

0-794189

*На правах рукописи*

**Смолкин Роман Георгиевич**

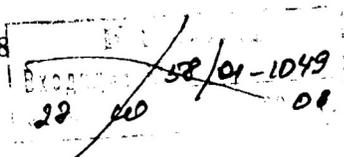
**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ  
НА ОСНОВЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ**

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление  
народным хозяйством (региональная экономика)

**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук



Чебоксары 2008



Диссертация выполнена в ГОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева»

**Научный руководитель:** кандидат экономических наук, профессор  
**Куликов Николай Дмитриевич**

**Официальные оппоненты:** доктор экономических наук, профессор  
**Цапулина Фарида Ханнановна**

кандидат экономических наук, доцент  
**Щукин Григорий Матвеевич**

**Ведущая организация:** ГОУ ВПО «Пензенский государственный университет»

Защита состоится « 7 » ноября 2008 г. в  $12^{\infty}$  часов на заседании диссертационного совета Д 212.301.01 при ФГОУ ВПО «Чувашский государственный университет имени И.Н.Ульянова» по адресу: 428015, г. Чебоксары, ул. Университетская, д. 38, корп.1, ауд. 301.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ ВПО «Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова»

Автореферат разослан « 7 » октября 2008 г.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000715318

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор экономических наук,  
профессор

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Т.В. Мужжавлева'.

Т.В. Мужжавлева

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### **Актуальность проблемы.**

Сбалансированное развитие всех регионов страны, не допускающее их чрезмерную социально – экономическую дифференциацию, предполагает более динамичное и опережающее развитие наиболее отсталых по сравнению с ведущими регионами. Решение этой задачи является важной функцией государственного социально – экономического регулирования, наиболее объемлющим средством которого выступает бюджетная система, играющая первостепенную роль в осуществлении всего комплекса экономических преобразований, в том числе в обеспечении регионального развития.

Совершенствование государственного регулирования развития регионов в Российской Федерации на основе бюджетной системы в настоящее время представляется чрезвычайно важной и сложной проблемой, прежде всего из-за масштаба различий между регионами, сопоставимого только с различиями между наиболее развитыми и наиболее отсталыми странами мира.

При этом проводимое в России регулирование регионального развития ориентировано в большей степени не на стимулирование экономического развития проблемных регионов страны и устранение причин их отсталости, а на сокращение негативных социальных последствий, порождаемых низким уровнем их развития.

Государственное регулирование регионального развития должно быть направлено на стимулирование экономического развития проблемных регионов за счет увеличения инвестиционной составляющей расходов бюджетов, направляемых на развитие регионов, создание на субфедеральном уровне институтов, ресурсов и полномочий, позволяющих региональным органам власти проводить действенную экономическую политику. Ориентация на стимулирование экономического роста в проблемных регионах вызывает необходимость углубления разработок по концептуальным аспектам проблемы, выработки необходимых методических подходов по распределению средств и полномочий между регионами, определению объектов и форм бюджетного регулирования регионального развития, учету территориального компонента при разработке и реализации отраслевых программ развития.

Все вышесказанное обусловило выбор темы диссертационной работы.

**Степень разработанности проблемы.** Научные основы взаимоотношений государства и хозяйствующих субъектов в области налогообложения и бюджетного финансирования, влияния бюджетных рычагов

на экономику разработаны в трудах А. Смита, Дж. С. Миля, В. Петти и Д. Риккардо. Классические работы по проблемам бюджетного регулирования принадлежат Д. Кейнсу, Д. Хиксу, У. Митчеллу. Среди наиболее известных современников, внесших значительный вклад в изучение вопросов влияния бюджетной и налоговой политики на экономику, можно выделить Э. Аткинса, Р. Бодвея, С. Брауна и др.

Глубокие исследования в области государственного регулирования регионального развития, использующего возможности бюджетной системы государства, содержатся в трудах российских ученых – экономистов А. Г. Гранберга, А. Н. Татаркина, С.С. Артоболевского, В. Е. Селиверстова, Г. Б. Поляка, Л. П. Куракова, Л. П., Марголина, З. Хутыза, В.Н. Лексина, А. Н. Швецова, М. М. Минченко, О. С. Пчелинцева, Л.А. Александрова, О. В. Кузнецовой, Р.М. Мельник, В. Б. Христенко, А. Е. Яковлева, Г. Е. Яковлева и др.

Несмотря на достаточную разработанность в мировой экономической литературе проблем бюджетного регулирования региональной экономики, многие вопросы в условиях российских реалий остаются далекими от разрешения. В большей части работ, посвященных проблемам регулирования регионального развития, исследуются общие подходы к формированию его механизма. При этом существуют расхождения во взглядах на концепцию регулирования регионального развития на основе бюджетной системы, выбор оптимальных инструментов и объектов бюджетного воздействия для стимулирования развития регионов, определение пространственных приоритетов региональной экономической политики и т.д.

**Цель диссертационного исследования** состоит в разработке методических и практических подходов к совершенствованию государственного регулирования регионального развития на основе бюджетной системы. В соответствии с целью исследования были поставлены **задачи**:

- систематизировать теоретические и методологические аспекты эволюции бюджетного регулирования территориального развития;
- исследовать опыт бюджетного регулирования регионального развития в странах с развитой рыночной экономикой;
- проанализировать состояние региональной экономики на примере Республики Мордовия;
- дать оценку действующей в России системе государственного регулирования регионального развития на основе бюджетной системы;
- определить направления совершенствования государственного регулирования территориального развития на основе бюджетной системы.

**Объектом исследования** является: региональная социально-экономическая система Республики Мордовия в сравнении с другими регионами.

**Предмет исследования** – совокупность экономических отношений, определяющих необходимость совершенствования государственного регулирования регионального развития на основе бюджетной системы.

**Область исследования.** Тема диссертационного исследования, а также выводы, научная новизна и основные его положения соответствуют п. 5.12 «Инструменты сглаживания пространственной поляризации (федеральные трансферты, фонд региональной поддержки и пр.), эффективность их применения; полюса и центры роста в региональном развитии», п. 5.15 «Региональная социально-экономическая политика; анализ особенностей и эффективности экономической политики на различных уровнях территориальной организации (национальный, крупные экономические районы, субъекты федерации, муниципальный)» специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика)» паспорта специальностей ВАК РФ.

#### **Методология и методы исследования.**

Теоретической и методологической основой исследования послужили: фундаментальные положения современной экономической теории, работы отечественных и зарубежных ученых – экономистов в области региональной экономики и бюджета, концептуальные подходы, реализованные в действующем законодательстве, нормативно-правовые документы Российской Федерации и Республики Мордовия по бюджету, налогам, экономическому, инвестиционному и региональному развитию.

Информационной базой исследования послужили материалы Министерства финансов Республики Мордовия, Министерства экономики Республики Мордовия и Государственного комитета Республики Мордовия по статистике, информация в Интернете на сайтах различных комитетов и комиссий при представительных и исполнительных органах власти различных уровней по рассматриваемым вопросам.

В работе использованы следующие методы исследования: экономико-статистического анализа, метод экспертных оценок, сравнений и группировок, элементы системного и комплексного подходов к изучению экономических явлений, экономико – математическое моделирование.

### **Научная новизна работы.**

Основные результаты, обладающие научной новизной, состоят в следующем:

– уточнены теоретические и методологические положения в области государственного регулирования территориального развития и на этой основе с учетом практического опыта реализации региональной социально-экономической политики обоснована необходимость усиления роли государственного регулирования в плане активизации стимулирования развития отстающих регионов в целях снижения большой межрегиональной социально-экономической дифференциации;

– на основе анализа зарубежного опыта и специфики экономического развития России обоснован и предложен оптимальный вариант государственного регулирования регионального развития, основанный на бюджетном стимулировании инвестиционно – инновационной активности регионов;

– предложена система мер по развитию стимулирующей функции доходов региональных бюджетов, предполагающая, в частности, расширение полномочий региональных органов власти по применению налоговых льгот для стимулирования регионального экономического роста, распределение налоговых доходов (по федеральным налогам) по уровням бюджетной системы в зависимости от интенсивности прироста валового регионального продукта;

– обоснованы формы и способы бюджетного стимулирования инвестиционных проектов, способных стать «точками роста» региональной экономики;

– определены направления совершенствования федеральной финансовой помощи регионам, в том числе, обоснована целесообразность формирования и использования в составе федерального бюджета Фонда экономического развития регионов (ФЭРР), ориентированного на финансовую поддержку приоритетных региональных производственных инновационных проектов. Обоснован алгоритм распределения ФЭРР между регионами.

**Практическая значимость работы.** Предложения и рекомендации, полученные в результате исследования, приведенные аргументы могут быть использованы при разработке и совершенствовании региональной экономической политики, осуществляемой федеральными и региональными органами власти. Рекомендации автора также могут быть использованы преподавателями учебных заведений при подготовке и переподготовке специалистов по вопросам государственного регулирования развития регионов.

**Апробация исследования.** Практические и теоретические результаты исследования апробированы автором в научной литературе, изложены на всероссийских и региональных научно-практических конференциях. Основные положения научного исследования отражены в 11 научных публикациях общим объемом 2,2 п.л., в том числе в статье в журнале «Регионоведение», рекомендованном ВАК для публикаций основных результатов диссертационных исследований.

**Структура и объем диссертационной работы.** Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложения.

Во *введении* обоснованы актуальность темы исследования, определены цель исследования, дана характеристика степени разработанности проблемы, сформулирована научная новизна, теоретическая и практическая значимость результатов.

В *первой главе* – «Теоретические и методологические аспекты формирования системы государственного регулирования регионального развития на основе бюджетной системы» выявлена сущность, цели и задачи государственного регулирования регионального развития, рассмотрены подходы к его реализации, исследованы теоретические и методологические аспекты, а также зарубежный опыт бюджетного регулирования социально-экономического развития регионов

Во *второй главе* – «Анализ государственного регулирования регионального развития на основе бюджетной системы в Российской Федерации в современных условиях» проведен анализ социально-экономического развития Республики Мордовия в сравнении с другими регионами страны, исследовано влияние на развитие региона бюджетно-налоговой политики региональных органов власти и региональной политики федеральных органов власти.

В *третьей главе* – «Направления совершенствования государственного регулирования регионального развития на основе бюджетной системы» обоснованы направления развития стимулирующей функции доходов региональных бюджетов, внесены предложения по совершенствованию финансовой помощи регионам, разработаны рекомендации по совершенствованию организационно-экономических форм и направлений использования бюджетных инструментов стимулирования экономического роста в регионе.

В *Заключении* изложены основные выводы диссертационного исследования.

*Список использованной литературы* включает в себя 148 наименований.

## **II. Основные результаты и выводы диссертационного исследования**

### **1. Уточнены теоретические и методологические положения государственного регулирования территориального развития на основе стимулирования развития отстающих регионов.**

В настоящее время разрыв между субъектами Российской Федерации по объему валового регионального продукта на душу населения достигает примерно 43 раза<sup>1</sup>. Для сравнения аналогичный показатель для регионов стран Европейского Союза равен, примерно, 4 – 4,5 раза, для всей Европы, включая так называемые государства на постсоветском пространстве, – 13 раз. В результате по среднедушевым реальным доходам и, соответственно, потреблением на душу населения субъекты Российской Федерации стали различаться более чем в 20 раз.

Чрезмерные различия в условиях жизни населения центра и периферии, различных регионов страны воспринимаются обществом как нарушение принципов социальной справедливости и могут приводить к стихийной миграции, увеличивая опасность возникновения международных конфликтов, возникновения очагов социальной напряженности в отдельных регионах и усилению центробежных тенденций и сепаратизма.

Поэтому стратегически важным для России является проведение сильной государственной региональной политики, направленной на ускоренное развитие проблемных регионов, и тем самым сокращение чрезмерной дифференциации в уровнях социально-экономического развития.

Для объективного определения районов государственной поддержки необходим выбор ряда показателей, характеризующих уровни развития регионов, который тесно взаимосвязан с задачами региональной экономической политики и ориентирован не только на выделение регионов, нуждающихся в стимулировании, но и на выявление узловых проблем этих регионов, препятствующих их развитию. При этом обязательно должны использоваться показатели, отражающие состояние инвестиционно – инновационной сферы, которые характеризует потенциал роста социально-экономической системы региона (рис. 1).

---

<sup>1</sup> Из стенограммы выступления министра регионального развития РФ Д. Н. Козака 11 октября 2007 г. на Государственном совете Российской Федерации по вопросу о региональной инвестиционной политике, представленной на сайте <http://www.kremlin.ru/>



Рис. 1. Задачи региональной экономической политики и соответствующие показатели развития регионов

В целом процесс реализации государственного регулирования экономического развития регионов состоит, по меньшей мере, из следующих взаимосвязанных этапов (рис.2).



Рис. 2. Этапы разработки и реализации государственного регулирования экономического развития регионов

В системе государственного регулирования территориального развития одинаково важны как налоговые и другие платежи в бюджет (доходы), лежащие в основе косвенных бюджетных методов, так и бюджетное финансирование (расходы), формирующее прямые бюджетные методы. Однако это не означает, что их регулирующая роль одинакова. Налоги нацелены в основном на регулирование собствен-

ной финансовой базы хозяйствующих субъектов и, следовательно, влияют на величину той или иной доли собственных финансовых ресурсов, остающихся в распоряжении соответствующего предприятия. Бюджетное финансирование, осуществляемое в разных формах, выполняет иную роль – увеличивает финансовые возможности как отдельных хозяйствующих субъектов, так и регионов за счет привлечения бюджетных средств, способствует стимулированию развития отдельных отраслей экономики того или иного региона, создает предпосылки для появления новых производств и современных технологий, ускорения научно – технического прогресса, снижения социальной напряженности в регионе, выравнивания территориальных диспропорций.

Таким образом, в отличие от бюджетных доходов, которые не всегда выступают в роли экономических стимулов, бюджетные расходы всегда обладают этим качеством. Через них происходит выбор наиболее прогрессивных направлений бюджетного финансирования. Бюджетные средства прежде всего должны направляться на финансирование структурной перестройки экономики, комплексных целевых программ, наращивание научно-технического потенциала, ускорение социального развития и социальную защиту наименее обеспеченных слоев населения.

## **2. На основе анализа зарубежного опыта и специфики экономического развития России обоснован и предложен оптимальный вариант государственного регулирования регионального развития, основанный на бюджетном стимулировании инвестиционно – инновационной активности регионов.**

Страны с развитой рыночной экономикой долго шли к признанию необходимости использования бюджетных инструментов в государственном регулировании регионального развития.

Однако целенаправленное регулирование территориального развития все же началось лишь в период между двумя мировыми войнами, что в немалой степени было связано с необходимостью проведения специальных мероприятий в регионах, в наибольшей степени пострадавших в результате мирового экономического кризиса 1929-1932 гг.

В последние годы в странах Запада наблюдаются концептуальные изменения в региональной политике, связанные с переходом от прямого государственного регулирования регионального развития к стимулированию внутреннего потенциала проблемных регионов, изысканию собственных резервов преодоления трудностей и всемерному поощрению с этой целью частного сектора экономики. Одними из направле-

ний новой региональной политики стало создание свободных экономических зон (СЭЗ) и так называемая экономическая дезинтеграция – расширение прав органов власти на местах, передача им ряда функций центра, что основывается на эффективном использовании мер бюджетного федерализма.

Стимулирование предпринимательской деятельности в свободных экономических зонах осуществляется за счет использования следующих методов бюджетного механизма: внешнеторговых, фискальных, финансовых льгот.

СЭЗ создавались в США, Ирландии, Великобритании, Бразилии, Индии, во множестве других государств, и, в том числе, в Китае.

У разных стран разный опыт создания и функционирования СЭЗ, но принципиальные различия существуют между промышленно развитыми странами и развивающимися странами. В настоящее время в промышленно развитых странах СЭЗ представлены всеми типами зон, однако наибольшее развитие здесь получили зоны свободной торговли и технико-внедренческие зоны, тогда как в развивающихся – экспортно-производственные зоны.

Опыт региональной политики США интересен тем, что в этой стране практикуется поддержка экспортной деятельности штатов. Из федерального бюджета в этой стране оказывается значительная помощь штатам. На эти цели используется до 16,5% всех расходов бюджета центрального правительства. Финансовая помощь оказывается в виде 160 целевых трансфертов. Вместе с тем основное регулирование регионального развития осуществляется в рамках реализации различных отраслевых программ. Опыт США отличается именно использованием программного метода решения региональных проблем.

В Германии с помощью целевых программ осуществлено развитие 2/3 территории ФРГ. Эти программы создали предпосылки для стимулирования инвестиций в конкретные регионы путем выделения субсидий на развитие промышленности и инфраструктуры из федеральных и местных бюджетов, а также Европейского фонда регионального развития. Через государственные программы реализуется развитие 40% территории Великобритании и 90% территории Норвегии.

Нехватка средств на реализацию региональной политики и необходимость их концентрации в отдельных точках привела к широкому распространению в практике большого числа стран концепции «полюсов роста».

Примерами промышленно развитых стран, где стимулирование проблемных территорий опирается на полюса роста, является Германия. В этой стране для новых (восточных) земель была разработана

концепция организации территорий, в основу которой была положена система центральных мест и осей, получивших приоритетное значение в развитии. Для достижения лучшего результата все центры развития связываются осями транспорта и коммуникационной инфраструктуры друг с другом.

Таким образом, как и в современной России, в ряде зарубежных стран исторически складывались значительные диспропорции в развитии регионов, что побуждало правительства данных стран осуществлять соответствующую региональную политику. При этом, использование бюджетной системы в региональной экономической политике, как показывает соответствующий зарубежный опыт, является наиболее эффективным средством государственного регулирования развития регионов, хотя данный механизм в большинстве стран используется одновременно с другими механизмами регулирования, в том числе, административным.

Вместе тем, основным признаком проблемности региона в зарубежных странах признан высокий уровень безработицы. Для России более характерны проблемы спада производства и низких доходов населения.

Поэтому при проведении эффективной региональной экономической политики необходимо сопоставление принципов экономической эффективности и социальной справедливости, что, в том числе, предполагает выделение «полюсов роста» в проблемных регионах. Наиболее эффективной представляется инвестиционная поддержка высокотехнологичных предприятий проблемных регионов, «завязанных» на местной экономике, стимулирование роста экспорта продукции из этих регионов.

### **3. Обоснована система мер по развитию стимулирующей функции доходов региональных бюджетов, предоставлению налоговых льгот.**

Основным показателем, характеризующим экономическую ситуацию в регионе, является валовой региональный продукт (ВРП). Удельный вес валового регионального продукта Республики Мордовия к валовому региональному продукту Российской Федерации в 2006 году составлял 0,36 процентов. Объемы валового регионального продукта республики в 2006 году возросли почти в 2,6 раза по отношению к уровню 2001 года, а в расчете на душу населения – в 2,7 раза.

Вместе с тем, объем ВРП на душу населения в Республике Мордовия в 2006 году составил 66,6 тыс. рублей, что в 2,4 раза меньше величины аналогичного показателя по России и в 1,7 раза меньше, чем по

Приволжскому федеральному округу.

Таблица 1

Показатели валового регионального продукта  
Республики Мордовия\*

Показатели	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
ВРП, млн. рублей	22089,5	27508,0	33244,0	38334,9	46000,3	56700
ВРП на душу населения, рублей	24473,2	30848,9	37730,1	43993,9	53381,2	66572,8
Рост объемов ВРП на душу населения, в процентах к предыдущему году	127,3	126,1	122,3	116,6	121,3	124,7

\*Источник: <http://www.mrd.gks.ru> - официальный сайт территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Мордовия, расчеты автора.

По уровню ВРП на душу населения Республика Мордовия схожа с такими регионами Приволжского федерального округа, как Чувашская Республика, Пензенская область, Республика Марий Эл, образующими в совокупности группу регионов, значительно отстающих от лидеров округа – Республики Татарстан и Самарской области, имеющими среднедушевой объем ВРП около 130 тыс. рублей, Республики Башкортостан, Пермского края, Оренбургской области с объемом среднедушевого ВРП около 100 тыс. рублей.

В сложившихся условиях, когда за 2001 – 2006 гг. среднегодовой темп роста ВРП на душу населения по Российской Федерации составил 126%, а в Мордовии – 123%, достижение республикой среднероссийского уровня экономического развития в ближайшей перспективе (5 – 10 лет) представляется маловероятным, так как для этого, согласно проведенным автором расчетам, необходимо существенное увеличение темпов ежегодного экономического роста региона – более чем в 1,5 – 2 раза.

Таблица 2

Среднегодовые темпы роста ВРП на душу населения Республики Мордовия необходимые региону для достижения среднероссийского уровня по данному показателю за разные периоды времени

Количество лет	5	10	20	30	40	50
Необходимый темп роста ВРП на душу населения, %	150	137,4	131,6	129,8	128,8	128,3

По структуре ВРП Республика Мордовия имеет значительное сходство с другими регионами Приволжского федерального округа, об-

ладающих примерно одинаковым с ней уровнем развития. В этих регионах доля сельского хозяйства в структуре ВРП колеблется от 20,4% в Марий Эл до 14% в Пензенской области, а промышленности – от 30,1% в Чувашской республике до 24,3% в Пензенской области. В то же время в наиболее развитых регионах округа доля сельского хозяйства значительно ниже, составляя, например, в Республике Татарстан – 7,7%, в Самарской области – 4,4% валового регионального продукта этих территорий, а доля промышленности выше, находясь на уровне 49,3% и 47,4% соответственно.

Ведущей отраслью экономики Республики Мордовия является промышленность. В Мордовии работает свыше 250 промышленных предприятий, состоящих на самостоятельном балансе и имеющих объем производства продукции свыше 75 млрд. руб. в 2007 г. За 2000-2007 гг. среднегодовой рост промышленного производства в Республике Мордовия составил 111,8%, что превышает уровень по Приволжскому федеральному округу (105,1%) и среднероссийский уровень (105,3%).

Однако в расчете на одного занятого в отрасли, несмотря на активный рост (в 1999 году величина данного показателя составила 105,1 тыс. руб., а в 2007 году – 851,1 тыс. руб.), остается ниже аналогичного показателя Российской Федерации (в 2007 году – в 1,9 раза) (рис. 3). Низкая производительность труда в промышленности характерна и для других регионов ПФО, схожих по уровню экономического развития с Мордовией.



Рис. 3. Объем промышленного производства (с 2005 г. объем отгруженных товаров) в расчете на одного занятого в отрасли<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Рассчитано на основе статистических данных, представленных на сайте Федеральной службы государственной статистики: <http://www.gks.ru/>

Проведенный анализ позволяет сделать вывод об ухудшении конкурентных рыночных позиций промышленных предприятий региона вследствие относительно низкой эффективности промышленного производства.

Традиционно считается, что одним из существенных механизмов стимулирования экономического развития, основу которого составляет создание благоприятного инвестиционного климата и формирование условий для расширенного воспроизводства, являются решения в области налоговой политики.

Полномочия региональных властей в отношении перечня налогов, налоговых ставок и налоговых льгот неоднократно пересматривались с момента начала рыночных преобразований.

Причем, в первой половине 90-х годов федеральное законодательство расширяло налоговые полномочия территорий, а в дальнейшем, наоборот, у региональных и местных властей оставалось все меньше и меньше возможностей влиять на налоговый климат.

Основные налоговые инструменты, которые в настоящее время регионы могут использовать для стимулирования собственного экономического роста являются: снижение ставки налога на прибыль в части зачисляемой в региональные бюджеты с 17,5 до 13,5%, освобождение от уплаты налогов на имущество и на землю. Однако незначительность этих мер ограничивает возможности региональных органов власти влиять на налоговый климат в регионе.

В условиях ограниченности бюджетных ресурсов в настоящее время в Мордовии установлены практически по всему перечню налогов максимальные ставки и коэффициенты доходности.

#### **4. Обоснованы формы и способы бюджетного стимулирования инвестиционных проектов, способных стать «точками роста» региональной экономики.**

Эффективность государственного регулирования регионального развития во многом зависит от степени разработанности инструментария бюджетно-налоговой поддержки инвестиционно – инновационных процессов в регионе, а также от обоснованности применения различных форм и способов стимулирования региональных инвестиционных проектов.

Присвоение налогу на прибыль статуса регионального может способствовать повышению эффективности применения региональных инвестиционных льгот по данному налогу. Например, возможно будет предусмотреть льготы, связанные с приростом прибыли, посредством

внедрения в систему мер налогового регулирования механизма возмещения из регионального бюджета предприятию части уплаченного налога на прирост прибыли, полученного за счет роста эффективности производства в результате осуществления соответствующих капитальных вложений. При этом имеет место снижение фактической ставки налога без ущерба для текущих бюджетных поступлений (табл. 3).

Таблица 3

Механизм льготного налогообложения прироста прибыли с учетом эффективности инвестирования (в % к выручке от реализации продукции)

№ стр.	Показатель	Формула для расчета показателя	Налогообложение прибыли	
			до вложения капитала	после вложения капитала
1	Выручка от реализации продукции		100	100
2	Издержки производства		90	70
3	Налогооблагаемая прибыль	стр.1 - стр.2	10	30
4	Прирост налогооблагаемой прибыли после капиталовложения			20 (30-10)
5	Уплачиваемая сумма налога на прибыль	$0,24 * \text{стр.3}$	2,4	7,2
6	Возмещаемая из бюджета часть налоговых выплат	$0,8 * 0,24 * \text{стр.4}$	-	3,84
7	Прибыль, остающаяся в распоряжении предприятия	стр. 3- стр.5 + стр. 6	7,6	26,64
8	Налог на прибыль, поступивший в бюджет	стр. 5 – стр.6	2,4	3,36
9	Фактическая ставка налога на прибыль	стр.8 / стр. 3	24%	11,2%

*Примечание: строка «Возмещаемая из бюджета часть налоговых выплат» демонстрирует идею возврата предприятию до 80% уплаченного налога на прирост прибыли, полученной за счет эффективного инвестирования.*

По нашему мнению, стимулирование инновационной деятельности благодаря особому налогообложению имеет ряд преимуществ. В частности, с помощью налоговых инструментов можно снизить цену, благодаря чему не оказывается отрицательного влияния на принятие предпринимателем решения относительно приоритетности инновационных проектов. Снижение цены инноваций ведет к распространению деятельности в этой области.

Различная регулирующая роль бюджетных доходов и расходов диктует необходимость обязательного учета цикличного характера функционирования инвестиционного проекта при разработке комплек-

са мер по его стимулированию в рамках программ социально-экономического развития регионов, так как для каждой фазы жизни проекта требуется адекватная форма финансовой поддержки.

Осуществление поддержки регионально значимых инвестиционных проектов на этапе разработки изделия через различные формы бюджетных расходов (бюджетные инвестиции, льготные займы, предоставление гарантий для привлечения дополнительных источников финансирования) является наиболее важной на всем жизненном пути товара, так как в этот период требуется значительные денежные средства, а привлечение внешних источников финансирования крайне затруднительно. Вместе с тем государственное участие в реализации инвестиционного проекта должно осуществлять и на последующих фазах его жизненного цикла. На стадии внедрения товара на рынок, когда предприятие, реализующее инвестиционный проект, получает незначительную прибыль или может не иметь таковой, целесообразно использовать налоговые льготы для снижения его издержек, например, льготы по налогу на имущество, земельному налогу. Уже на стадии роста необходимо стимулировать предприятие накапливать и использовать средства для создания новых продуктов, и, прежде всего, за счет соответствующих льгот по налогу на прибыль. Ориентация поддерживаемого предприятия на поиск инновационных идей, модернизацию продукта и его модификация для специфических условий должна продолжаться и на фазе зрелости – за счет налоговых льгот, субсидирования процентных ставок по привлекаемым предприятиями банковским кредитам и т.д. На фазах насыщения и спада необходимо стимулировать сокращение устаревающей продукции, в том числе, путем отмены предоставления налоговых льгот и выделения средств из бюджета на поддержку соответствующего инвестиционного проекта.

Что же касается государственной поддержки проектов региональной инвестиционной программы, в том числе инфраструктурных проектов, как правило, финансируемых исключительно из бюджетных средств, то, если такие проекты связаны с развитием инфраструктурных объектов, также могут быть использованы механизмы привлечения частного капитала. В частности, не исключено применение комбинированного метода, включающего предоставление инфраструктурных концессий частным инвесторам, дополненного субсидированием процентных ставок по привлекаемым ими кредитам и частичными государственными (субфедеральными) гарантиями.

**5. Определены направления совершенствования федеральной финансовой помощи регионам, в том числе, обоснована целесообразность формирования и использования в составе федерального бюджета Фонда экономического развития регионов (ФЭРР), ориентированного на финансовую поддержку приоритетных региональных производственных инновационных проектов. Обоснован алгоритм распределения ФЭРР между регионами.**

В настоящее время в классификации расходов федерального бюджета их региональное значение определяется лишь частично. Преобладающая часть федеральных расходов в регионах учитывается в «экстерриториальных» статьях бюджета.

Сумма средств федерального бюджета, расходуемых на территориях, многократно превышает сумму прямых расходов на региональное развитие. По экспертным данным суммарные расходы федерального бюджета, привязанные к конкретным территориям, составляют более 60% всех федеральных расходов, что превышает объем межбюджетных трансфертов примерно в 7 раз.

В настоящее время финансовая помощь из федерального бюджета субъектам Российской Федерации предоставляется в основном через пять фондов: Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР), Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития (ФРР) и Фонд реформирования региональных финансов.

При этом выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации по текущим расходам осуществляется в основном через Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

В последние годы в структуре финансовой помощи региональным бюджетам средства ФФПР составляли 50-70%. В настоящее время создана формализованная методика распределения средств ФФПР, и нужно сразу отметить, что часть межбюджетных отношений, связанная с распределением данных средств между регионами, достаточно эффективна в рамках своих целей, и не требует кардинального реформирования.

Финансовая помощь субъектам Российской Федерации на поддержку инвестиций в региональную инфраструктуру сосредотачивается в рамках Фонда регионального развития.

Отбор субъектов Российской Федерации для предоставления средств Фонда производится на основании показателей расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации после

распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и обеспеченности субъекта Российской Федерации объектами социальной и инженерной инфраструктуры.

Нельзя не отметить позитивные решения в применении этого инструмента государственного инвестирования. Во-первых, весьма конкретно выбранный приоритет финансирования – региональная общественная инфраструктура. Во – вторых, практика передачи на уровень регионов функции выбора конкретных проектов для реализации.

Вместе с тем следует отметить, что механизм реализации Фонда регионального развития не допускает возможности государственной поддержки реализации инвестиционных проектов производственного характера, способных усилить экономическую базу регионов.

С нашей точки зрения, вектор приоритетов федерального центра должен быть направлен на решение стратегических, а не текущих проблем национальной экономики, несмотря на их остроту и болезненность. Это требует изменения традиционных подходов к формированию межбюджетных отношений и существенной корректировки трансфертной политики в направлении использования части ресурсов на реализацию приоритетных проектов развития экономики субъектов федерации.

Соответствующие изменения в трансфертной политике могут быть обеспечены путем включения в состав фондов поддержки регионов специального Фонда экономического развития регионов (ФЭРР). В этой связи представляется целесообразным на основе средств ФЭРР, которые будут поступать в регионы, в структуре региональных бюджетов создать Региональные инвестиционные фонды (РИФ) и использовать эти фонды строго на инвестиционные цели в рамках программ социально-экономического развития территорий.

Алгоритм распределения средств ФЭРР должен включать следующие основные шаги:

– отбор субъектов федерации, участвующих в распределении ФЭРР, характеризующиеся уровнями основных социально – экономических показателей, существенно отстающими от среднероссийского.

– определение пропорций распределения выравнивающей компоненты ФЭРР (70% средств ФЭРР), которая должна обеспечить получение поддержки наиболее отстающими субъектами федерации.

– определение пропорций распределения стимулирующей компоненты ФЭРР (30% средств ФЭРР), которая должна обеспечить увеличение пропорций централизованного финансирования инвестицион-

ных программ субъектов федерации, демонстрирующие наиболее высокие темпы развития.

Для сравнительной оценки уровня социально-экономического развития субъектов федерации мы считаем, можно использовать показатель ВРП на душу населения или компактную систему показателей, отражающих наиболее существенные аспекты социально-экономического развития субъекта федерации, содержащую кроме ВРП на душу населения ( $\Pi^1$ ) такие показатели, как инвестиции в основной капитал на душу населения ( $\Pi^2$ ) и денежные доходы населения ( $\Pi^3$ ).

В случае, если мы используем систему показателей, интегральный показатель социально-экономического развития региона  $ИП_p$  можно

представить в виде  $ИП_p = \sum_{n=1}^n \frac{\Pi_p^n}{\bar{\Pi}^n}$ , где  $\Pi_p^n$  – значение показателя с

порядковым номером  $n$  для региона  $p$ .  $\bar{\Pi}^n$  – значение показателя с порядковым номером  $n$  в среднем по стране.

Предоставляемый региону объем средств ФЭРР в рамках выравнивающей компоненты ( $СВ$ ) можно рассчитать как

$$СВ = \frac{(ИП_0 - ИП_p)H_p}{\sum_{p=1}^{kp} (ИП_0 - ИП_p)H_p} \PhiВ \quad (1)$$

при условии, что  $ИП_p < ИП_0$ , где  $СВ$  – объем средств ФЭРР, предоставляемых субъекту федерации по линии выравнивающего направления; ( $ИП_0$ ) – определенный федеральным центром уровень развития региона, находясь ниже которого субъект федерации имеет право на получение средств ФЭРР,  $kp$  – количество регионов, учитываемое в расчете,  $\PhiВ$  – объем выравнивающей компоненты Фонда экономического развития регионов,  $H_p$  – численность населения региона  $p$ .

Количество регионов, которым будет предоставляться поддержка в рамках выравнивающего направления, предлагается ограничить регионами, совокупная численность населения которых составляет около 35% от населения страны. Определение данного правила основано на полученном О.В.Кузнецовой по результатам исследования зарубежного опыта региональной политики выводе о том, что оптимальная доля населения, проживающего в районах финансового стимулирования, находится в пределах 30 – 40%<sup>3</sup>. Проведенные в диссертационной ра-

<sup>3</sup> Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М.: УРСС, 2004. – с.93.

боте экспериментальные расчеты показывают, что в России данную совокупность регионов образуют субъекты федерации с размером среднедушевого ВРП менее 60% от среднероссийского уровня.

Расчет объема средств, предоставляемых региону в рамках стимулирующей части ФЭРР (СС), можно произвести следующим образом:

$$CC = \frac{(\Delta ИП_p - \Delta ИП_{рф}) Н_p}{\sum_{p=1}^{кp} (\Delta ИП_p - \Delta ИП_{рф}) Н_p} \Phi C \quad (2)$$

при условии, что  $\Delta ИП_p > \Delta ИП_{рф}$ , где  $\Delta ИП_p$  - среднегодовое изменение показателя  $ИП_p$  за определенный период времени, например, за три последних года;  $\Delta ИП_{рф}$  - среднегодовое изменение среднероссийского значения показателя  $ИП_{рф}$  за тот же период времени,  $\Phi C$  – объем стимулирующей части Фонда экономического развития регионов.

Для повышения обоснованности бюджетных решений целесообразно составление федеральных и региональных бюджетов в территориальном разрезе, позволяющим оценить объемы «восходящих» и «нисходящих» потоков денежных средств в иерархии уровней административно – территориальной системы страны. Такие данные позволят понять, сколько налоговых доходов поступает с каждой конкретной территории в федеральный, региональный и местные бюджеты и, наоборот, сколько средств из этих бюджетов расходуются на той же самой территории.

### Список опубликованных работ по теме диссертации

#### Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК РФ:

1. Смолкин, Р. Г. Развитие бюджетного механизма государственного регулирования экономического развития регионов / Р. Г. Смолкин // Регионоведение. - 2008. - №1(62). - 0,3 печ. л.

#### Статьи в других изданиях:

2. Смолкин, Р. Г. Проблемы оценки эффективности бюджетных расходов / Р. Г. Смолкин, А. И. Горбунов // Проблемы современного состояния социально-экономической системы России: Сборник научных трудов. – Вып. III. – Часть II. – Саранск: Ковылк. тип., 2002. - 0,3

печ. л. (в соавторстве – 0,15 печ. л.).

3. Смолкин, Р. Г. Современные проблемы государственного регулирования экономического развития регионов в России и пути их решения / Р. Г. Смолкин // Экономика и управление: в поисках нового (Межвуз. сборник научных трудов). – Вып. IV. – Саранск: Ковылк. тип., 2006. - 0,18 печ. л.

4. Смолкин, Р. Г. Формирование бюджетных инструментов стимулирования экономического развития проблемных регионов / Р. Г. Смолкин // Российская экономика: потенциал для развития (Межвузовский сборник научных трудов). – Вып. VI. – Саранск: РНИИЦ, 2007. - 0,25 печ. л.

5. Смолкин, Р. Г. Оценка эффективности региональных налоговых льгот // Р. Г. Смолкин // Экономическое развитие современной России: проблемы и перспективы (Межвузовский сборник научных трудов). – Вып. V. – Саранск: Ковылк. тип., 2007. - 0,1 печ. л.

6. Смолкин, Р. Г. Формирование налоговых инструментов бюджетного регулирования регионального развития на субфедеральном уровне / Р. Г. Смолкин // Экономическое развитие современной России: проблемы и перспективы (Межвузовский сборник научных трудов). – Вып. V. – Саранск: Ковылк. тип., 2007. - 0,2 печ. л.

7. Смолкин, Р. Г. Формирование ресурсной базы государственного регулирования экономического развития регионов на субфедеральном уровне / Р. Г. Смолкин // Местное самоуправление как основа развития национальной экономики: материалы Всерос. науч. – практ. конф. – Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2007. - 0,18 печ. л.

8. Смолкин, Р. Г. Бюджетное регулирование ускоренного социально-экономического развития проблемных регионов / Р. Г. Смолкин // Регионы России: проблемы ускорения социально-экономического развития: материалы регион. науч. – практ. конф., посвященной 80-летию П. А. Сидорова. – Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2007. - 0,17 печ. л.

9. Смолкин, Р. Г. Формирование бюджетных инструментов стимулирования ускоренного экономического развития регионов России в условиях высокого уровня межрегиональной социально-экономической дифференциации / Р. Г. Смолкин // Вызовы современности в свете истории, философии и мировой экономики: материалы междунар. науч. – практ. конф. – Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2007. - 0,2 печ. л.

10. Смолкин, Р. Г. Развитие бюджетного стимулирования инновационной активности регионов / Р. Г. Смолкин // Инновация как объективный фактор развития национальной экономики: материалы Всерос. науч. – практ. конф. – Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2008. - 0,2 печ.

л.

11. Смолкин, Р. Г. Бюджетное регулирование реализации инвестиционного проекта с учетом его жизненного цикла / Р. Г. Смолкин // Экономика и управление: в поисках нового (Межвузовский сборник научных трудов). – Вып. V. Часть 1. - Саранск: Ковылк. тип., 2008. - 0,25 печ. л.

10 =

Подписано в печать 30.08.08. Усл. печ. л. 1,5.  
Тираж 100 экз. Заказ № 1453.  
Типография Издательства Мордовского университета  
430005, г. Саранск, ул. Советская, 24