муниципальных образований**

Не случайно что в РФ роль и значение финансовой сферы в последнее десятилетие кардинальным образом изменились в Российской Федерации. В результате целенаправленных действий федеральных органов власти в сфере бюджетной политики в последние годы удалось решить ряд существенных задач. Полностью были выполнены принятые социальные обязательства государства. Создание Резервного фонда и Фонда национального благосостояния позволило пройти период мирового кризиса без снижения уровня жизни граждан, поддержать финансовую инфраструктуру и реальный сектор экономики. Удалось снизить и удержать государственный долг на приемлемо низком уровне даже в условиях мирового кризиса. Осмотрительная бюджетная политика стала существенным фактором устойчивого снижения инфляции.

К началу 2012 г. экономика, по мнению Президента России В.В. Путина, полностью восстановилась после кризиса. Наряду с высокими ценами на нефть это позволило исполнить в 2011 г. федеральный бюджет без дефицита. Началось пополнение Резервного фонда, что повысило устойчивость экономики Российской

Федерации к внешним негативным экономическим факторам. Было проведено первое размещение суверенных еврооблигаций, номинированных в рублях, что является свидетельством возросшего доверия к российской национальной валюте и проводимой государством бюджетной политике.

В данном контексте особое значение имеет вопрос о финансовых ресурсах, их доступности и достаточности для устойчивого социально-экономического развития регионов России, способных обеспечить достойный уровень, высокое качество жизни населения. А с точки зрения финансовой устойчивости важную роль играют механизмы управления финансовыми ресурсами территорий, формирования и пополнения их источников.

Исходя из сложившейся структуры финансовых ресурсов регионов, факторов, предопределяющих их уровень и возможности дальнейшего роста, основными направлениями обеспечения финансовой стабильности субъектов Федерации и муниципальных образований, входящих в их состав, является создание базовых условий для развития экономического потенциала территорий, в основе которых лежит совершенствование межбюджетных отношений и грамотной налоговой политики.

Следует отметить, что особенности бюджетной системы Российской Федерации в настоящее время обусловлены своеобразной государственной спецификой и опытом исторического развития. Россия — огромная по площади страна, расположенная в нескольких часовых поясах, имеющая неоднородные природно-климатические условия, большие различия по уровню минерально-сырьевых запасов и значительную разницу в плотности населения. К этому следует добавить недостаточно обоснованную экономическую политику государства в части комплексного развития территорий, которую мы наблюдаем уже в течение нескольких последних десятилетий.

Территориальная структура Российской Федерации сформировалась в эпоху плановой индустриализации. В советский период регионы рассматривались как совокупность географически сопряженных производственно-технологических площадок, совместно обеспечиваю-

щих сбалансированность и самодостаточность экономики, ее динамичный рост и развитие. В силу этого региональная политика страны осуществлялась как плановое размещение производительных сил. В тот период были реализованы масштабные миграционные программы по освоению северных и восточных земель, проведена урбанизация страны, для регионов устанавливались инвестиционные приоритеты, сроки проектного освоения отдельных территорий. Все это, на наш взгляд, стало причиной неоднородного распределения экономического потенциала страны, а территории, соответственно, получили различные возможности для своего экономического развития, наращивания налогового потенциала, в том числе — по бюджетным доходам. Внутри самих регионов также наблюдается неоднородность, обусловленная особенностями и сложившимся уровнем развития муниципальных образований.

В силу названных выше причин основной функцией межбюджетного регулирования в Российской Федерации стало выравнивание бюджетной обеспеченности территорий. Однако следует заметить, что если это становится доминантной целью, то подобная практика провоцирует безынициативность, приводит к откровенному иждивенчеству регионов, к утрате территориальными органами власти заинтересованности в увеличении объема собственных доходов, налогооблагаемой базы. Им становится невыгодно формировать профицитные бюджеты, поскольку Центр в этом случае неминуемо перекроет «финансовый кран». Поэтому многие российские территории в настоящее время заведомо ориентированы на получение финансовой помощи, различных дотаций из государственной казны.

Для современной российской модели налогово-бюджетного федерализма характерна небывало высокая степень централизации бюджетных ресурсов и властных полномочий. О чрезмерном финансовом давлении со стороны Центра на процесс регионального развития можно судить по существенному ограничению федеративных прав территорий, соотношению бюджетных доходов и расходов Федерации и ее субъектов.

Анализ статистических данных свидетельствует, что в консолидированные бюджеты регионов поступает менее 45% доходов консолидированного бюджета Российской Федерации

(в 2005, 2007 гг. — 36,9, 38,4% соответственно. Источники [1, 2])

Из этого следует, что сложившийся уровень бюджетной централизации не позволяет в полной мере говорить о способности территорий к финансовой самодостаточности, поскольку федеральные власти в конечном итоге компенсируют нижестоящим бюджетам недостающие доходы, выделяя им всевозможные трансферты, субвенции и субсидии. Однако в этом механизме заложена и опасность: в условиях, когда более половины бюджетных потребностей территорий обеспечивается за счет финансовых потоков из вышестоящих бюджетов, а их распределение носит достаточно избирательный, нередко конъюнктурный характер, ни региональная, ни муниципальная экономика не получают необходимых стимулов и серьезных импульсов для своего дальнейшего развития, а местные органы управления становятся очень зависимыми от воли федеральных и региональных органов власти.

Ярким примером низкой эффективности и субъективности перераспределения бюджетных средств является дотационный механизм стимулирования субъектов РФ, которым удалось достигнуть наилучших результатов в развитии экономики и привлечении инвестиций. В соответствии с введенным федеральными властями в конце 2011 г. порядком [1], стимулирующие дотации в том году были выделены 20 регионам. В зависимости от результатов итоговой комплексной оценки размер финансовой помощи Центра тогда варьировался от 206,8 млн руб. до 2 млрд руб. Лидером здесь оказалась Калужская область, которая смогла претендовать на 20% от всего объема стимулирующих дотаций. Вторым регионом, также получившим немалую часть средств, стала Тюменская область (1,9 млрд руб., или 19,1% выделенных средств), которая, в отличие от Калужской области, постоянным получателем дотаций на выравнивание уровня своей бюджетной обеспеченности не является. По итогам 2011 г. налоговые и неналоговые доходы консолидированного бюджета Тюменской области составили 147,9 млрд руб., а совокупные доходы — 184,7 млрд руб. Сопоставление этих цифр с объемом выделенной дотации со всей очевидностью говорит о том, что подобная сумма помощи вряд ли может хоть как-то повлиять на целеполагание властей региона. Остальные 18 территорий-победителей получили менее 1 млрд руб. При этом в 2011 г. субъек-

ектов РФ, не имевших дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, было всего 13, из них 8 в конце года стали получателями рассматриваемых дотаций. Таким образом, их вряд ли можно считать серьезным стимулирующим инструментом на уровне Федерации [3].

О наличии серьезных, нередко системных проблем в бюджетной политике страны (естественно, в преломлении Центра) говорится и в Бюджетном послании Президента РФ на 2013–2015 гг.

Во-первых, в стране сохраняется значительный нефтяной дефицит. Бюджетная система Российской Федерации находится в высокой степени зависимости от ситуации на мировых сырьевых рынках. Из-за этого ограничены возможности для бюджетного маневра в целях существенного увеличения бюджетных расходов по направлениям, обуславливающим экономическое развитие страны, даже при понимании объективной необходимости этих расходов. При этом принятые бюджетные обязательства не могут быть существенно сокращены вследствие социальной направленности значительной их части.

Во-вторых, структура бюджетных расходов не является оптимальной для стимулирования экономического развития. Направляемых из бюджета средств на реализацию отвечающих потребностям экономического развития инфраструктурных проектов, проектов в сфере образования и науки, то есть в сферы, определяющие перспективный облик российской экономики, явно недостаточно.

В-третьих, на низком уровне осуществляется финансово-экономическое обоснование решений, приводящих к новым расходным обязательствам. Недостаточно качественной является оценка того, какие долгосрочные последствия будет иметь принятие новых обязательств для социально-экономического развития Российской Федерации, как оно будет связано с другими направлениями политики государства и какое влияние окажет на объем делящихся обязательств.

В-четвертых, зачастую эффективность осуществляемых бюджетных расходов низка, получаемый социально-экономический эффект несоизмерим с объемом израсходованных на те или иные цели средств.

В-пятых, межбюджетные отношения пока не в полной мере настроены на стимулирование органов государственной власти субъектов

Российской Федерации и органов местного самоуправления к созданию условий для предпринимательской и инвестиционной деятельности, которые объективно являются необходимой основой для увеличения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Высока зависимость бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов от финансовой помощи, поступающей из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В-шестых, бюджетная политика во многом остается неясной для общества, необходимость и суть конкретных решений и действий органов государственной власти в этой сфере должным образом не раскрываются.

В-седьмых, не удалось избежать практики постоянных фрагментарных изменений налогового законодательства. Даже при улучшении условий налогообложения для ведения предпринимательской деятельности это обуславливает необходимость постоянного отслеживания изменений и внесения корректив в планы финансовой деятельности, что вызывает дополнительные затраты, особенно у субъектов малого и среднего предпринимательства. Постоянное ожидание таких изменений препятствует реализации долгосрочных инвестиционных проектов по причине низкой предсказуемости налоговых издержек при разработке бизнес-планов.

В то же время практика показывает, что положительные результаты по стабилизации ситуации в бюджетной сфере территорий могут быть достигнуты без какого-либо увеличения налоговой нагрузки, а только за счет ее более рационального распределения.

Совершенно очевидно, что необходимо максимально оптимизировать налоговые, бюджетные и финансово-кредитные полномочия Федерации и ее субъектов с тем, чтобы налоговые и финансовые доходы позволяли большинству, а не единицам регионов обеспечивать расширенное воспроизводство ВРП преимущественно за счет собственных источников. Каких именно? Во-первых, территориям нужно на 100% обеспечить местные налоги доходами. Во-вторых, составить калькуляцию всех затрат. И так далее. Из соображений финансовой безопасности страны нельзя, чтобы преобладающее большинство субъектов РФ обеспечивали воспроизводственные процессы на своей территории, регулярно «выпрашивая» средства у федеральных органов

власти. Территориальные образования не смогут строить эффективную политику долгосрочного экономического и социального развития, постоянно ориентируясь преимущественно на внешние источники финансирования.

В конечном счете, для обеспечения финансовой устойчивости территорий механизмы регулирования современных межбюджетных отношений должны быть направлены на устранение необоснованных привилегий в расходных полномочиях органов власти и управления всех уровней, на исключение необоснованного предоставления денежной помощи регионам, не нуждающимся в выравнивании их финансовой самодостаточности. Должны быть определены совершенно четкие и обоснованные критерии бюджетной обеспеченности российских территорий, а также критерии их финансовой эффективности. Необходимо также оптимизировать маршруты, ритмичность бюджетных потоков, минимизировать смену их направлений [2]. Понимание финансовой обеспеченности развития территорий, как объекта исследования, на наш взгляд, должно опираться на понимание самой природы финансовой системы, которая включает в себя абсолютно конкретные характеристики финансовых инструментов, отражающих в определенной мере характер отношений собственности, поскольку совокупность отношений собственности и характеристик финансовых инструментов формирует поведение и движение капиталов, их распределение в рамках реализуемой денежной и кредитно-финансовой политики.

### **Регионы должны стремиться к саморазвитию**

Важнейшим условием наращивания финансового потенциала страны является сокращение количества слаборазвитых регионов. Для вывода дотационных территорий в саморазвивающиеся необходимо, прежде всего, осмыслить суть и содержание понятий «устойчивость» и «саморазвитие территорий».

Саморазвитие — это, прежде всего, стратегически устойчивая способность региона обеспечивать расширенное воспроизводство ВРП преимущественно за счет собственных доходных источников, достаточных для эффективной реализации как макроэкономических целей и приоритетов, так и внутрирегиональных целевых установок системного характера.

По своей экономической сути процесс трансформации дотационных регионов в саморазвивающиеся предполагает достижение такого качества, когда региональная экономическая система становится способной обеспечивать расширенное воспроизводство валового регионального продукта. Этот процесс должен сопровождаться реальным развитием экономического потенциала территорий, преодолением инфраструктурных ограничений и увеличением объема генерируемых налоговых доходов до уровня, необходимого для выполнения региональным общественным сектором своих функций, а именно: финансированием сети бюджетных учреждений с соблюдением утвержденных государственных социальных стандартов, созданием эффективной институциональной среды, снижающей трансакционные издержки ведения предпринимательской деятельности и способной привлекать на территорию внешние инвестиции. Все это должно сказаться на расширении экономического потенциала территории и росте ВРП.

Полагаем, что важнейшим условием реализации концепции саморазвития территории является и усиление социальной направленности ее экономики. Целью социально ориентированной экономики региона является расширенное воспроизводство человеческого потенциала на основе повышения уровня и качества жизни населения. А неотъемлемыми элементами процесса социального воспроизводства выступают потребление гражданами социальных благ и услуг, а также финансовое обеспечение функционирования социальной сферы, включая образование, здравоохранение, культуру, спорт, окружающую среду, коммунальное хозяйство. Среди наиболее важных показателей, используемых в процессе оценки социальной ориентации экономики территорий и финансовой основы системы социального воспроизводства, можно выделить следующие:

1. Валовая добавленная стоимость, созданная в результате предоставления хозяйствующими субъектами всех форм собственности социальных услуг, на душу населения.
2. Инвестиции в социальную сферу из всех источников финансирования (бюджетных и внебюджетных), на душу населения.
3. Бюджетные расходы на социальную сферу, на душу населения.
4. Среднедушевые денежные доходы населения.

5. Уровень бедности жителей региона, рассчитываемый как относительная доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума.

6. Уровень дифференциации доходов граждан (коэффициент фондов), характеризующий степень социального расслоения и исчисленный как соотношение между средними уровнями денежных доходов 10% населения с самыми высокими доходами и такого же количества населения с самыми низкими доходами.

Кроме того, процесс эволюции дотационных регионов в саморазвивающиеся было бы разумно рассматривать в двух плоскостях: 1) с точки зрения достаточности экономического потенциала территории для ее устойчивого развития и повышения уровня жизни проживающего населения; 2) с позиции обеспеченности социально-экономического развития собственными финансовыми ресурсами за счет регионального бюджета.

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

В экономической литературе высказываются различные точки зрения относительно методов определения финансового состояния территориальных систем, подходов к разработке критериев, показателей и индикаторов, характеризующих финансовую устойчивость регионов. Подобная систематизация позволяет выделить основные различия в подходах, которые проявляются в выборе критериев и показателей, рекомендуемых в качестве инструмента измерения финансового положения отдельной территории и сравнения его со средним российским уровнем, а также в их количестве.

По мнению авторов, для оценки финансовой обеспеченности регионов должны использоваться показатели, отражающие способность территориальных систем устойчиво развиваться преимущественно за счет собственных экономических ресурсов, что зависит от уровня их экономического и финансового потенциала, эффективности его использования в процессе расширенного социально-экономического воспроизводства.

В этой связи важнейшими критериями оценки регионов в процессе их экономической

трансформации от состояния дотационности к саморазвитию, на наш взгляд, являются: 1) устойчивый экономический рост и повышение уровня жизни населения; 2) социальная ориентация экономики; 3) увеличение доли внутренних ресурсов в структуре финансово-экономических источников роста; 4) ориентация экономики на инновационный путь развития; 5) учет территориальных социально-экономических особенностей и повышение эффективности решения региональных задач и др.

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

В соответствии с представленными критериями и показателями слаборазвитые дотационные регионы имеют следующие основные признаки:

1) неустойчивая динамика ВРП на душу населения;

2) в структуре ВРП имеется дефицит финансово-экономических ресурсов;

3) в инвестициях преобладают внешние источники (как правило, из федерального бюджета);

4) регион является реальным бюджетным реципиентом;

5) уровень социальной обеспеченности населения территории и уровень жизни ниже среднего;

6) из-за отсутствия инвестиционных источников в регионе практически не внедряются инновации;

7) уровень налоговой автономии и степень влияния на налоговую базу региональных органов власти крайне малы из-за неразвитости территории и ее высокой финансовой зависимости от федеральных инвестиций и трансфертов.

Целевой ориентир эволюции слаборазвитых дотационных регионов в саморазвивающиеся — это повышение ВРП региона на душу населения до среднероссийского уровня, достаточного для генерации налоговых и неналоговых доходов, полностью покрывающих бюджетные расходы на уровне не ниже принятых государственных социальных стандартов.

Данный целевой ориентир по территориям будет различаться в силу наличия межрегиональных различий: 1) структуры ВРП по видам экономической деятельности; 2) налоговой нагрузки и структуры налоговых доходов; 3) стоимости предоставления бюджетных услуг.

Таблица

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

№ п/п	Критерий	Показатели
1.	Обеспечение устойчивого экономического роста региона	Среднегодовой индекс физического объема валового регионального продукта за определенный период
2.	Повышение уровня социальной ориентации экономики региона	1. Валовая добавленная стоимость, созданная в результате предоставления хозяйствующими субъектами всех форм собственности социальных услуг, на душу населения 2. Инвестиции в социальную сферу из всех источников финансирования (бюджетных и внебюджетных) на душу населения 3. Бюджетные расходы на социальную сферу, на душу населения 4. Среднедушевые денежные доходы населения 5. Уровень бедности населения региона, рассчитываемый как относительная доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума 6. Уровень дифференциации доходов населения (коэффициент фондов), характеризующий степень социального расслоения и исчисленный как соотношение между средними уровнями денежных доходов 10% населения с самыми высокими доходами и 10% населения с самыми низкими доходами. Для каждой территории рассчитывался индекс (Ii) качества жизни, учитывающий приведенные 6 показателей в регионе относительно соответствующих индикаторов эталонной территории.
3.	Рост уровня инновационной экономики	Среднее за период значение показателя объема внутренних затрат на исследования и разработки в процентах к валовому региональному продукту
4.	Достижение макроэкономической цели для повышения финансовой обеспеченности регионов	Уровень межрегиональной асимметрии: бюджетной, ВРП, денежных доходов населения
5.	Повышение доли внутренних ресурсов в структуре финансово-экономических источников роста	1. Дефицит (профицит) финансовых ресурсов в структуре ВРП, рассчитывается как разница между произведенным и потребленным на территории ВРП. 2. Обеспеченность инвестиций собственными источниками финансирования рассчитывается как: а) средний за период показатель доли собственных источников финансирования инвестиций (собственные средства предприятий и бюджетные средства субъекта РФ); б) средний за период показатель отношения валового накопления основного капитала к валовой прибыли экономики и смешанным доходам. 3. Уровень реальной бюджетной дотационности (донорства) региона, рассчитывается как отношение всех бюджетных, расходов, осуществляемых на территории ко всем налоговым и неналоговым доходам, собираемым с территории в консолидированную бюджетную систему
6.	Повышение эффективности решения внутрирегиональных задач посредством учета территориальных социально-экономических особенностей	1. Степень налоговой независимости, рассчитывается как отношение количества налогов, поступающих в консолидированные субфедеральные бюджеты, на которые субфедеральные власти могут влиять (определять налоговые ставки, предоставлять налоговые льготы, изменять расчет налоговой базы) к общему количеству налогов, поступающих в консолидированные субфедеральные бюджеты. 2. Объем налоговых доходов в % ВВП, на которые субфедеральные власти могут влиять, рассчитывается как произведение доли налогов в ВВП, доли региона в консолидированных налоговых доходах страны и показателя степени налоговой независимости региона

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

Доля общественного сектора будет постепенно снижаться. Проведенным анализом деятельности территорий установлено, что чем менее развит регион и его экономический по-

тенциал, тем выше доля общественного сектора в ВРП при прочих равных условиях.

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

общественного непроизводственного сектора пропорционально сокращаться.

Доля инфраструктурных отраслей — транспорта, энергетики, связи и других будет повышаться. Развитие экономики территории должно сопровождаться обеспечением соответствующей инфраструктурой — транспортной, энергетической, телекоммуникационной и другой, а их доля в структуре ВРП слаборазвитого дотационного региона будет увеличиваться опережающими темпами.

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

На наш взгляд, процесс эволюции слаборазвитых дотационных регионов в саморазвивающиеся объективно приведет к важным изменениям в структуре инвестиций по видам экономической деятельности. Трансформационный процесс, сопровождаемый изменениями в структуре ВРП региона, будет обусловлен структурой инвестиций — в слаборазвитых дотационных регионах доля инвестиций в общественный сектор будет преобладать. По мере роста частного производственного сектора доля его инвестиций в сферу материального производства и инфраструктуру должна увеличиваться. На третьем этапе произойдет рост инвестиций в сферу частного нематериального производства.

В процессе эволюции слаборазвитых дотационных территорий от состояния дотационности к финансовой самодостаточности и саморазвитию будут происходить определенные изменения и в уровне, качестве жизни населения, системе его социального обеспечения. Было установлено, что между ВРП на душу населения региона и показателями, характеризующими социальную сферу в ВРП, существует обратная взаимосвязь: чем выше уровень ВРП, тем ниже доля социальной сферы. Это вполне объяснимо, поскольку при реализации политики межбюджетного выравнивания в слаборазвитых дотационных регионах за счет перераспределения денежных средств уровень финансирования социальных услуг поднимается до определенного среднероссийского

уровня в абсолютных величинах, при этом база сравнения — ВРП на душу населения — остается на прежнем низком уровне. Данная ситуация, считаем, характеризуется наличием непропорционально высокой доли социальной сферы по отношению к уровню развития экономики территории. Однако в процессе эволюции слаборазвитых дотационных регионов такие диспропорции в структуре ВРП будут постепенно сглаживаться.

Для дотационных слаборазвитых территорий, что вполне объективно, характерен невысокий уровень жизни населения и низкие среднедушевые денежные доходы. В этой связи важнейшей задачей для органов управления в процессе эволюции станет обеспечение соответствия роста заработной платы и производительности труда. Опережающий темп роста денежных доходов населения по сравнению с темпами роста ВРП и инвестициями в течение долгого периода неминуемо приведет к возникновению диспропорций в экономическом развитии. Кроме того, стратегически важно соблюсти пропорции расширенного воспроизводства социальной сферы и ВРП региона в целом. Если в процессе трансформации дотационной территории будет наблюдаться опережающий темп роста инвестиций в социальную сферу по сравнению с общим объемом инвестиций и темпами ВРП, это в конечном итоге приведет к снижению эффективности всей системы социально-экономического воспроизводства. Поэтому проводить такую оценку необходимо с учетом качественных показателей, характеризующих социальный эффект, трансформирующийся в среднесрочном периоде в экономический в виде снижения общих экономических издержек трудовых ресурсов.

Следует также отметить, что по объективным причинам не каждый слаборазвитый дотационный регион способен в долгосрочной перспективе выйти на траекторию саморазвития. В связи с этим для снижения межрегиональной асимметрии возможным решением может стать так называемая пространственная трансформация — административно-территориальная интеграция (объединение) дотационных и саморазвивающихся территорий.

Подобная экономическая трансформация — от состояния дотационности к саморазвитию — должна проходить в интересах реализации макроэкономических целей и безусловных общенациональных приоритетов. Прежде всего, данный процесс не должен проходить в ущерб развитию других регионов, сопровождаясь сни-

жением устойчивости и сбалансированности всей бюджетной системы страны. Главной целью здесь должно стать снижение уровня межрегиональной социально-экономической асимметрии. Повышение финансовой обеспеченности слаборазвитых дотационных территорий призвано обеспечить главные цели — стимулирование региональных органов власти развивать собственный экономический потенциал, проводить эффективную бюджетную политику, создавать привлекательный инвестиционный и предпринимательский климат на всех подведомственных территориях.

Системообразующую роль в становлении саморазвивающихся регионов играют макроэкономические условия в виде совокупности внешних для субъектов РФ институтов, способных по-разному влиять на их социально-экономическое развитие.

Они могут, во-первых, содействовать социально-экономическому развитию территорий путем создания благоприятных условий для определения приоритетов, проявления региональной инициативы и творчества, вовлечения в хозяйственный оборот резервов и возможностей, содействия внутрирегиональной и межрегиональной кооперации и интеграции. Во-вторых, макроэкономические институты в целом и в отдельности могут сдерживать социально-экономическое развитие регионов (или отдельного региона), а тем самым и всего общества, если они игнорируют особенности территорий, ограниченно учитывают их потенциальные возможности и ошибочно формируют вектор приоритетного социально-экономического и всего общественного развития.

Большое значение для процесса эволюции слаборазвитых дотационных регионов в саморазвивающиеся имеет, конечно же, институциональная среда, создаваемая на федеральном уровне. Нерешенность ряда институциональных проблем в системе межбюджетных отношений препятствует наращиванию налоговой базы слаборазвитых регионов.

Между тем макроэкономическая среда для слаборазвитых дотационных территориальных систем должна, прежде всего, обеспечивать расширенное воспроизводство валового регионального продукта. С этой точки зрения можно выделить пять укрупненных групп условий:

1) общие макроэкономические условия, обеспечивающие рост экономического потенциала дотационных регионов;

2) макроэкономические условия, обеспечивающие рост валового накопления в ВРП территорий;

3) макроэкономические условия, обеспечивающие рост конечного потребления в ВРП региона;

4) макроэкономические условия, обеспечивающие рост профицита финансовых ресурсов в экономике территории;

5) макроэкономические условия, обеспечивающие расширение финансовых возможностей региональных органов власти развивать собственный экономический потенциал.

У большинства территориальных структур в современных условиях имеются благоприятные возможности и значительные резервы для наращивания своего финансового потенциала, перехода в разряд саморазвивающихся территорий. Однако для того, чтобы эти возможности стали реальными, региональным органам власти и местного самоуправления необходимо выработать активную позицию по изысканию резервов пополнения финансовых ресурсов и повышению эффективности их использования. Важнейшая роль при этом принадлежит государству, поскольку многие из перечисленных проблем имеют решение только на федеральном уровне.

Учитывая сказанное, можно сделать несколько основополагающих выводов.

1. Для обеспечения базовых условий финансовой стабильности субъектов Федерации и муниципальных образований, входящих в их состав, необходимо кардинально совершенствовать межбюджетные отношения и налоговую политику государства.

2. Важнейшим условием наращивания финансового потенциала страны является сокращение количества слаборазвитых регионов.

3. В целях укрепления финансовых основ территорий необходимо создать механизм их саморазвития, ключевой частью которого должны стать мощные стимулы и рычаги в сфере финансов, которые бы способствовали росту производства и повышению доходов хозяйствующих субъектов в регионах.

4. Нерешенность ряда институциональных проблем в системе межбюджетных отношений государства препятствует наращиванию налоговой базы слаборазвитых регионов.

5. Устранить указанные различия сегодня можно только при активной поддержке, сильной воле и заинтересованности государства.

### Список источников

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 798 «О распределении в 2011 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала» (ред. от 28.11.2011). [Электронный ресурс]. Доступ из справочн. сист. «КонсультантПлюс».
2. Бурцев В. В. Факторы финансовой безопасности России [Электронный ресурс]. URL: [http://www.i-u.ru/biblio/archive/burcev\\_faktori/](http://www.i-u.ru/biblio/archive/burcev_faktori/).
3. Российская экономика в 2011 году. Тенденции и перспективы. (Выпуск 33) — М.: Институт Гайдара, 2012. С. 85.
4. Российский статистический ежегодник. 2011: стат. сб. / Росстат. — М., 2011. — 795 с.
5. Федеральное казначейство России. Отчетность об исполнении консолидированного бюджета РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.roskazna.ru/reports/cb.html>

### Сведения об авторах

**Сидорова Елена Николаевна** (Екатеринбург, Россия) — кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник, Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук (620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, e-mail: [katelen@mail.ru](mailto:katelen@mail.ru)).

**Татаркин Денис Александрович** (Екатеринбург, Россия) — кандидат экономических наук, руководитель Центра стратегического развития территорий, Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук (620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, e-mail: [tatarkin@mail.ru](mailto:tatarkin@mail.ru)).

**E. N. Sidorova, D. A. Tatarkin**

### From subsidized regions into the self-developing units: dialectic of transformation

*The paper reviews the development of theoretical concepts and conditions for the organization of self-developing territorial systems. Significance of management mechanisms of regional financial resources for ensuring financial stability of territories is shown. Aspects of budgetary policy of the Russian Federation are evaluated, the reasons of its low efficiency are revealed. A process of transformation of subsidized regions into self-developing ones is defined in economics terms. The paper proves that the growth of economy social orientation is the key condition for the concept of self-development of territories to be realized. Criteria and key indicators which can be applied to the evaluation of financial situation of regions, the level of social orientation of economies of territories during their transformation into self-developing ones, are defined. Criteria, key indicators and evolution stages of underdeveloped subsidized regions are defined. Formation conditions of self-developing regions are specified. Special priority is given to the development of institutional environment, organization macroeconomic conditions providing transformation of subsidized regions into self-developing states.*

**Keywords:** self-development territorial systems, subsidized regions, financial resources, evolution of underdeveloped regions.

### References

1. Postanovleniye Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 27 sentyabrya 2011 g. № 798 «O raspredelenii v 2011 godu dotatsiy byudzhetam subyektov Rossiyskoy Federatsii na podderzhku mer po obespecheniyu sbalansirovannosti byudzhetov subyektov Rossiyskoy Federatsii, dostigshikh rezultatov po uvelicheniyu regionalnogo nalogovogo potentsiala» (red. Ot 28.11.2011) [Decree of the Government of the Russian Federation from September 27 2011 № 798 «On distribution in 2011 of governmental grant to the budgets of constituent entities of the Russian Federation in support of measures to ensure a budget balance of the subject of the Russian Federation which has reached the best results of an increase in tax capacity» (edition from) 28.11.2011].
2. Burtsev V. V. Faktory finansovoy bezopasnosti Rossii [Factors of financial security of Russia]. Available at: [http://www.i-u.ru/biblio/archive/burcev\\_faktori/](http://www.i-u.ru/biblio/archive/burcev_faktori/).
3. Rossiyskaya ekonomika v 2011 godu. Tendentsii i perspektivy (Vypusk 33) [Russian economy in 2011. Tendencies and prospects. (Issue 33)]. (2012). Institut Gaidara [Gaidar Institute], Moscow, 85.
4. Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik. 2011: stat. sb. [Annual Abstract of Statistics. 2011, collection of articles]. (2011). Rosstat. Moscow, 795.
5. Federalnoe kaznacheystvo Rossii [Federal Treasury of Russia]. Otchetnost ob ispolnenii konsolidirovannogo byudzheta RF [Financial reporting on fulfillment of consolidated budget of the Russian Federation]. Available at: <http://www.roskazna.ru/reports/cb.html>.

### Information about the authors

**Sidorova Elena Nikolaevna** (Yekaterinburg, Russia) — PhD in Economics, assistant professor, senior scientific researcher, Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Science (620014, Yekaterinburg, Moskovskaya st. 29, e-mail: [katelen@mail.ru](mailto:katelen@mail.ru)).

**Tatarkin Denis Alexandrovich** (Yekaterinburg, Russia) — PhD in Economics, Head of the Center for strategic development of the territories, Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Science (620014, Yekaterinburg, Moskovskaya st. 29, e-mail: [tatarkin@mail.ru](mailto:tatarkin@mail.ru)).