

УДК 336.142

И.К. Шевченко, Ю.В. Развадовская

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА: РАЗРАБОТКА МЕР ПОВЫШЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ¹

В статье анализируются основные меры, направленные на повышение бюджетной устойчивости регионов в рамках неравномерности социально-экономического развития территорий. Выделяются типы устойчивости бюджетов регионов и предлагаются меры по повышению устойчивости бюджетов регионов. Проведена типология факторов, определяющих степень устойчивости бюджетов регионов. Среди внутренних факторов выделены такие, как степень финансовой ответственности субъекта и модель применения инструментов бюджетного регулирования. Основными внешними факторами, определяющими устойчивость бюджета, признаются экономические, институциональные, социальные, эколого-географические и природно-климатические условия.

Ключевые слова: бюджетная устойчивость, неравномерность социально-экономического развития, инструменты межбюджетных отношений, факторы устойчивости, методы повышения устойчивости.

К настоящему времени в сложившихся экономико-математических моделях устойчивость определяется в качестве свойства системы к сохранению некоторых структурных особенностей или же свойство системы к сохранению структуры пространства при малых возмущениях начальных условий или закона движения [1. С. 234]. Существует большое количество определений устойчивости социально-экономических систем, в которых объектом исследования выступает как национальная, так и региональная экономика (рис. 1).

Многогранность понятия «устойчивость» позволяет выделить различные ее группы, виды, классы и типы. В математике и технике выделяют два вида устойчивости: статическую и динамическую. При этом динамическая устойчивость является важнейшим свойством, обеспечивающим самовосстановление системы при воздействии на нее негативных внешних факторов. Таким образом, динамическая устойчивость является адекватной реакцией системы в целом и ее внутренних элементов на изменение внешних и внутренних условий [1. С. 15; 2; 3; 4. С. 175].

В социально-экономических системах регионального типа можно выделить уровни устойчивости: низкую, высокую и нормальную [5. С. 16]. При этом в отдельный блок выделяется бюджетная устойчивость, под которой понимается такое количество и качество ее финансовых ресурсов, которое обеспечивает возможность реализации текущих и перспективных расходов за счет осуществленного своевременного сбора собственных доходов бюджета.

¹ Исследование выполнено в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг.; проект «Методология моделирования межбюджетных отношений в системе социально-экономического развития региона» № 14.А18.21.0701.

Устойчивость как способность системы саморазвиваться	Устойчивость как от-носительная неизмен-ность системы	Устойчивость как ста-бильность и неизмен-ность системы
Способность системы ста-бильно функционировать в определенном режиме дея-тельности А.И. Дружинин, О.Н. Дунаев	Необходимое условие, при котором система дол-жна возвращаться в состояние равновесия после любого малого потрясения М. Блауг	Интегрированное свойство системы сохранять дина-мическое равновесие при изменении в допустимых пределах параметров внеш-ней и внутренней среды Н.В. Чайковская
Способность динамиче-ской системы сохранять движение по намеченной траектории (поддерживать намеченный режим функ-ционирования), несмотря на воздействующие на нее возмущения Л.И. Лопатников	Рассматривается как посто-янное, прочное положение системы, обеспеченное действенными механиз-мами саморегуляции и саморазвития Т.Г. Краснова	Свойство системы сохра-нять динамическое равно-весие при изменении в допустимых пределах па-раметров внешней и внут-ренней среды В.А. Кретинин, Е.С. Бодряшов
Способность системы функ-ционировать в состояни-ях, близких к равновесно-му, в условиях постоянных внешних и внутренних возмущающих воздействий Л.Л. Терехов	Способность оставаться от-носительно неизменной в течение определенного периода времени вопреки внутренним и внешним возмущениям Н.Ф. Реймерс	

Рис. 1. Подходы к определению устойчивости социально-экономической системы

Под бюджетной устойчивостью можно понимать также такое состояние бюджета, при котором обеспечивается нормальное функционирование бюджета за счет полного и своевременного финансирования расходов. Устойчивость бюджета позволяет говорить о прочности финансовой основы деятельности субъекта. В современных условиях становится актуальным выявление устойчивости бюджетов субъектов Федерации.

Можно выделить несколько видов устойчивости такой социально-экономической системы, как регион (рис. 2).

Несмотря на то, что для каждого типа бюджетной устойчивости необходим комплекс мер, направленных на сглаживание диспропорций, единым для всех типов бюджета будет методология управления, основанная на комплементарно-адаптивном применении инструментов межбюджетных отношений [6. С. 314].



Рис. 2. Виды устойчивости региональной социально-экономической системы.

Разработка и применение таких инструментов основаны на целостно-ориентированном, нормативно-правовом и системно-управленческом подходах. Основными требованиями к формированию инструментария управления являются реалистичность, обоснованность и реальность предложений. Комплекс мероприятий должен быть системным, т.е. должен основываться на ценностном выборе, анализе действующих на определенный момент времени мер по реализации бюджетной и налоговой политики, определении основных факторов и проблем, препятствующих достижению поставленных целей, на определенном наборе инструментов, решений и действий.

Таким образом, работа по формированию комплементарно-адаптивного сочетания инструментов межбюджетных отношений и их применению в практике управления бюджетной устойчивостью региона в обязательном порядке разбивается на два этапа. Первый этап – проблемно-аналитический, который включает исследование основных проблем, формирующих неустойчивый тип бюджета. На данном этапе необходимо систематизировать проблемное поле, провести его декомпозицию, сгенерировать идеи-концепты решений. Второй этап – синтетическо-конструирующий, включающий в себя переход на основе набора идей-концептов, полученных на первом этапе, к инструментарным решениям, построению необходимых пакетов программ, разработке условий их применения в кратко-, средне- и долгосрочной перспективах.

Посредством реализации методов бюджетного финансирования государственные органы власти осуществляют регулирование движения нисходящего потока [7. С. 387]. Такие методы предполагают субсидирование, оказание финансовой помощи, кредитование и гарантирование для заимствования. Управление движением финансовых потоков по уровням бюджетной системы должно обеспечить максимально возможную устойчивость бюджетного

устройства как отдельных регионов, так и государства в целом [8. С. 476]. В зависимости от того, каким образом сложились экономические, социальные условия, а также в зависимости от применяемой модели бюджетного регулирования складывается тип бюджетной устойчивости региона (рис. 3).



Рис. 3. Внешние и внутренние факторы и условия, определяющие бюджетную устойчивость региона

К абсолютно устойчивым регионам по результатам кластерного анализа можно отнести Москву. Однозначно, что для данного типа бюджета не требуется отдельных мер государственной политики, направленной на повышение устойчивости, и соответственно нет необходимости предоставлять трансферты из вышестоящего уровня бюджета, так как регион финансово независим, а бюджет абсолютно устойчив. Поэтому в рамках реализации концепции комплементарно-адаптивного сочетания инструментов межбюджетных отношений никаких отдельных мер по совершенствованию бюджета не принимается.

Такая же ситуация складывается с другими российскими регионами, считающимися устойчивыми. По результатам типологии к такому типу отнесены Санкт-Петербург, Республика Саха (Якутия), Мурманская, Тюменская, Сахалинская области, Чукотский АО. В данных регионах состояние финансово-бюджетной системы соответствует нормативным значениям коэффициентов бюджетной устойчивости. В связи с этим меры бюджетной политики в рамках концепции комплементарно-адаптивного сочетания инструментов меж-

бюджетных отношений могут быть направлены на поддержание устойчивости на определенном уровне.

К регионам с нормальным типом устойчивости отнесены: республики Башкортостан, Коми, Татарстан, Белгородская, Вологодская, Калининградская, Кемеровская, Липецкая, Магаданская, Самарская, Свердловская, Пермская, Томская, Челябинская, Ярославская области, Красноярский край. В данных регионах состояние финансово-бюджетной системы является сбалансированным, т.е. наблюдается пропорциональный рост доходов и расходов бюджета. Соответственно меры межбюджетного регулирования могут быть направлены на поддержание положительной динамики, а также на увеличение доходной части бюджета. К относительно устойчивым регионам причислены республики Бурятия, Карелия, Удмуртская, Хакасия, Амурская, Архангельская, Волгоградская, Иркутская, Камчатская, Кировская, Ленинградская, Московская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Пензенская, Рязанская, Тверская, Тульская области, Краснодарский, Хабаровский, Приморский края, Еврейская АО. В таких регионах есть отдельные проблемы с финансированием расходов собственными доходами, требуются дополнительные ресурсы, перечисляемые региону на долговременной основе, что в перспективе позволит стать региону динамично развивающимся и финансово стабильным. В данном случае необходимы меры, направленные на поддержку региональных бюджетов.

К неустойчивым регионам отнесены Алтайский и Ставропольский края, Республика Мордовия, Чувашская Республика, Северная Осетия – Алания, Астраханская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Калужская, Костромская, Курганская, Курская, Оренбургская, Орловская, Псковская, Ростовская, Саратовская, Смоленская, Тамбовская, Ульяновская, Читинская области. В таких регионах необходим контроль за динамикой основных социально-экономических показателей и развития региона вышестоящим уровнем бюджетной системы в целях своевременного реагирования на негативные проявления в социально-экономическом развитии.

К абсолютно неустойчивым регионам отнесены республики Адыгея, Алтай, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Карачаево-Черкесская, Тыва, Мари Эл, Ивановская область. В таких регионах бюджет требует активной поддержки вышестоящего уровня. Необходимо вмешательство федерального центра и разработка федеральной программы экономического и социального развития.

В отношении неустойчивых и абсолютно неустойчивых типов регионов должны приниматься отдельные меры государственной бюджетной политики. При комплементарно-адаптивном подходе повышение бюджетной устойчивости можно осуществлять за счет комплекса поддерживающих мер. Это могут быть меры, направленные на перераспределение бюджетных расходов и перераспределение бюджетных средств между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. Реализация такого перераспределения может происходить по следующим направлениям. В первую очередь это перераспределение расходов федерального бюджета в регионы за счет средств, выделяемых различными ведомствами. Следующим направлением государственного регулирования бюджетной устойчивости регионов являются прямые инвестиции из

федерального бюджета, направляемые на финансирование целевых программ. Затем направлением государственного регулирования могут быть косвенные инвестиции из федерального бюджета, направляемые на социальное развитие посредством финансирования социальных программ развития субъектов Федерации. Государство может реализовывать программы долевого участия в инвестициях коммерческих структур, а также предоставлять государственные гарантии в рамках бюджетного развития под определенные проекты, которые могут осуществляться юридическими лицами. Государственными органами власти могут реализовываться программы финансовой помощи вышестоящего бюджета нижестоящим, в том числе прямые трансферты, целевая финансовая помощь и бюджетные ссуды [9. С. 186].

Устойчивость бюджета в большей степени определяется социальными факторами, которые влияют на распределение расходов бюджета субъекта, определяют приоритеты модели бюджетного регулирования. Социальные факторы являются определяющими при оценке привлекательности региона как места жительства. Этот факт, в свою очередь, определяет интенсивность миграционных процессов в регионе, что отражается на бюджетной устойчивости. Таким образом, необходимо выявить факторы, которые позволят повысить привлекательность региона для миграции населения и соответственно позволят повысить бюджетную устойчивость субъекта [10. С. 24]. К таким факторам можно отнести число вакантных мест работы, число программ строительства дешевого жилья, объем затрат региона на образовательные, коммунальные и культурно-бытовые услуги.

Литература

1. *Лопатников П.И.* Экономико-математический словарь. М.: Знание, 1990. 256 с.
2. *Математика и кибернетика в экономике: словарь-справочник.* М.: Экономика, 1975. 700 с.
3. *Кретинин В.А., Бордюшов Е.С.* Теоретические аспекты устойчивого развития региона и критерии его оценки [Электронный ресурс] // Экономика региона. 2007. № 18 (дек.). Режим доступа: <http://journal.vlsu.ru/index.php?id=16>, свободный.
4. *Месарович М., Мако Д., Такахара И.* Теория иерархических многоуровневых систем. М.: Мир, 1973. 344 с.
5. *Краснова Т.Г.* Экономическая устойчивость региона: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Иркутск, 2001. 38 с.
6. *Реймерс Н.Ф.* Природопользование: словарь-справочник. М.: Мысль, 1990. 475 с.
7. *Игнатов В.Г., Рудой В.В.* Местное самоуправление. Ростов н/Д: Феникс, 2001. 416 с.
8. *Бабич А.М., Павлова Л.Н.* Государственные и муниципальные финансы: учеб. для вузов. М.: ЮНИТИ, 2002. 687 с.
9. *Бечвая М.Р., Развадовская Ю.В.* Императивы государственной антикризисной политики в системе регулирования межбюджетных отношений: мировой и отечественный опыт // Вестн. Южно-Рос. гос. тех. ун-та (Новочеркасского политехнического института). Сер. «Социально-экономические науки». 2012. № 6. С. 181–190.
10. *Шевченко И.К., Развадовская Ю.В.* Инновационные детерминанты неравномерности экономического пространства: методика оценки и факторы преодоления // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 16. С. 21–25.