

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

REGIONAL ECONOMY

УДК [332.14:316.334.3](470+571)
ББК 65.049(2Рос)
Б 25

Р.А. Баркенхоева,

кандидат экономических наук, доцент кафедры бухгалтерского учета и аудита Ингушского государственного университета, г. Магас. Тел.: +7 (928) 748-72-72, e-mail: rbarkina06@mail.ru

РЕАЛИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В БЮДЖЕТНО-ДОТАЦИОННЫХ РЕГИОНАХ: ПРОБЛЕМЫ И ОРИЕНТИРЫ РАЗВИТИЯ

(Рецензирована)

Аннотация. Актуальность темы данной статьи обусловлена тем обстоятельством, что повышение уровня и качества жизни населения и в целом решение его социальных проблем является ключевым целевым ориентиром деятельности органов власти и управления любого региона. При этом современное социально-экономическое развитие России и ее регионов в условиях нестабильности, вызванной комплексом внешних и внутренних факторов, обуславливает необходимость применения особых подходов на региональном уровне для решения социальных проблем населения. Отметим, прежде всего, что целевым ориентиром для системы регионально-го финансового менеджмента является достижение сбалансированности бюджета, действенным инструментом при этом могут быть финансовые трансферты, направляемые для покрытия дефицита региональных бюджетов. Их роль особенно важна для бюджетно-дефицитных регионов Юга России, однако необходимо указать, что ориентированность на получение трансфертов во многих случаях порождает определенное бездействие органов региональной власти в плане поиска источников финансирования социальных программ и их эффективного использования.

Ключевые слова: социальная политика, бюджетно-дефицитный регион, региональный бюджет, региональный долг, дефицит, профицит, бюджетирование.

R.A. Barkenkhoeva,

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of Accounting and Audit Department, Ingush State University, Nazran. Ph.: +7 (928) 748-72-72, e-mail: rbarkina06@mail.ru

IMPLEMENTATION OF SOCIAL POLICY IN BUDGET-SUBSIDIZED REGIONS: PROBLEMS AND DEVELOPMENT GUIDELINES

Abstract. The relevance of the topic of this article is due to the fact that improving the level and quality of life of the population and, in general, solving its social

problems is a key target for the activities of the authorities and administration of any region. At the same time, the modern socio-economic development of Russia and its regions in conditions of instability caused by a complex of external and internal factors necessitates the use of special approaches at the regional level to solve the social problems of the population. Note, first of all, that the target for the regional financial management system is to achieve a balanced budget, while financial transfers directed to cover the regional budget deficit can be an effective tool. Their role is especially important for the budget-deficit regions of the South of Russia, however, it should be noted that the focus on receiving transfers in many cases generates a certain inaction of regional authorities in terms of finding sources of financing for social programs and their effective use.

Keywords: social policy, budget-deficit region, regional budget, regional debt, deficit, surplus, budgeting.

Успешное развитие любого территориального образования обусловлено наличием у него соответствующих ресурсов, одним из важнейших видов которых в контексте обеспечения эффективности данного развития являются ресурсы финансовые. Однако в современных экономических условиях, отличающихся повышенной нестабильностью функционирования любой экономической системы, проблема финансового обеспечения социально-экономического развития региона исключительно за счет собственных доходных источников далеко не всегда является решаемой.

Российская экономика развивается в сложных условиях, испытывая на себе действие целого комплекса негативных факторов. В этой связи большую актуальность и важность приобретает закрепленный в ст. 33 Бюджетного кодекса РФ принцип сбалансированности бюджетов, предусматривающий наличие соответствия между объемами расходов и доходов территориального бюджета. Однако на практике, как правило, отмечается ситуация, характеризующаяся наличием бюджетного профицита (то есть превышения величины доходов над величиной расходов) либо дефицита (обратная ситуация, характеризующаяся превышением расходов над доходами).

Целевым ориентиром для системы регионального финансового

менеджмента является достижение сбалансированности бюджета, предполагающего наличие такого его состояния, при котором величина расходов не превышает величину доходов. В том случае, когда не удастся избежать состояния бюджетного дефицита, его сбалансированность достигается на основе осуществления различных форм заимствований [1].

В современном мире нет государств или регионов, которые в те или иные периоды не сталкивались бы с бюджетным дефицитом. При этом наличие дефицита было характерно для абсолютного большинства региональных бюджетов субъектов РФ на протяжении всего периода структурных преобразований отечественной экономики, что иллюстрирует рис. 1.

Однако, как мы можем увидеть на вышеприведенном рисунке, данная тенденция была впервые преодолена в 2018 году. По его итогам 70 регионов завершили год с профицитом бюджета, тогда как годом ранее их было лишь 45.

Впервые с 2007 года итогом исполнения всех региональных бюджетов в совокупности сложился в профицит, составивший 510 млрд руб. Результатом 2017 года был дефицит в 52 млрд руб., а 2016-го – в 12 млрд руб. (рис. 2). Отметим, что совокупная величина профицита бюджета тех регионов, которые завершили год с положительным результатом, составила 551 млрд

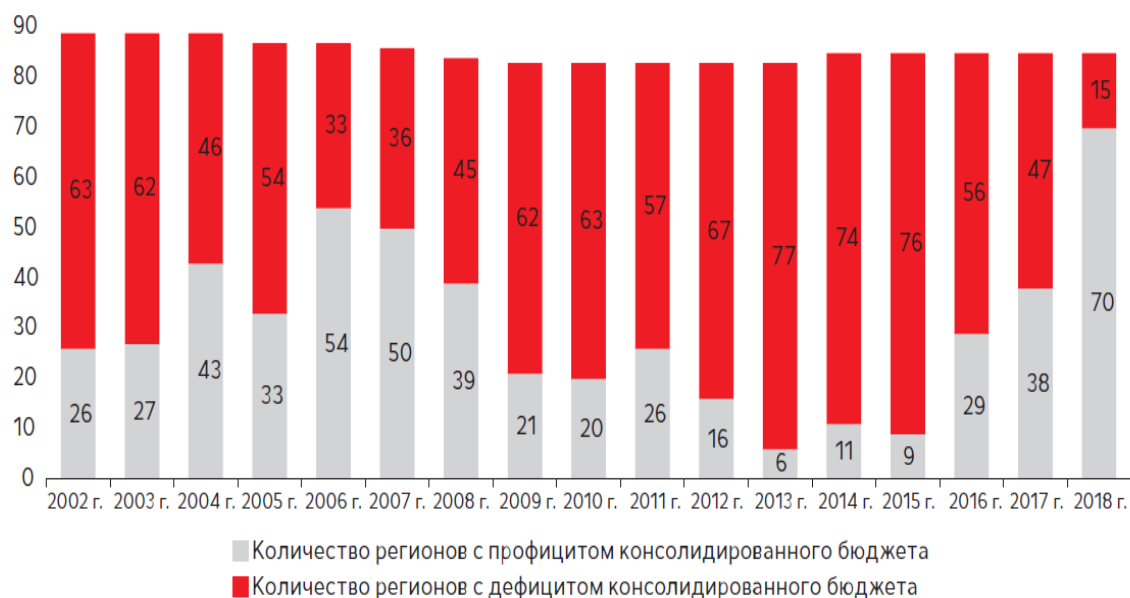


Рис. 1. Количество субъектов Российской Федерации с дефицитом и профицитом регионального бюджета [2]

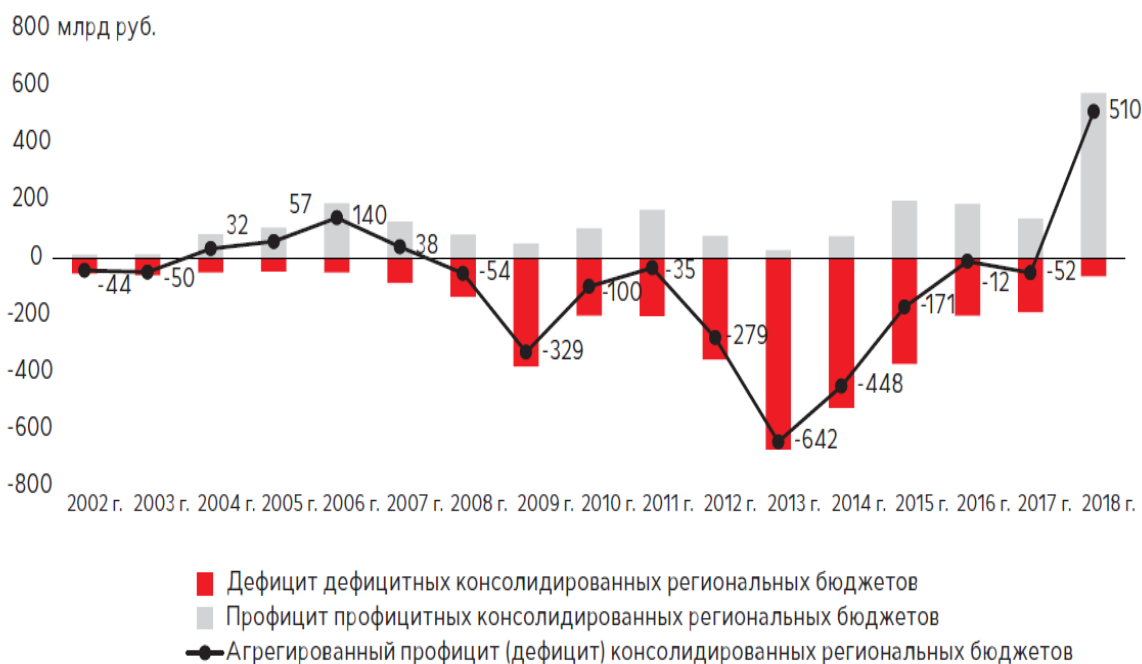


Рис. 2. Величина агрегированного дефицита (профицита) бюджетов субъектов РФ [2]

руб., а совокупный дефицит региональных бюджетов сложился на уровне 59 млрд руб.

Большинство регионов закончило и первое полугодие 2019 г. с бюджетным профицитом, но в 26 регионах имел место дефицит (в прошлом году дефицитный бюджет в первом

полугодии имели 24 региона). Из 26 регионов, закончивших первое полугодие 2019 г. с бюджетным дефицитом, 14 регионов имели аналогичные проблемы и в 2018 г. Ряд регионов с хроническим бюджетным дефицитом входят в число российских лидеров по соотношению

регионального долга и собственных доходов (рис. 3).

Отмечая несомненное улучшение ситуации с качественным состоянием большинства региональных бюджетов, в то же время необходимо отметить, что наличие объективных и субъективных проблем, которые препятствуют достижению сбалансированности региональных бюджетов, обуславливают необходимость оказания финансовой поддержки регионам, направленной на выравнивание бюджетных различий между более и менее обеспеченными с финансовой точки зрения территориями. В рамках поиска путей решения данной проблемы принята государственная программа «Региональная политика и федеративные отношения», ориентированная на обеспечение более

сбалансированного развития российских регионов.

В данной связи отметим, что современная теория общественных финансов рассматривает финансовые трансферты, направляемые для покрытия дефицита региональных бюджетов, как важнейший элемент системы межбюджетных отношений.

Отметим, что различия в уровне социально-экономического развития регионов в рамках одного государства, что как раз и характеризует ситуацию в Российской Федерации, актуализируют использование этого инструмента бюджетного регулирования. В рамках практически любого крупного государства существуют регионы-доноры и регионы-реципиенты, иначе именуемые дотационными. Регионы-доноры

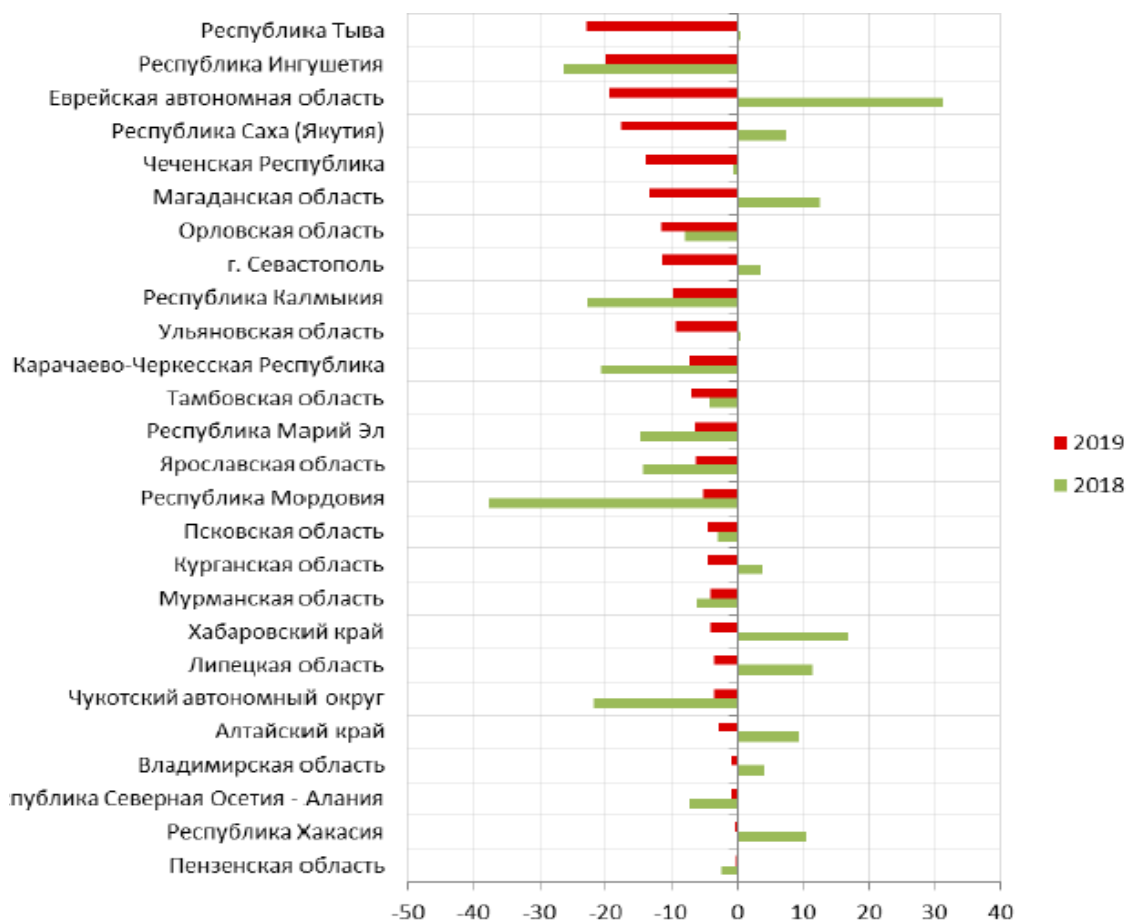


Рис. 3. Соотношение величины собственных доходов и регионального долга в субъектах Российской Федерации, имевших дефицит бюджета по итогам первого полугодия 2019 года [3]

удовлетворяют собственные финансовые потребности и полностью выполняют свои обязательства, при этом делясь с другими регионами частью своих доходов. В свою очередь, дотационные регионы не способны себя полностью обеспечивать с финансовой точки зрения в силу наличия большего количества причин, имеющих как внутреннюю, так и внешнюю первооснову.

Данная модель финансовой поддержки обладает рядом преимуществ, главным из которых является единство бюджетных источников и заинтересованность органов власти всех уровней в их наиболее полной мобилизации, а также своевременном исполнении своих расходных обязательств органами региональной власти.

Однако подобная форма финансовой поддержки содержит в себе и существенные проблемы. Поскольку превышение бюджетного норматива средних показателей определенным регионом становится основанием для увеличения объема адресной помощи, то при таком перераспределении снижаются стимулы к дальнейшему экономическому и социальному развитию как регионов-доноров, так и регионов-реципиентов, так как дотационные регионы уверены в получении финансовой помощи со стороны вышестоящего бюджета для своевременного исполнения своих текущих обязательств, а развитые и самодостаточные субъекты Федерации теряют стимулы к экономическому развитию в силу того, что средства, полученные сверх нормативов, не останутся в регионе, а будут перераспределены. В подобной ситуации возможно дестимулирование развития наиболее экономически развитых регионов, а значит и снижение темпов экономического развития страны в целом.

При этом дотационные регионы, которым присущ перманентный недостаток собственных финансовых

ресурсов, сталкиваются с комплексом достаточно значимых социально-экономических проблем, непосредственно обуславливающих ухудшение параметров уровня жизни населения, что, в частности, наглядно видно из анализа тенденций развития бюджетно-дефицитных регионов Юга России, которые во все годы рыночной трансформации заметно отставали по ключевым параметрам уровня и качества жизни населения от среднероссийского уровня.

В данном контексте целесообразно проанализировать позиции регионов ЮФО и СКФО в рамках рейтинга регионов РФ по качеству жизни, ежегодно публикуемого «РИА Рейтинг».

В частности, регионы Южного федерального округа, как правило, занимают достаточно неплохие позиции в рамках указанного рейтинга. Пять из них занимают места в числе первой полусотни российских регионов, а еще два располагаются в шестом десятке. Лишь Республика Калмыкия, которая относится к числу бюджетно-дефицитных регионов, существенно отстает от других регионов ЮФО, занимая в рамках рейтинга только 81-е место. При этом практически все регионы, входящие в состав округа (за исключением Республики Адыгея и Астраханской области), повысили значение своего рейтингового балла по итогам 2018 года (рис. 4).

С другой стороны, регионы Северо-Кавказского федерального округа, которые в своем большинстве относятся к числу бюджетно-дефицитных, занимают, как правило, невысокие позиции в рамках национального рейтинга качества жизни. Они, за исключением Ставропольского края, расположились на местах ниже шестидесятого. Однако во всех регионах, входящих в состав СКФО, рейтинговый балл по итогам 2018 года повысился, причём в некоторых – довольно существенно (рис. 5).

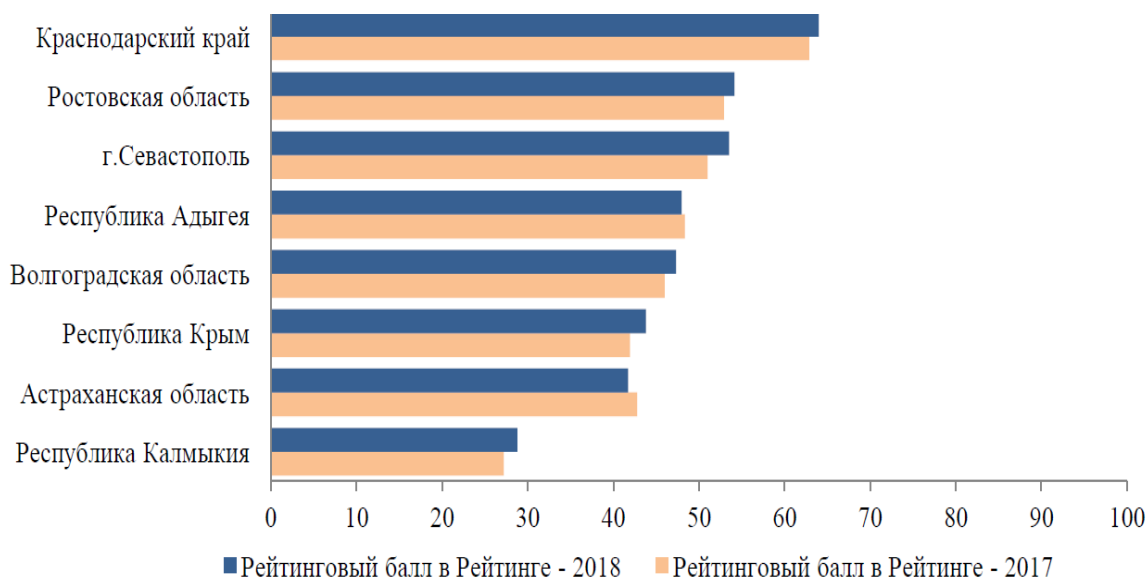


Рис. 4. Изменение величины рейтингового балла регионов Южного федерального округа в рамках рейтинга регионов РФ по качеству жизни [4]

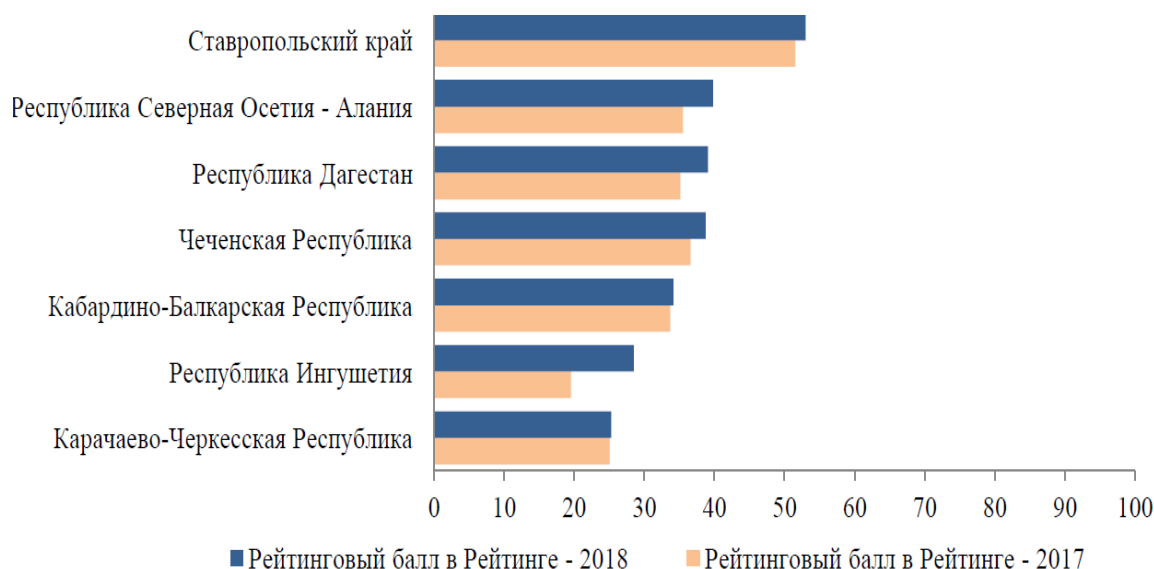


Рис. 5. Изменение величины рейтингового балла регионов Северо-Кавказского федерального округа в рамках рейтинга регионов РФ по качеству жизни [4]

В этой связи вполне логичным выглядит то, что бюджетно-дефицитные регионы Юга России характеризуются наиболее высокими параметрами доли безвозмездных поступлений в доходах региональных бюджетов. Однако необходимо отметить, что ориентированность на получение трансфертов во многих случаях порождает определенное бездействие органов региональной власти в плане поиска

источников финансирования социальных программ и их эффективно-го использования.

Именно поэтому задача повышения уровня и качества жизни населения региона, его вывода на траекторию устойчивого развития должна решаться, прежде всего, на региональном уровне, и эта проблема должна находиться в центре внимания органов управления каждого бюджетно-дефицитного региона [5].

К основным принципам социальной политики, реализуемой в настоящее время в данных регионах, относятся:

- поддержание нормативного уровня жизни населения;
- оказание помощи незащищенным группам местных жителей;
- установление минимальной заработной платы, проведение политики социального страхования;
- проведение мероприятий, ориентированных на обеспечение занятости и поддержание необходимого уровня квалификации работников.

В то же время программные документы, определяющие направления реализации данной политики, далеко не всегда учитывают качественные параметры жизни населения регионов, что определяет более низкий уровень реализации человеческого потенциала региона и, как следствие, препятствует повышению темпов территориального развития и преодолению сложившихся в настоящее время негативных тенденций в социальной сфере.

Обязательным условием обеспечения результативности реализации региональных программ, направленных на повышение уровня и качества жизни населения, является проведение оценки следующих параметров:

- 1) степень достижения целей программы и решения поставленных в ней задач;
- 2) степень соответствия полученных результатов запланированным параметрам;
- 3) достижение пороговых значений целевых параметров программы.

Во многом подобный подход закладывает основу для реализации в рамках программно-целевого подхода принципов бюджетирования, ориентированного на результат. Отметим, что единой общепринятой модели программно-целевого бюджетирования как процесса составления бюджета, связывающей выделение средств с измерением

достигнутых результатов, в настоящее время не существует. При этом специалисты выделяют три основных типа моделей программно-целевого бюджетирования.

Представительная модель предполагает представление данных об итогах реализации программ в качестве исходной информации для оценки эффективности их реализации. Представленная информация в данном случае не играет существенной роли в принятии решений о последующем выделении финансовых ресурсов для реализации цели, решаемой в рамках программы.

В результативно-информационной модели выделение ресурсов косвенно связано с оценкой эффективности реализации программы. Итоговая информация о степени данной эффективности является важной составляющей при принятии решений о дальнейшем финансировании сферы реализации программы, однако напрямую не определяет объем выделяемых в дальнейшем средств.

Наконец, наиболее перспективная результативная модель ориентирована на последующее выделение финансовых ресурсов на основании результатов реализации целевой программы. Сущностное содержание подобного подхода заключается именно в оценке соотношения результатов реализации программных мероприятий и обусловивших его получение финансовых ресурсов. При этом используемые в процессе оценки параметры могут иметь как количественный, так и качественный характер.

Механизм оценки эффективности процесса реализации мероприятий, ориентированных на повышение уровня и качества жизни населения бюджетно-дефицитного региона, должен быть ориентирован на взаимоувязку параметров, характеризующих объем расходов на их реализацию, и динамики ключевых параметров, отражающих параметры уровня и качества жизни.

Также целесообразно обеспечить привязку показателей развития регионов в социальной сфере к целевым показателям функционирования органов региональной власти и управления, преследующую задачу обеспечения заинтересованности в достижении стратегических ориентиров развития региона.

Кроме того, для того чтобы обеспечить достаточное финансирование реализации мероприятий социальной направленности в бюджетно-дефицитном регионе, необходимо усиление работы органов регионального управления по укреплению собственного бюджетного

потенциала за счет роста доходной составляющей бюджетов, а также обеспечение результативности использования бюджетных средств при условии оптимизации бюджетных расходов.

В целом же реализация грамотно выстроенной социальной политики имеет важнейшее, а зачастую и ключевое значение для развития бюджетно-дефицитных регионов, не только являясь инструментом решения наиболее острых текущих проблем, но и формируя основу для перехода социально-экономической системы региона в качественно новое состояние.

Примечания:

1. Гладких К.К. Бюджетный дефицит в России на современном этапе // Альманах мировой науки. 2015. № 2-4. С. 25.
2. Бюджеты российских регионов в 2018 году: рекордные профициты, дотации и сдержанные инвестиции. URL: https://raexpert.ru/researches/regions/budget_regions_2018.
3. Собственные доходы регионов растут быстрее трансфертов. URL: https://dcenter.hse.ru/data/2019/10/01/1543282724/KGB_240.pdf.
4. Рейтинг регионов РФ по качеству жизни – 2018. М.: РИА Рейтинг, 2019. С. 16.
5. Буренина Н.Б. Анализ регионов – доноров и регионов – реципиентов России // Экономические науки. 2017/ № 60-1. С. 19.

References:

1. Gladkikh K.K. Budget deficit in Russia at the present stage // Almanac of world science. 2015. No. 2-4. P. 25.
2. Budgets of Russian regions in 2018: record surpluses, subsidies and restrained investments. URL: https://raexpert.ru/researches/regions/budget_regions_2018.
3. The regions' own incomes are growing faster than transfers. URL: https://dcenter.hse.ru/data/2019/10/01/1543282724/KGB_240.pdf.
4. Rating of Russian regions by quality of life – 2018. M.: RIA Rating, 2019. P. 16.
5. Burenina N.B. Analysis of regions – donors and regions – recipients of Russia // Economic Sciences. 2017 / No. 60-1. P. 19.