

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ И ФИНАНСОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ПРОБЛЕМНОГО РЕГИОНА НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТЫВА***Галина Федоровна БАЛАКИНА^{а*}, Наталья Владимировна КОЛОСКОВА^б**

^а доктор экономических наук, главный научный сотрудник лаборатории «Региональная экономика», Тувинский институт комплексного освоения природных ресурсов Сибирского отделения РАН, Кызыл, Российская Федерация
balakina.gal@yandex.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 2365-8032

^б кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой финансов и кредита, Сибирский университет потребительской кооперации, Новосибирск, Российская Федерация
natashak2002@list.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 9325-0788

* Ответственный автор

История статьи:

Получена 09.08.2018
Получена в доработанном виде 31.08.2018
Одобрена 20.09.2018
Доступна онлайн
15.11.2018

УДК 338.242

JEL: Q57, Q58, R11, R12

Ключевые слова:

стратегическое планирование, Республика Тыва, бюджет, проблемные регионы, региональная политика

Аннотация

Предмет. Финансово-экономические показатели проблемного региона в сравнении со средним уровнем по стране.

Цели. Научное обоснование основных направлений совершенствования региональной политики федерального центра, отвечающей за механизмы трансмиссии бюджетных средств в проблемные регионы.

Методология. Используются методы системного, экономического и статистического анализа, классификации, сравнения, экспертных оценок.

Результаты. Определены направления совершенствования стратегического и финансово-бюджетного регулирования социально-экономического развития проблемного региона (Республики Тыва) на основе анализа эффективности социально-экономических процессов. Положения и выводы авторов статьи могут быть использованы специалистами органов управления при разработке стратегических направлений развития регионов.

Выводы. Прослеживается ухудшение социально-экономического положения в Республике Тыва. При разработке Стратегии Республики Тыва до 2030 г. необходимо синтезировать принципы стратегического управления и повышения эффективности государственного менеджмента в бюджетной сфере. В межбюджетных отношениях наблюдается чрезмерная централизация. Одним из эффективных направлений совершенствования бюджетной системы может стать применение системных трансфертов.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2018

Для цитирования: Балакина Г.Ф., Колоскова Н.В. Стратегическое и финансовое управление развитием проблемного региона на примере Республики Тыва // *Региональная экономика: теория и практика*. – 2018. – Т. 16, № 11. – С. 1998 – 2014.
<https://doi.org/10.24891/re.16.11.1998>

Стратегическое управление проблемными регионами

Реформирование региональной политики Российского государства нуждается в

тщательном научном обосновании с учетом новых глобальных вызовов и геополитических факторов. В современных условиях, при низких темпах экономического роста и недостаточной эффективности производства, при неудовлетворительных показателях

* Статья выполнена в рамках исследования по проекту РФФИ № 18-410-170001 п-а.

инновационности и диверсификации экономики, для России крайне важно обеспечивать устойчивое развитие всей страны, включая проблемные регионы. Причины все большего отставания проблемных регионов от бюджетно-обеспеченных кроются в социально-экономическом типе воспроизводства и исторических реалиях российского общества. Это недостаточно развитая инфраструктура (производственная, научная, социальная), дефицит профессиональных кадров, эмиграция наиболее активного и образованного населения, отсутствие иностранных инвестиций, «бегство капиталов» за рубеж и многое другое [1].

Разрыв уровней развития регионов в разрезе только субъектов Федерации, не говоря уже о более мелких публичных образованиях, усиливается под воздействием как мировых экономических кризисов XXI в., так и дефицитности бюджетов бюджетной системы России в течение последних двух десятилетий. Так, по данным Федерального казначейства, накопленный за 2000–2015 гг. дефицит консолидированных бюджетов Российской Федерации составил 1,8 трлн руб. Стабильный рост превышения расходов над доходами вызвал неизбежное увеличение долговой нагрузки на региональные бюджеты, которая к 1 января 2016 г. достигла 35% (соотношение совокупного долга субъектов РФ и муниципальных образований к налоговым и неналоговым доходам консолидированных бюджетов субъектов РФ)¹.

Такое положение становится опасным для государственных институтов, направляющих финансовые потоки из центра на периферию. Однако не это явилось главным мотивом настоящего исследования. Тенденция такова, что отстающие территории начинают все больше зависеть от управляющего центра и, как следствие, теряют четкие ориентиры роста, утрачивают самостоятельность в социально-экономической политике. Практика федеральной поддержки проблемных

регионов (увеличивающихся бюджетных компенсаций регионам), в свою очередь, приводит к снижению инициативы и ответственности государственных органов на местах, что автоматически возвращает страну к централизованной (государственной) экономике [2]. При этом подрываются принципы рыночной экономики и резко снижается ее эффективность в национальных границах. С точки зрения авторов данной статьи, необходимо действовать скоординированно и системно, то есть разработать комплекс долгосрочных мер, обеспечивающих повышение эффективности управления бюджетными ресурсами на всей территории страны.

Как отмечается в официальных документах РФ, стратегическими направлениями государственной региональной политики являются смягчение негативного эффекта межрегиональных диспропорций и ускорение развития региональных хозяйственных комплексов. Правительством России в 2016 г. разработан стандарт благополучия – показатель, применяемый для достижения определенного неснижаемого качества жизни населения в регионах. Обеспечение такого стандарта во многом зависит от эффективности региональной бюджетной политики и основного ее условия – разграничения полномочий между уровнями власти и их финансирования. Несмотря на большое внимание, уделяемое органами государственного управления социально-экономическим проблемам регионов, макроэкономическая региональная политика пока не приводит к существенным сдвигам в экономико-социальном дисбалансе развития территорий России.

Основы развития регионов предусмотрены в реализуемой государственной региональной политике. Интересной представляется позиция В.Н. Лексина и А.Н. Швецова, которые под региональной политикой государства понимают целостную систему спланированных, целенаправленных, рассчитанных на перспективу, согласованных, ресурсно-обеспеченных, ситуативно разнообразных, транспарентных и

¹ Аналитический доклад «Об основных направлениях государственной региональной политики Российской Федерации» // Вестник Совета Федерации. 2016. № 8-9. URL: <http://council.gov.ru/activity/analytics/publications/642/>

легитимных специальных воздействий на территориально опосредованные социально-экономические процессы, исходя из общегосударственных интересов [3].

Следствием значительных территориальных размеров России является наличие существенных различий и особенностей развития как отдельных регионов (субъектов Федерации), так и более крупных ареалов страны (Центр, Юго-Запад, Урал, Сибирь, Дальний Восток, Юг России). Ученые классифицируют российские регионы по ряду признаков: географическому положению, включая трансграничное, природно-климатическим условиям, демографическим процессам, характеру развития и уровню социально-экономических параметров, этническому составу населения и др. Значительная дифференциация показателей социально-экономического развития отражает разнообразие накопленных проблем и возможных путей их решения, различными могут быть и сценарии перспективного развития регионов с учетом их специфики.

В научной литературе классификация (стратификация) регионов осуществляется по различным критериям проблемности [4, 5]. К качественным признакам проблемных регионов исследователи относят: особую остроту проявления крупных проблем, создающих угрозу социально-экономической стабильности; наличие ресурсного потенциала, имеющего значение для национальной экономики; важную роль геополитического и геоэкономического положения региона для реализации стратегических интересов страны, а также недостаток собственных ресурсов для самостоятельного решения проблем². Аналитики рассматривают два подхода к выделению проблемных регионов: на основе количественных и качественных критериев. Первый подход предполагает оценку степени остроты важнейших проблем посредством системы специальных количественных индикаторов. Суть второго подхода – в классификации проблем социально-

экономического развития конкретного региона на основе специфических качественных критериев; его целесообразно применять в случае необходимости разработки политики оздоровления региональной экономики.

Ряд специалистов относит к проблемным регионам те субъекты РФ, в которых, несмотря на накопленный экономический потенциал, сложившуюся структуру экономики со значительным удельным весом промышленности, наличие значительного числа работников высокой квалификации, современное развитие характеризуется низкой экономической активностью, спадом объемов производства в отраслях традиционной специализации, низкими, по сравнению со средними по России, показателями уровня жизни населения. Экономика проблемного региона характеризуется системными экономическими, социальными и экологическими проблемами, являющимися следствиями особенностей исторического, экономического и социального развития, а также следствиями кризисной ситуации 1990-х гг. [6, 7].

Основными типами проблемных регионов России большинство исследователей считают: экономически слабо развитые (отсталые) регионы; депрессивные территории³, приграничные регионы; районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности; кризисные регионы.

Под развитием проблемного региона мы понимаем социально-экономический процесс вовлечения имеющихся ресурсов в хозяйственный оборот и их эффективного использования, ориентированный на ликвидацию отставания по важнейшим макроэкономическим показателям, рост объема собственных доходов регионального бюджета, уменьшение остроты социальных проблем. Это становится возможным при условии осуществления диверсификации экономики на основе оптимизационного регионального и стратегического планирования [8, 9]. Указанные проблемы

² Прокопенко Л.К. Сравнительный анализ неравенства проблемных регионов // Новая наука: теоретический и практический взгляд. 2016. № 9. С. 207–214.

³ Асаубаев А.К. Депрессивные локальные территории: особенности формирования и регулирования. М.: Институт системного анализа РАН, 2006. 78 с.

могут быть решены в рамках реализации Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁴, регулирующего отношения, возникающие между различными уровнями государственной власти в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Финансово-бюджетное управление региональным развитием

Проанализируем некоторые итоги бюджетной реформы за 2012–2017 гг. На наш взгляд, существуют следующие противоречия (коллизии), затрудняющие эффективную реализацию планируемых мероприятий в рамках государственной региональной политики в России.

Российская Федерация является социальным государством, то есть социальные блага и услуги должны предоставляться каждому гражданину в одинаковых объемах и надлежащего качества, независимо от места его проживания. Из этого следует, что перед Правительством РФ стоит задача обеспечения гражданам равных социальных гарантий – несмотря на значительную дифференциацию уровней социально-экономического развития регионов. Однако, как отмечают многие исследователи, задача достижения социального равенства во всех регионах почти всегда связана со снижением общей экономической эффективности⁵.

Одной из целей региональной политики государства декларируется сокращение числа проблемных территорий, однако примерно треть от общего числа субъектов Федерации ученые относят к отсталым и депрессивным регионам, и положение в них с течением времени не улучшается. Так, в последние 20–25 лет их количество увеличивается (они преимущественно концентрируются

в Южном, Центральном, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах), а степень их отставания нарастает (в 70% неблагоприятных регионов отмечается ухудшение уровня социально-экономического развития в динамике).

Финансово-экономические проблемы развития регионов могут быть следствием ухудшения социально-демографических показателей или, наоборот, слишком быстрых темпов развития и нарастающих диспропорций. Высокие темпы роста хозяйственного комплекса, включая производственную инфраструктуру, могут создавать новые проблемы, так как не все элементы социально-экономической системы региона развиваются с одинаковой скоростью. Как показывает опыт, наиболее активно развиваются отрасли хозяйственной специализации регионов, при этом отстают отрасли нематериального производства, социальной сферы, связанные с удовлетворением потребностей населения. С подобными проблемами обычно сталкиваются районы нового интенсивного освоения месторождений минерального сырья.

В сложившихся условиях, учитывая сложные задачи по модернизации всей экономики страны, новые технологические и геополитические вызовы, следует подчеркнуть, что большинство специалистов в качестве важной цели региональной политики государства признают гармонизацию взаимоотношений федерального центра и субъектов Федерации, способствующую достижению общего национального прогресса в развитии экономики и социальной сферы⁶. Это означает, что не должно быть сдерживания развития благополучных регионов из-за существенного перераспределения бюджетных средств в пользу отстающих. Необходимо нацеливать региональные правительства на повышение темпов экономического роста, продолжая совершенствование межбюджетных отношений, формируя гибкую систему

⁴ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

⁵ Петросян Д.С. Государственное регулирование национальной экономики. Новые направления теории: гуманистический подход. М.: ИНФРА-М, 2016. 300 с.

⁶ Лочан С.А., Безпалов В.В., Петросян Д.С. Экономическая политика государства: социальная справедливость в экономических отношениях. М.: ИНФРА-М, 2016. 214 с.

трансфертов, направленных на поддержку отстающих и депрессивных регионов [10, 11].

Целесообразно продолжить формирование системы финансовых инструментов, позволяющих ускорить развитие отстающих регионов, например, таких как: создание особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития, реализация кластерных инициатив.

Эффективность государственной региональной политики может быть обеспечена благодаря использованию так называемых системных трансфертов проблемным регионам на модернизацию производства, предполагающим полное федеральное финансирование государственных обязательств по социальной защите населения.

Системный трансферт на модернизацию социально-экономических систем проблемных регионов может представлять собой межотраслевой грант, выделенный как на условиях регионального софинансирования, так и иным способом, для достижения целей инновационного развития, решения инфраструктурных проблем, улучшения показателей уровня и качества жизни населения.

Важно учитывать, что рассматриваемая отдельно от других направлений деятельности органов власти бюджетная политика, являясь необходимым элементом укрепления государства и общего роста благосостояния народа, не в состоянии решить большинство накопившихся проблем в регионах с отстающей динамикой развития. Это обусловлено тем, что финансовые ресурсы, имеющиеся в распоряжении органов государственной власти, ограничены по объемам, а их функциональное назначение не охватывает многих аспектов развития экономики, например, таких, как рост инноваций, структурная перестройка отраслей, модернизация рабочих мест, повышение экономической эффективности предприятий. На это нацелены функционирующие капиталы предприятий и фирм негосударственного сектора, в том числе финансового.

Повышение эффективности бюджетной политики в регионах, выражающееся в достаточном уровне бюджетной обеспеченности и снижении объемов получаемых межбюджетных трансфертов, – процесс неоднозначный, так как определяется действием многих факторов, в том числе экзогенных. Так, большинство действующих государственных программ обеспечивает существенную долю притока бюджетных средств от федерального бюджета в регионы. Это объективные процессы, на которые региональные власти практически не могут повлиять. Их задача – обеспечить добросовестное и ответственное исполнение принятых бюджетных решений.

Подобно трансмиссионному механизму денежно-кредитной политики, когда сигналы, посылаемые от центра (Банка России) профессиональным участникам финансового рынка, несут в себе определенную информацию, способную стимулировать или дестимулировать определенные действия, затрагивающие денежную массу, то есть расширяющие или сужающие ее, существует трансмиссионный механизм бюджетной политики государства. Передача бюджетных средств проблемным регионам через межбюджетный трансферт должна подразумевать необходимость и приоритетность тех или иных направлений развития социальной сферы в регионе или же стимулировать создание саморегулируемых организаций, нацеленных, например, на повышение финансовой грамотности молодежи, что создает благоприятные условия для развития творческого потенциала людей и формирования финансовой стратегии роста экономики региона.

Под эффективностью бюджетной политики понимают прежде всего достижение поставленных целей при формировании и использовании бюджетных ресурсов в определенном периоде. Всякая политика, в том числе бюджетная, представляя собой комплекс мер (совокупность программ и подпрограмм), является многоаспектным процессом, поэтому давать оценку эффективности бюджетной политики необходимо с разных позиций [12].

В трактовках эффективности бюджетной политики государства можно выделить различные акценты: экономический, социально-экономический, социально-политический, географический, исторический, геополитический [13]. Исследование, проводимое по одному из акцентов, может дать весьма интересный результат. Например, социально-экономический акцент задает вектор совершенствования уровня жизни в регионах, он четко прослеживается в приоритетах, целях и задачах государственной политики развития региональных экономик. Чисто экономический акцент бюджетной политики проявляется в государственной поддержке приоритетных отраслей национальной экономики на уровне региональных хозяйственных комплексов, он в большей степени ориентирует региональную экономику на повышение эффективности посредством участия в разделении труда и кооперации.

В последнее время активно продвигается идея оценки эффективности государственного и муниципального управления в регионах. Развитию этой идеи способствовало утверждение Правительством РФ Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.⁷. В документе к основным задачам отнесены: улучшение системы бюджетного планирования и переход на программно-целевые методы; повышение качества финансового управления в системе государственных и муниципальных финансов; совершенствование государственного и муниципального контроля; повышение прозрачности в финансовой сфере управления регионами.

Российскими учеными исследованы процессы финансового менеджмента государства и оценки его качества, сделаны выводы о недостаточно четкой системе показателей и наборе критериев оценки качества

финансового управления региональными социо-экономическими комплексами [14–16]. Так, например, действующая методика Минфина России предписывает всем субъектам Федерации и муниципальным образованиям ежегодно рассчитывать и представлять в Федеральное казначейство данные по 11 направлениям работы, включающим более 60 показателей. Каждый показатель получает балльную оценку, в итоге определяется общий балл рейтинга финансового управления регионом⁸.

К развитию региональных экономик проблемных регионов государственный финансовый менеджмент имеет прямое отношение, так как низкое качество управления региональными финансами влечет за собой неэффективное использование бюджетных средств, в том числе выделяемых из Федерального бюджета, что может приводить к сокращению межбюджетных трансфертов и снижению инвестиций в региональные хозяйственные комплексы, включая инфраструктуру.

Социально-экономическое развитие и бюджетная обеспеченность Республики Тыва

Рассмотрим в качестве примера развития проблемных регионов Республику Тыва, которая в настоящее время занимает в рейтинге социально-экономического развития регионов России одно из последних мест. Низкие показатели экономического роста (ВРП, среднедушевые доходы), социальной сферы (значительный уровень безработицы и бедности), транспортная изолированность вследствие отсутствия железной дороги – все эти факторы определяют негативный характер социально-экономических процессов в данном регионе (*табл. 1*).

Резюмируя экономические характеристики Республики Тыва, можно сделать следующие выводы. Основными чертами развития Тывы в

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156759/

⁸ Колоскова Н.В. Оценка качества управления муниципальными финансами. В кн.: Экономика и современный менеджмент: теория и практика. Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. Вып. 6-7. Новосибирск: СибАК, 2017. С. 11–18.

период проведения реформ стали значительный спад объемов производства промышленной и аграрной продукции, низкий уровень оплаты труда и доходов населения, высокий уровень безработицы.

Неизменное отставание среднедушевых доходов от среднего по России показателя в сочетании с высокими темпами естественного прироста населения и относительно более высокой стоимостью товаров, составляющих потребительскую корзину (прожиточный минимум), из-за дороговизны завоза грузов по автомобильным дорогам обуславливают высокую по сравнению со многими регионами страны долю населения с доходами ниже прожиточного минимума – более 40% населения республики.

Нивелировать сложившиеся негативные тенденции в развитии Тывы позволит разработка комплекса мер, в который должны войти стратегические мероприятия по ликвидации отставания в развитии транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры. В частности, целесообразно предусмотреть ускорение строительства железной дороги Кызыл–Курагино, продолжение вовлечения в хозяйственный оборот месторождений минерального сырья, стабильный рост жилищного строительства, модернизацию систем тепло- и электроснабжения в городах и селах республики.

С экономической точки зрения очевидно, что без проведения комплексной реиндустриализации на инновационной технологической основе будет сохраняться высокий уровень безработицы, большая численность бедного населения, продолжится «размывание» среднего класса [17]. За 2000–2016 гг. ряд предприятий обрабатывающей промышленности Тывы вследствие слабого менеджмента, непродуманной маркетинговой политики и недостаточного учета особенностей функционирования в рыночных условиях обанкротились либо поменяли форму собственности.

Восстановление сети предприятий, перерабатывающих сельскохозяйственное

сырье, с акцентом на выпуск экологически чистой продукции в среднесрочной перспективе поможет снизить уровень безработицы и массовую миграцию населения из сел в города. В противном случае предприятия агропромышленного комплекса будут продолжать испытывать трудности с сырьем и сбытом готовой продукции, уступающей по качеству ввозимой вследствие использования устаревших технологий и отсутствия возможностей для модернизации производства.

Недостаток научно обоснованных стратегических планов и преобладание принципов администрирования в управлении регионом приводят к стагнации сферы производства в сельском хозяйстве республики, а жителей сел – к обнищанию, что усиливает отток населения в города Тывы [18].

Таким образом, для Республики Тыва закон о стратегическом планировании, цитируемый в настоящей статье, чрезвычайно актуален и жизненно необходим. В современных условиях, при отставании проблемных регионов от среднероссийских показателей, очень важна проработка механизма реализации положений этого закона, в том числе с учетом региональной специфики экономического развития.

Далее рассмотрим изучаемый проблемный регион и возможности его развития с финансовой стороны, так как любая экономика мертва без финансов, а государственные финансы выступают локомотивом всей финансовой системы, координируя экономическую активность субъектов и регионов посредством финансово-бюджетного механизма.

Слабое развитие индустриальных отраслей, недиверсифицированная структура хозяйства, неразвитость инфраструктуры, низкие темпы экономического роста определяют высокий уровень дотационности регионального бюджета Республики Тыва (табл. 2).

Тыва, как и большинство проблемных российских регионов, попала в

институциональную ловушку, а именно: опережающий рост стоимости объема социальных гарантий и услуг при сравнительно низких темпах роста собственных доходов региональных бюджетов приводит к ослаблению финансовой самостоятельности субъектов Федерации, что, в свою очередь, дестимулирует принятие смелых и ответственных решений, связанных с инновациями и модернизацией. Напомним, что под институциональной ловушкой подразумевают неэффективную устойчивую норму (институт), имеющую самовоспроизводимый характер. То есть институциональная ловушка – это социально-экономическая или чисто финансовая коллизия, устранить которую необходимо, но это возможно, по нашему мнению, только путем совершенствования финансово-экономического механизма.

Так, в 2017 г., по данным Министерства финансов РФ, Республика Тыва вошла в число восьми лучших регионов, показавших наивысшие темпы роста доходов государственного бюджета: по налогу на прибыль – свыше 150%, по налогу на имущество организаций – более 112%. Собственные доходы бюджета выросли на 25%, но дотационность снизилась только на 2,2%. Таким образом, налицо недостаток собственных финансовых ресурсов для преодоления кризисной ситуации, что тормозит выход на траекторию устойчивого динамичного развития. Республика Тыва остается регионом с самым высоким уровнем дотационности в Сибирском федеральном округе (СФО) (табл. 3).

По официальным данным статистики, за 2017 г. в консолидированный бюджет Тывы перечислено безвозмездных поступлений на сумму 18 513 млн руб., в том числе от федерального бюджета в форме дотаций, субсидий и субвенций – 18 503 млн руб., от негосударственных организаций (гранты) – 16,7 млн руб. Был осуществлен возврат межбюджетных трансфертов прошлых лет, имеющих целевое назначение и не освоенных бюджетом Тывы – 6,8 млн руб.

Приведенные цифры свидетельствуют о недостаточно эффективной бюджетной политике Минфина Тывы, как в части планирования, так и в части исполнения бюджета. Так, республиканский бюджет за 2017 г. был исполнен по налоговым и неналоговым доходам на 101,5%, по безвозмездным поступлениям – на 99,1%, по расходам – на 93,1%. Обслуживание государственного и муниципального долга исполнено на 94,3% по отношению к утвержденному показателю.

Динамика доходов и расходов республиканского бюджета, представленная в табл. 4, свидетельствует о замедлении экономического роста Тывы, что характерно и для России в целом в этом периоде.

Республиканский бюджет, как видно из приведенных цифр, находится в нестабильном состоянии. При росте внутренних источников доходов наблюдается снижение объемов финансирования из федерального бюджета, что отражается на объемах внутренних межбюджетных трансфертов – они также снижаются. Положительным является факт сокращения в 2 раза дефицита бюджета Республики.

Согласно закону «О республиканском бюджете Республики Тыва на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»⁹, общий объем доходов бюджета должен увеличиться и составить 20 823 млн руб., расходы – 21 249 млн руб., дефицит – 425,9 млн руб. В последующие годы запланирован небольшой спад всех показателей бюджета Республики Тыва.

Один из важнейших показателей государственной региональной политики – уровень бюджетной обеспеченности, который непосредственно регулируется дотациями из федерального бюджета. Уровень бюджетной обеспеченности субъектов РФ показывает, насколько отклоняется от среднероссийского

⁹ Закон Республики Тыва от 30.12.2016 № 245-ЗРТ «О республиканском бюджете Республики Тыва на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов (с изменениями на 19 декабря 2017 года)». URL: <http://docs.cntd.ru/document/444972564>

показателя расчетный размер расходов бюджета на оказание условного стандартного набора государственных услуг на одного гражданина. Это синтетический показатель, учитываемый при оценке качества жизни и государственного управления. Нормой считается уровень, равный 100.

В табл. 5 представлены данные по бюджетной обеспеченности субъектов РФ, где наглядно видно последнее место Республики Тыва и ухудшение показателя в динамике.

Данный показатель превысил отметку 100 у 15 субъектов РФ, среди них лидерами являются Москва – 257,5, Тюменская область – 251,9, Ямало-Ненецкий автономный округ – 251,3, Ханты-Мансийский автономный округ – 192,2, Санкт-Петербург – 178,3, Сахалинская область – 156,9.

Республика Тыва входит в группу из семи субъектов РФ, имеющих уровень бюджетной обеспеченности менее 30%. Низкий исходный показатель Тывы говорит о том, что собственных доходов бюджета Республики не хватает даже на то, чтобы обеспечить 20% от среднероссийского стандарта. Несмотря на получение межбюджетного трансферта на выравнивание бюджетной обеспеченности, жители Республики Тыва обеспечены государственными услугами менее чем на 60%. Такое положение в государственных финансах отражается на поведении жителей республики: молодежь все чаще уезжает в другие регионы.

В табл. 5 наглядно показано общее отставание показателей бюджетной обеспеченности восточных территорий страны – абсолютно всех субъектов СФО. Отмеченный факт, в частности, может быть свидетельством нерациональной инвестиционной политики, реализуемой Правительством РФ в Сибири.

Это подтверждается Докладом Правительства за 2016 г., где сказано, что если в среднем по субъектам РФ доля инвестиционных расходов, осуществляемых в рамках государственных программ, в общем объеме бюджетных расходов инвестиционного характера

составила в 2016 г. 89%, то в Республике Тыва этот показатель был на уровне 86%.

Проводимая Правительством Российской Федерации с 2012 г. реформа бюджетного планирования предусматривает повсеместный переход на программно-целевой метод, введение бюджетирования, ориентированного на результат.

В рейтинге оценки качества управления региональными финансами среди 85 субъектов РФ, по данным за 2014 г., Республика Тыва занимала 74 место с оценкой «надлежащее управление» (годом ранее – «низкое качество управления»). При этом отмечен один из самых низких уровней реализации государственных программ в Республике Тыва: лишь 59% расходов бюджета республики сформировано в рамках государственных программ, тогда как средний уровень показателя по субъектам Федерации составил 85%¹⁰. Также отмечаются нарушения бюджетного законодательства о представлении отчетности и нарушения условий использования бюджетных ссуд.

Выводы

Проведенное исследование, в частности, анализ статистических данных позволяет констатировать ухудшение социально-экономического положения в Республике Тыва за последние годы, что прослеживается и в сфере государственных финансов. При разработке Стратегии Республики Тыва до 2030 г. необходимо синтезировать принципы стратегического управления и планирования и пути повышения эффективности государственного менеджмента в бюджетной сфере. Стратегия социально-экономического развития Республики Тыва должна быть нацелена на конкретные, научно обоснованные параметры роста и предусматривать такой вектор развития, при котором будет повышаться финансовая устойчивость и экономическая эффективность регионального хозяйственного комплекса, что

¹⁰ Доклад об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации.
URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=113905

способствует созданию собственной базы для повышения уровня жизни населения.

В межбюджетных отношениях в России наблюдается чрезмерная централизация государственных финансов, что подтверждается дотационностью всех субъектов Сибирского федерального округа. Это обуславливает необходимость совершенствования бюджетной политики в стране, в частности, ее региональных аспектов. Одним из эффективных направлений могут служить системные межбюджетные трансферты проблемным регионам. Предлагается изменить трансмиссионный механизм бюджетной политики по отношению к проблемным регионам, а именно, ввести ответственность первых лиц государственной

власти за эффективность использования бюджетных ресурсов, передаваемых в регионы, в том числе для выравнивания бюджетной обеспеченности, и за качество стратегического планирования.

Методику планирования межбюджетных трансфертов необходимо совершенствовать, в особенности в отношении таких высокодотационных регионов, как Республика Тыва, где применение новых инструментов регионального развития не приносит ощутимых результатов. Часть доходов бюджетов дотационных регионов должна оставаться в распоряжении региональных правительств и направляться на решение социальных проблем (бедности и безработицы).

Таблица 1

Динамика макроэкономических показателей РФ и Республики Тыва в 2005–2016 гг.

Table 1

Changes in the macroeconomic indicators of the Russian Federation and Tyva Republic in 2005–2016

Показатели	Российская Федерация			Республика Тыва		
	2005	2011	2016	2005	2011	2016
Валовой продукт на душу населения, тыс. руб.	125,7	261,8	444	38,4	99,4	150,3
Инвестиции в основной капитал на душу населения, тыс. руб.	25,2	75,4	99,8	4,3	22,8	27
Среднедушевые доходы, руб./мес.	8 088	20 755	30 744	4 162	10 963	14 107
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, %	17,8	12,7	13,4	44,4	30,6	42,1
Уровень безработицы по методологии МОТ, %	7,2	6,6	5,5	21,8	18,4	16,6
Уровень дотационности республиканского бюджета, %	–	–	–	80,5	74,8	76,2

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели: Стат. сб. М.: Росстат, 2012. С. 134–135; С. 168–169, 190–191; С. 930–931; Регионы России. Социально-экономические показатели: Стат. сб. М.: Росстат, 2018. С. 208–209; 242–243; 280–281; 538–539; 594–595.

Source: *Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli: Stat. sbornik* [Regions of Russia. Socio-economic Indicators: A statistical book]. Moscow, Rosstat Publ., 2012, pp. 134–135, 168–169, 190–191, 930–931. (In Russ.)
Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli: Stat. sbornik [Regions of Russia. Socio-economic Indicators: A statistical book]. Moscow, Rosstat Publ., 2018, pp. 208–209, 242–243, 280–281, 538–539, 594–595. (In Russ.)

Таблица 2**Динамика дотационности бюджета Республики Тыва в 2011–2017 гг.****Table 2****Changes in subsidizing of the Tyva Republic budget in 2011–2017**

Показатель дотационности	2011	2013	2014	2015	2016	2017
Доля безвозмездных поступлений из федерального бюджета в региональный бюджет Республики Тыва в налоговых и неналоговых доходах консолидированного бюджета Республики Тыва, %	74,8	77,2	78,2	75,3	76,2	74

Источник: данные Министерства финансов Республики Тыва*Source:* The Ministry of Finance of the Tyva Republic data**Таблица 3****Сравнение регионов СФО по доле безвозмездных поступлений в бюджеты за 2017 г.****Table 3****Comparing the Siberian Federal District regions by proportion of uncompensated receipts to budgets for 2017**

Субъект	Фактический общий объем доходов, млн руб.	Налоговые и неналоговые доходы		Безвозмездные поступления		Ранг по доле безвозмездных поступлений в бюджет по СФО
		Исполнено, млн руб.	Доля, %	Исполнено, млн руб.	Доля, %	
Республика Тыва	24 965	6 452	26	18 513	74	1
Республика Алтай	17 578	5 408	31	12 170	69	2
Республика Бурятия	56 642	29 533	52	27 109	48	3
Алтайский край	102 067	66 327	65	35 740	35	4
Забайкальский край	58 800	40 620	69	18 180	31	5
Республика Хакасия	29 184	23 241	80	5 943	20	6
Томская область	65 123	52 450	81	12 673	19	7
Омская область	87 783	71 711	82	16 071	18	8
Кемеровская область	166 918	143 290	86	23 628	14	9
Красноярский край	245 524	210 964	86	34 560	14	10
Иркутская область	164 436	142 100	86	22 336	14	11
Новосибирская область	156 090	137 730	88	18 360	12	12

Источник: данные Министерства финансов РФ*Source:* The Ministry of Finance of the Russian Federation data

Таблица 4**Консолидированный бюджет Республики Тыва в 2014–2016 гг. (агрегированная форма), млн руб.****Table 4****The Tyva Republic consolidated budget (an aggregated form) in 2014–2016, million RUB**

Статья бюджета	2014	2015	2016	2016 к 2014, %
Доходы (общая величина)	21 234,3	20 230,3	19 406,2	91,4
Налоговые и неналоговые доходы	3 553,2	4 138	3 883,3	109,3
Безвозмездные поступления	17 681,1	16 092,3	15 522,9	87,8
Расходы (общая величина)	22 487,6	21 337,3	19 990,9	88,9
Межбюджетные трансферты	2 460,5	2 076,1	2 084,5	84,7
Дефицит (-), Профицит (+)	-1 004,2	-1 530,6	-509,9	50,8

Источник: данные Министерства финансов Республики Тыва

Source: The Ministry of Finance of the Tyva Republic data

Таблица 5**Уровень бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (СФО)****Table 5****The budget security of the Russian Federation subjects: The Siberian Federal District-wide consideration**

Субъекты Российской Федерации (СФО)	2015 г.		2017 г.	
	Уровень бюджетной обеспеченности до распределения дотаций	Уровень бюджетной обеспеченности после распределения дотаций	Уровень бюджетной обеспеченности до распределения дотаций	Уровень бюджетной обеспеченности после распределения дотаций
Алтайский край	51,9	66,6	50,7	62,2
Забайкальский край	53,3	67,9	53,4	62,6
Иркутская область	88,8	90,8	89,2	90,1
Кемеровская область	82,2	85,3	82,3	83,9
Красноярский край	90,6	92,1	89,6	90,5
Новосибирская область	87,9	90,1	87,1	88,3
Омская область	82,9	85,9	82,5	84
Республика Алтай	21,6	62,7	21,8	58,2
Республика Бурятия	41,6	65	42,4	61,1
Республика Тыва	19,4	62,7	19	57,8
Республика Хакасия	65,6	71,9	66,4	69,3
Томская область	72,8	77,7	72,9	75,2

Источник: Единый портал бюджетной системы РФ.

URL: <http://www.roskazna.ru/gis/ehlektronnyj-byudzhet/edinyy-portal-byudzhetnoy-sistemy/>

Source: The unified official portal of the Russian Federation budgetary system data.

URL: <http://www.roskazna.ru/gis/ehlektronnyj-byudzhet/edinyy-portal-byudzhetnoy-sistemy/> (In Russ.)

Список литературы

1. *Расков Н.В.* Экономика России: проблемы роста и развития: монография. М.: ИНФРА-М, 2016. 186 с.
2. *Мысляева И.Н., Науменко Т.В.* Межбюджетные отношения в системе мер государственной региональной политики // *Регион: экономика и социология*. 2017. № 4. С. 62–76.
URL: <https://doi.org/10.15372/REG20170403>
3. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления: монография. М.: URSS, 2012. 1024 с.
4. *Шмат В.В., Михайловская Д.С.* Будущее российской экономики глазами «отцов» и «детей». Взгляд четвертый. // *ЭКО*. 2018. № 5. С. 110–138.
URL: http://old.ecotrends.ru/images/Journals/2010-2019/2018/N05/3_Articles/Mihaylovskaya_Hsmat.pdf
5. *Сидоренко О.В., Пицук И.Л.* Типология проблемных регионов в Российской Федерации // *Управление экономическими системами: электронный научный журнал*. 2014. № 5.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/tipologiya-problemnyh-regionov-v-rossiyskoy-federatsii>
6. *Леонов С.Н.* Типология проблемных регионов на основе оценки межрегиональных социально-экономических и финансовых различий // *Известия РАН. Серия географическая*. 2005. № 2. С. 68–76.
7. *Сидоренко О.В., Леонов С.Н.* Селективная региональная политика государства: российский и зарубежный опыт: монография. Владивосток: ДФУ, 2011. 168 с.
8. *Дятлов С.А.* Регулирование экономики в условиях перехода к инновационному развитию: монография. М.: ИНФРА-М, 2016. 246 с.
9. *Дуплинская Е.Б.* Бюджетная политика региона: монография. Новосибирск: СГУПС, 2016. 136 с.
10. *Артоболевский С.С.* Территориальные проблемы и государство: трансформация или деформация пространства? // *ЭКО*. 2013. № 1. С. 23–41.
URL: http://www.old.ecotrends.ru/images/Journals/2010-2019/2013/N01/3_Articles/023Artobolevskiy2013_01.pdf
11. *Ржевская Т.Г.* Финансовая система и пропорциональность российского бюджета (теория и практика формирования бюджетных пропорций): монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 159 с.
12. *Бочкарева Е.А.* Управление бюджетными ресурсами региона: финансово-правовое исследование: монография. М.: Контракт; ИНФРА-М, 2016. 104 с.
13. *Казакова Н.А., Трофимова Л.Б., Федченко Е.А.* Современные парадигмы и методы анализа и контроля бюджетной эффективности: монография. М.: ИНФРА-М, 2014. 270 с.
14. *Сердюкова Н.А., Сердюкова Н.В.* Системные риски государственного финансового менеджмента // *Вестник Поволжского государственного университета сервиса. Серия «Экономика»*. 2013. № 3. С. 45–48.
URL: http://www.tolgas.ru/site/upload/Vestnik_3_29_kor_vers.pdf

15. Дуплинская Е.Б., Колоскова Н.В. Современные подходы к оценке качества управления публичными финансами на региональном уровне // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. 2017. № 4. С. 24–29.
16. Дуплинская Е.Б., Колоскова Н.В. О необходимости аудита эффективности использования бюджетных средств в Новосибирской области // Экономика и предпринимательство. 2015. № 5. Ч. 1. С. 253–256.
17. Мау В.А. Антикризисные меры или структурные реформы: экономическая политика России в 2015 году // Вопросы экономики. 2016. № 2. С. 5–33.
URL: <http://institutiones.com/politika/2735-antikrizisnye-mery-ili-strukturnye-reformy-ekonomicheskaya-politika-rossii.html>
18. Балакина Г.Ф. Определение основных направлений перспективного развития Республики Тыва // Экономика и предпринимательство. 2018. № 3. С. 331–336.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

STRATEGIC AND FINANCIAL MANAGEMENT OF THE STRUGGLING REGION DEVELOPMENT: THE TYVA REPUBLIC CASE STUDY

Galina F. BALAKINA^{a,*}, Natal'ya V. KOLOSKOVA^b

^a Tuvini Institute for Exploration of Natural Resources of Siberian Branch of RAS,
Kyzyl, Tyva Republic, Russian Federation
balakina.gal@yandex.ru
ORCID: not available

^b Siberian University of Consumer Cooperation, Novosibirsk, Russian Federation
natashak2002@list.ru
ORCID: not available

* Corresponding author

Article history:

Received 9 August 2018
Received in revised form
31 August 2018
Accepted 20 September 2018
Available online
15 November 2018

JEL classification: Q57, Q58,
R11, R12

Keywords: strategic planning,
Tyva Republic, budget,
economically depressed
region, regional policy

Abstract

Subject This article compares the financial and economic performance data of the economically challenged region with their average level in Russia.

Objectives The article aims to justify the main directions of improvement of the regional policy of the Federal authorities responsible for the mechanisms of transferring budget funds to bolster struggling regions.

Methods For the study, we used the methods of systems, economic, and statistical analyses, classification, comparison, and the Delphi technique.

Results The article defines directions of improvement of strategic and fiscal policies concerning the socio-economic development of the Tyva Republic as an economically depressed area.

Conclusions and Relevance The socio-economic situation in the Tyva Republic keeps on deteriorating. Using system-based fiscal transfers can be an effective way to improve the budget system. The conclusions of the article can be used by the management bodies in developing strategic directions of regional development management.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2018

Please cite this article as: Balakina G.F., Koloskova N.V. Strategic and Financial Management of the Struggling Region Development: The Tyva Republic Case Study. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2018, vol. 16, iss. 11, pp. 1998–2014.
<https://doi.org/10.24891/re.16.11.1998>

Acknowledgments

The article was supported by the Russian Foundation for Basic Research, project № 18-410-170001 p-a.

References

1. Raskov N.V. *Ekonomika Rossii: problemy rosta i razvitiya: monografiya* [Russian economy: Problems of growth and development: a monograph]. Moscow, INFRA-M Publ., 2016, 186 p.
2. Myslyaeva I.N., Naumenko T.V. [Inter-budgetary relations in the system of state regional policy measure]. *Region: ekonomika i sotsiologiya = Region: Economics and Sociology*, 2017, no. 4, pp. 62–76. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.15372/REG20170403>

3. Leksin V.N., Shvetsov A.N. *Reformy i regiony: sistemnyi analiz protsessov reformirovaniya regional'noi ekonomiki, stanovleniya federalizma i mestnogo samoupravleniya: monografiya* [Reforms and regions: A systemic analysis of the processes of reforming the regional economy, formation of federalism and local self-government: a monograph]. Moscow, URSS Publ., 2012, 1024 p.
4. Shmat V.V., Mikhailovskaya D.S. [The Future of the Russian Economy in the Eyes of “Fathers” and “Sons”. The Fourth Sight]. *EKO = ECO*, 2018, no. 5, pp. 110–138.
URL: http://old.ecotrends.ru/images/Journals/2010-2019/2018/N05/3_Articles/Mihaylovskaya_Hsmat.pdf (In Russ.)
5. Sidorenko O.V., Pitsyuk I.L. [A typology of backward regions in the Russian Federation]. *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyi nauchnyi zhurnal*, 2014, no. 5. (In Russ.)
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/tipologiya-problemnyh-regionov-v-rossiyskoy-federatsii>
6. Leonov S.N. [A typology of problem regions based on the assessment of interregional socio-economic and financial differences]. *Izvestiya RAN. Seriya Geograficheskaya*, 2005, no. 2, pp. 68–76. (In Russ.)
7. Sidorenko O.V., Leonov S.N. *Selektivnaya regional'naya politika gosudarstva: rossiiskii i zarubezhnyi opyt: monografiya* [Selective regional policy of the State: The Russian and foreign practices: a monograph]. Vladivostok, FEPU Publ., 2011, 168 p.
8. Dyatlov S.A. *Regulirovanie ekonomiki v usloviyakh perekhoda k innovatsionnomu razvitiyu: monografiya* [Regulation of the economy in conditions of transition to innovative development: a monograph]. Moscow, INFRA-M Publ., 2016, 246 p.
9. Duplinskaya E.B. *Byudzhetskaya politika regiona: monografiya* [Budget policy of the region: a monograph]. Novosibirsk, Siberian Transport University Publ., 2016, 136 p.
10. Artobolevskii S.S. [Territorial problems and the State: transformation or deformation of space?]. *EKO = ECO*, 2013, no. 1, pp. 23–41. URL: http://www.old.ecotrends.ru/images/Journals/2010-2019/2013/N01/3_Articles/023Artobolevskiy2013_01.pdf (In Russ.)
11. Rzhetskaya T.G. *Finansovaya sistema i proporsional'nost' rossiiskogo byudzheta (teoriya i praktika formirovaniya byudzhetsykh proporsii): monografiya* [Financial system and proportionality of the Russian budget (theory and practice of forming budget proportions): a monograph]. Moscow, YUNITI-DANA Publ., 2012, 159 p.
12. Bochkareva E.A. *Upravlenie byudzhetsyimi resursami regiona: finansovo-pravovoe issledovanie: monografiya* [Management of budget resources of the region: financial and legal research: a monograph]. Moscow, Kontrakt, INFRA-M Publ., 2016, 104 p.
13. Kazakova N.A., Trofimova L.B., Fedchenko E.A. *Sovremennye paradigmy i metody analiza i kontrolya byudzhetnoi effektivnosti: monografiya* [Modern paradigms and the methods of analysis and control of the budget effectiveness]. Moscow, INFRA-M Publ., 2014, 270 p.
14. Serdyukova N.A., Serdyukova N.V. [Systematic risks of public financial management]. *Vestnik Povolzhskogo gosudarstvennogo universiteta servisa. Seriya Ekonomika = Vestnik of Volga Region State University of Service. Series Economics*, 2013, no. 3, pp. 45–48.
URL: http://www.tolgas.ru/site/upload/Vestnik_3_29_kor_vers.pdf (In Russ.)
15. Duplinskaya E.B., Koloskova N.V. [Modern approaches to assessing the quality of public financial management at the regional level]. *Vestnik Sibirskogo universiteta potrebitel'skoi kooperatsii = Bulletin of Siberian University of Consumer Cooperation*, 2017, no. 4, pp. 24–29. (In Russ.)

16. Duplinskaya E.B., Koloskova N.V. [About need of audit of efficiency of use budgetary funds in the Novosibirsk region]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2015, no. 5, part 1, pp. 253–256. (In Russ.)
17. Mau V.A. [Anti-crisis measures or structural reforms: Russia's economic policy in 2015]. *Voprosy Ekonomiki*, 2016, no. 2, pp. 5–33. URL: <http://institutiones.com/politika/2735-antikrizisnye-mery-ili-strukturnye-reformy-ekonomicheskaya-politika-rossii.html> (In Russ.)
18. Balakina G.F. [Definition of the main directions of perspective development of the Republic of Tyva]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2018, no. 3, pp. 331–336. (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.