

УДК 332.1

*Е.Н. Королева, Е.И. Фадеева\**

## **ИНСТРУМЕНТ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ В СИСТЕМЕ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ВОЗМОЖНОСТИ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ**

В статье раскрывается сущность субфедерального трансфертного механизма как управленческого инструмента поддержания стратегической устойчивости регионального развития. Выявлены основные недостатки распределения межбюджетных трансфертов среди муниципальных образований Самарской области, свидетельствующие об отсутствии положительной связи между курсом проводимой трансфертной политики и вектором стратегического развития региона. Предложена концепция бинарной модели управления социально-экономическим развитием региона, реализация которой возможна в условиях как социально-экономической стабильности, так и турбулентности региональной экономики.

**Ключевые слова:** стратегия социально-экономического развития региона, внутрирегиональный механизм межбюджетных трансфертов, субфедеральный уровень управления, муниципальное образование, территориальный кластер, пространственное развитие, экономическая нестабильность.

Серьезная социально-экономическая уязвимость российских регионов перед деструктивными колебаниями внешней конъюнктуры в очередной раз актуализирует вопрос о стратегической устойчивости региональных систем субфедерального уровня. Как следствие, возникает проблема отсутствия в арсенале региональных органов инструментов принятия оперативных управленческих решений, нацеленных помимо смягчения возникающих социально-экономических диспропорций территории на сохранение стратегического вектора регионального развития.

Предпринимаемые попытки по реализации запланированных качественно-прогрессивных преобразований в субфедеральных координатах сталкиваются с периодически возникающим взаимным отклонением предварительно согласованных регионального и муниципальных приоритетов стратегического развития. Фактически стратегия социально-экономического развития каждого региона должна напрямую воздействовать на стратегии составляющих его муниципальных образований, опираясь при этом на их стратегические наработки. В результате столь тесного взаимодействия формируется картина комплексного стратегически желаемого образа региона, достижение которого вероятно, как правило, лишь в условиях отсутствия серьезных циклических колебаний экономики.

В реалиях кризисной ситуации стратегическое развитие муниципалитетов и региона в целом зачастую откладывается «на потом». Внимание территориальных

---

\* © Королева Е.Н., Фадеева Е.И., 2015

Королева Елена Николаевна (koro1388@mail.ru), Фадеева Екатерина Игорьевна (fadeeva\_katerina@list.ru), кафедра региональной экономики, государственного и муниципального управления, Самарский государственный экономический университет, 443090, Российская Федерация, г. Самара, ул. Советской Армии, 141.

органов власти концентрируется на нивелировании возникающих в краткосрочный период социально-экономических проблем. Региональная политика смещает акценты со стимулирования на выравнивание условий развития муниципальных акторов хозяйствования, не предоставляя им возможности выбора вариантов дальнейшего движения, сглаживая их стратегическую роль в процессе субфедерального развития.

В настоящее время центральное место в практическом воплощении субфедеральной политики занимает внутрирегиональная система межбюджетных трансфертов. Ориентируясь преимущественно на сглаживание территориального неравенства и устранение вертикального фискального дисбаланса, действующая ее организация автоматически не трансформирует финансовое выравнивание муниципалитетов ни в катализатор их экономической активности, ни в инструмент удержания регионом достигнутых стратегических позиций.

Доминантной предпосылкой возникновения и закрепления данной ситуации является классическое отнесение трансфертного механизма к категории узкоцелевых инструментов межбюджетного регулирования, что находит отражение в методиках распределения субфедеральной финансовой помощи. Применительно к Самарской области на базе данной предпосылки формируются практические подходы к рассредоточению трансфертов по территории региона, что продуцирует отклонение региональных и муниципальных органов власти от стратегически заложенной траектории развития. Анализ указанных подходов позволил выявить основные недостатки распределения межбюджетных трансфертов среди муниципальных образований Самарской области, а именно:

во-первых, отсутствие четко выраженных социально-экономических приоритетов трансфертной политики региона, сопряженное с ситуационным размыванием бюджетных средств по большому количеству направлений;

во-вторых, рост дифференциации возможностей экономического развития муниципалитетов, обусловленный смещением акцента трансфертной политики к выравниванию территорий по бюджетным доходам к их выравниванию по социальному основанию;

в-третьих, лишение муниципальных органов власти интереса в получении целевой (обусловленной) финансовой помощи ввиду «жесткого» определения направлений вливания бюджетных средств, не всегда отвечающих целям местного развития;

в-четвертых, противоречие принципам экономической и социальной справедливости в распределении межбюджетных трансфертов, сопряженное с отсутствием внимания к динамике финансового положения муниципалитетов после предоставления им всего объема безвозмездной помощи;

в-пятых, предоставление межбюджетных трансфертов всем территориям, в первую очередь малообеспеченным, что дискриминирует положение экономически развитых муниципальных районов и городских округов;

в-шестых, отсутствие строго очерченных ориентиров и критериев эффективности и результативности использования территориями полученной межбюджетной финансовой помощи.

Таким образом, несмотря на наличие определенных положительных результатов в области реформирования трансфертной политики в Самарской области, в том числе активного внедрения в нее инструментов БОР, как и прежде, о высокой эффективности функционирования трансфертного механизма говорить не приходится. В связи с данным обстоятельством полноценная оптимизация внутрирегиональной системы межбюджетных трансфертов должна включать в себя не только и не столько внедрение в методики распределения трансфертов из региональных

бюджетных фондов финансово значимых новаций. Прежде всего она должна базироваться на обосновании системы тех социально-экономических целей регионального и муниципального развития, реализация которых в ходе функционирования трансфертного механизма способствовала бы достижению заявленных в стратегиях обоих уровней стратегических приоритетов.

С учетом целевых ориентиров, заложенных в проекте Стратегии развития Самарской области на период до 2030 года, упомянутая система стратегических целей развития нашего региона может быть детерминирована необходимостью снижения центростремительных тенденций размещения экономической активности в регионе; повышения качества жизни его населения при сохранении высоких темпов экономического роста в рамках пространственного развития региона [1, с. 111].

На стыке необходимости безусловного достижения генеральных целей межбюджетного регулирования и реализации декларируемых приоритетов развития Самарской области в русле стратегической парадигмы территориально-пространственных сдвигов рациональными видятся разработка и внедрение в практику государственного управления концепции бинарной модели управления социально-экономическим развитием региона. То есть модели, предполагающей неразрывное двуединое функционирование в региональном пространстве двух инструментов управления территорией – трансфертного механизма и стратегии социально-экономического развития региона. Предлагаемую модель можно представить в виде двух укрупненных консеквентных этапов (см. рис.).

I этап предполагает формирование альтернативных вариантов субфедерального рассредоточения межбюджетных трансфертов как механизма:

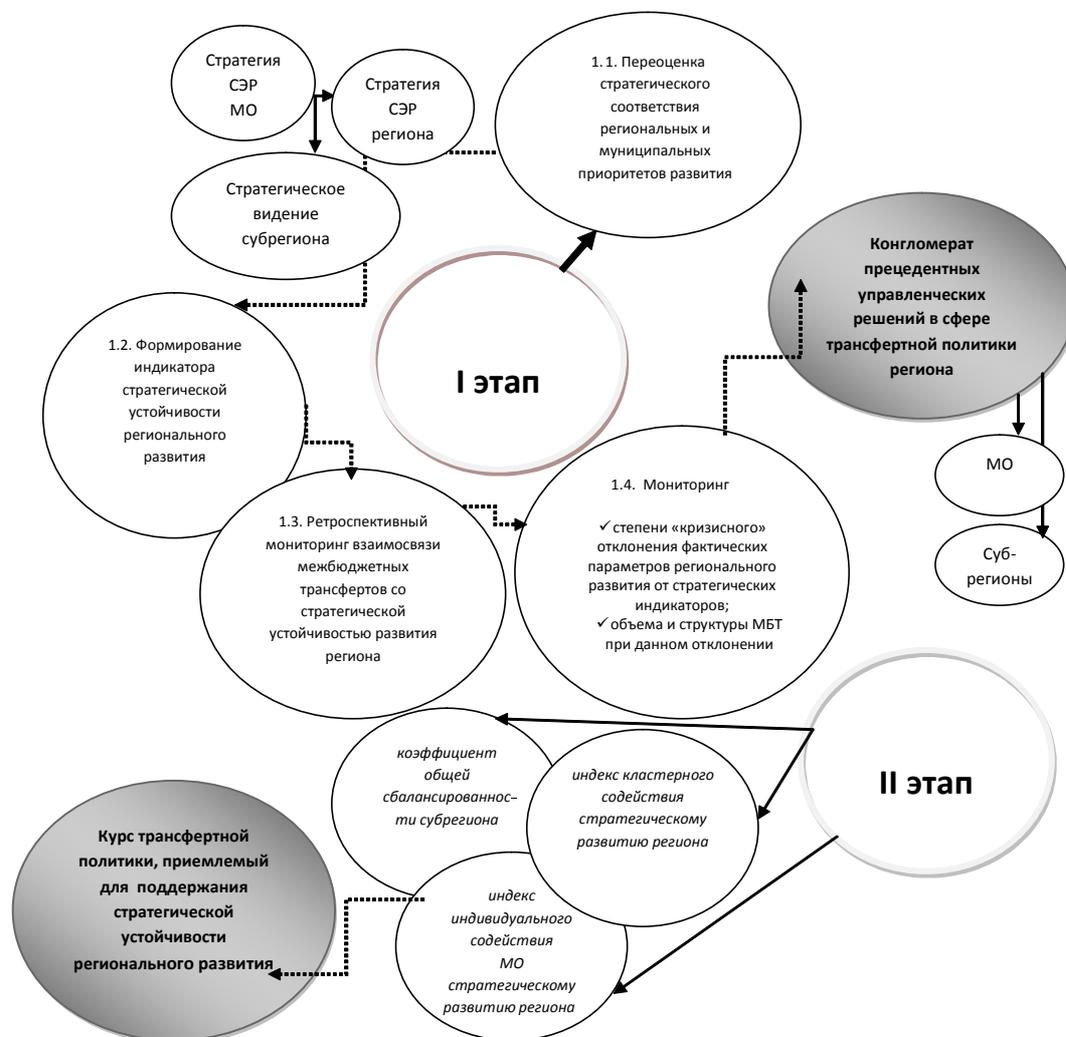
- оперативного реагирования региональных органов власти на негативное влияние факторов внешней среды на социально-экономическое развитие;
- превентивного воздействия региональных органов управления на отклонение регионального развития от стратегической траектории.

II этап предполагает осуществление систематического мониторинга стихийности стратегических трансформаций в региональном развитии, с одной стороны, и своевременное перепрофилирование трансфертной политики на соответствующий состоянию в заданный момент времени территориальной системы альтернативный вариант – с другой стороны.

Первый этап бинарной модели управления социально-экономическим развитием региона предусматривает, прежде всего, осуществление комплексной переоценки муниципальных стратегий в контексте выявления степени согласования их стратегических ориентиров с приоритетами Стратегии социально-экономического развития Самарской области. В данном случае стоит говорить о необходимости однозначной детерминации функциональной роли каждого муниципального образования в достижении стратегических целей регионального развития, как в качественном, так и индикативно-количественном измерении.

При этом квалитативная стратегическая координация подразумевает двухуровневую – индивидуальную и групповую – стыковку приоритетов развития территориальных социально-экономических систем: с одной стороны – стратегии муниципального образования с генеральной стратегией социально-экономического развития Самарской области, с другой стороны – стратегии муниципального образования с концептуальным видением ее роли в рамках территориального субрегиона, подчеркивающих ее ориентацию на кластерную связанность территорий [2].

Напомним, что в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Самарской области на период до 2020 года и проектом Стратегии развития социально-экономического развития Самарской области до 2030 года к числу



СЭР – социально-экономическое развитие  
 МО – муниципальное образование  
 МБТ – механизм межбюджетных трансфертов

Рис. Концепция бинарной модели управления социально-экономическим развитием региона

территориально-пространственных кластеров региона относят самарское и тольяттинское ядра агломерации, Сызранский, Нефтегорский, Отраденский, Сергиевский, Похвистневский, Южный и Юго-Западный кластеры.

Квантитативная стратегическая координация может быть реализована посредством программно-целевого принципа управления региональным развитием, а именно согласованием конкретных целевых индикаторов муниципальных программ, конкретизирующих ориентиры локальной стратегии, с количественными индикаторами развития субфедерации. Именно данная координация, исходя из предлагаемой модели, должна стать основой формирования стратегически ориентированного «программного бюджета» Самарской области, приоритеты которого будут транспонироваться на уровень муниципалитетов посредством внутрорегиональных межбюджетных трансфертов.

Вторым шагом на пути реализации первого этапа предлагаемой модели станет выбор стратегического индикатора степени соблюдения субфедеральными и муниципальными органами власти выбранной (и закреплённой в стратегических документах) траектории стратегического развития в ходе тактических действий по реализации на подведомственной территории социально-экономической политики. Индикатор может базироваться на следующих факторах:

- оценке вклада муниципалитета в достижение целевых индикаторов конкретной отрасли (сферы деятельности) регионального развития (по которой территория специализируется);
- мониторинге вклада муниципалитета в интегральную характеристику регионального развития, характеризующую уровень его стратегической стабильности.

Как комплексная характеристика, индикатор стратегической устойчивости регионального развития должен объективно отражать динамику данного процесса и предоставлять возможность определять величину отклонения фактически достигнутых результатов от плановых целевых индикаторов.

Третий шаг осуществления первого этапа рассматриваемой модели предполагает выявление наличия и характера взаимосвязи между динамикой стратегического развития региона и каждого муниципального образования и объемами и структурой субфедеральных межбюджетных трансфертов, ему предоставляемых. На данном этапе, на стыке ретроспективного анализа рассредоточения финансовых потоков между территориями региона и имитационного моделирования их распределения, формируется представление о стратегической устойчивости будущего развития региона в зависимости от выбранного курса трансфертной политики. Подобным образом трансфертный механизм становится инструментом управления стратегическим вектором развития региона.

Четвертый шаг – оценка чувствительности стратегических параметров регионального развития к циклическим эндогенным экономическим и / или бюджетно-финансовым «шокам» через призму исследования соответствующей трансформации структуры трансфертного механизма. На основании ретроспективного опыта внесения корректировок в субфедеральную трансфертную политику, обусловленных деструктивным воздействием факторов макросреды, у региональных органов власти появляется объективная возможность предвидения последствий соответствующих, как правило, негативных, социально-экономических перемен. Подобным образом происходит формирование пакетов прецедентных управленческих решений в сфере региональной трансфертной политики, позволяющих сократить «откат территории назад» по уже достигнутым показателям стратегического развития.

Замысел бинарной модели управления социально-экономическим развитием региона позволяет формировать прецедентные схемы распределения межбюджетных трансфертов между территориальными кластерами Самарской области посредством определения предельной квоты предоставляемой им финансовой помощи. В данном случае речь идет не о предоставлении единого финансового транша субрегиону в целом, а о распределении его объема между формирующими кластер муниципалитетами согласно требованиям Бюджетного кодекса РФ и существующих ныне формализованных методик. При этом контроль над паритетом между стратегической направленностью трансфертной политики и воплощением ею прямого финансового предназначения логично осуществлять на основе мониторинга коэффициента общей сбалансированности каждого субрегиона и индексов индивидуального и кластерного содействия стратегическому развитию региона.

Последняя итерация формирует основу для реализации второго этапа бинарной модели управления социально-экономическим развитием региона. Так, в зависи-

мости от соотношения между величинами данных показателей региональными органами власти принимается один из альтернативных вариантов поддержания стратегической устойчивости регионального развития:

- либо вносятся серьезные корректировки в стратегию социально-экономического развития региона с параллельной правкой муниципальных стратегий в сторону их объективизации;
- либо оптимизируется курс трансфертной политики региона;
- либо происходит их одномоментная трансформация.

Как следствие, объективно ожидаемым результатом практической реализации концепции бинарной модели управления социально-экономическим развитием региона становится повышение степени понимания муниципалитетами «трансфертного поведения» региональных органов власти при непредвиденных внешних вмешательствах деструктивных факторов в развитие территориальной системы. Таким образом, в условиях кризиса и резкого сжатия бюджетных расходов, а также усиления концентрации финансовых ресурсов в федеральном центре, когда почти нереально строить долгосрочные прогнозы социально-экономического развития региона [3], у регионов появляется механизм оперативного реагирования на непредвиденные, но, тем не менее, свершившиеся события.

Практическая значимость концепта бинарной модели управления социально-экономическим развитием региона усиливается в условиях объективной необходимости приведения планово-прогнозных документов регионального развития в соответствие с требованиями нового Федерального закона «О стратегическом планировании в РФ» [4]. Это подразумевает не просто формальную стыковку субфедеральных стратегий с законодательными императивами, но и изыскание инструментов следования региональными и муниципальными органами ранее выбранным и утвержденным траекториям стратегического развития, несмотря на «эволюцию» первоначально запланированных результатов под влиянием жизненных реалий. Сущность предлагаемой модели и заключается в реализации именно такой задачи посредством определения не только стратегической гавани, к которой направляется регион, но и его «попутного ветра» в виде субфедерального трансфертного механизма, способствующего одновременному воплощению новой парадигмы пространственного развития региона.

#### Библиографический список

1. Фадеева Е.И. Трансфертный механизм как предпосылка координации бюджетной стратегии с приоритетами долгосрочного развития региона // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2013. № 3 (101). С. 110–114.
2. Прогнозирование и программирование комплексного социально-экономического развития региона: монография / под ред. Г.Р. Хасаева. Самара: Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2013. С. 27–28.
3. Бухарова О. Планы в долгом ящике // Российская газета. 27.01.2015. № 982. URL: <http://www.rg.ru/2015/01/27/strategii.html> (дата обращения: 22.03.2015).
4. О стратегическом планировании в Российской Федерации: [федер. закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ] // Российская газета. 03.07.2014. № 6418. URL: <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html> (дата обращения: 02.04.2015).

#### References

1. Fadeeva E.I. Transfer mechanism as the precondition of coordination of budgetary strategy with priorities of long-term development of the Region. *Vestnik Samarskogo*

*gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta* [Vestnik of Samara State University of Economics], 2013, no. 3 (101), pp. 110–114 [in Russian].

2. Forecasting and programming of complex social and economic development of the Region: monograph. Khasaev G.R. (Ed.). Samara. Izd-vo Samar. gos. ekon. un-ta, 2013, 140 p., pp. 27–28 [in Russian].

3. Buharova O. «Plans on a shelf». *Rossiiskaia gazeta*, 27.01.2015, no. 982. Retrieved from: <http://www.rg.ru/2015/01/27/strategii.html> (accessed 22.03.2015) [in Russian].

4. Federal Law of the Russian Federation dated 28.06.2014 № 172-FZ «About strategic planning in the Russian Federation». *Rossiiskaia gazeta*, 03.07.2014, no. 6418. Retrieved from: <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html> (accessed 02.04.2015) [in Russian].

*E.N. Koroleva, E.I. Fadeeva\**

#### **INSTRUMENT OF INTERBUDGETARY TRANSFERS IN THE SYSTEM OF REGIONAL MANAGEMENT: STRATEGIC POSSIBILITIES IN CONDITIONS OF ECONOMIC INSTABILITY**

In this article authors disclose the essence of subfederal transfer mechanism as a managerial tool of maintaining strategic stability of regional development. The authors identified the main shortcomings of distribution of interbudgetary transfers among municipalities of the Samara Region, which indicate about the absence of positive connection between the transfer policy and strategic development of the Region. The authors proposed the concept of binary model of management by social and economic development of the Region, the implementation of which is possible in conditions of economic stability as well as turbulence of regional economy.

**Key words:** strategy of social and economic development of the Region, intraregional mechanism of interbudgetary transfers, sub-national level of government, municipality, territorial cluster, spatial development, economic instability.

---

\* *Koroleva Elena Nikolaevna* (korol388@mail.ru), *Fadeeva Ekaterina Igorievna* (fadeeva\_katerina@list.ru), Department of Regional Economy, State and Municipal Management, Samara State University of Economics, 141, Sovetskoi Armii Street, Samara, 443090, Russian Federation.