

Людмила Липатова, Валентина Градусова

МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ НЕРАВЕНСТВО В РОССИИ: ПОДХОДЫ К ИЗМЕРЕНИЮ И СМЯГЧЕНИЮ РАЗЛИЧИЙ

Целью исследования, результаты которого изложены в данной статье, является усовершенствование методологических подходов к измерению и смягчению неравенства между российскими регионами по уровню социально-экономического развития. На данный момент единой методики оценки неравномерности пространственного развития нет, поэтому ученые используют разнообразные критерии для оценки межрегиональных различий, что порождает значительные расхождения в результатах. В статье предложено использовать показатель «соотношение бюджетной обеспеченности региона налоговыми и неналоговыми доходами со среднероссийским уровнем», который отражает экономический потенциал регионов, а также уровень и качество жизни населения. Проведена оценка изменений в пространственном развитии РФ за 2005–2022 гг. на основе бюджетной обеспеченности регионов налоговыми и неналоговыми доходами. Результаты показывают приближение отстающих субъектов к среднероссийскому уровню. Однако это не всегда положительно сказывается на уровне жизни населения, что может быть связано с недостаточной финансовой поддержкой от федерального центра и/или невысокой эффективностью региональной социально-экономической политики. В статье даны предложения по внесению изменений в Стратегию пространственного развития Российской Федерации, касающихся определения целевых показателей, а также по совершенствованию методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. В качестве показателей для

Людмила Николаевна Липатова – д.социол.н., к.экон.н, профессор, кафедра экономики, Северо-Западный институт управления – филиал РАНХиГС, Санкт-Петербург, Россия, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9357-6708>. Электронная почта: lipatova-ln@ranepa.ru

Валентина Николаевна Градусова – к.экон.н., доцент, кафедра менеджмента, Северо-Западный институт управления – филиал РАНХиГС, Санкт-Петербург, Россия, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0829-4555>. Электронная почта: gradusova-vn@ranepa.ru

оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти предложены: бюджетная обеспеченность субъекта РФ налоговыми и неналоговыми доходами; долговая нагрузка субъекта РФ; и уровень бедности населения региона.

Ключевые слова: неравномерность пространственного развития, межрегиональные различия, государственная политика регионального развития, бюджетная обеспеченность налоговыми и неналоговыми доходами, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, оценка эффективности регионального руководства, уровень бедности

Цитирование: Липатова Л., Градусова В. (2024) Межрегиональное социально-экономическое неравенство в России: подходы к измерению и смягчению различий. *Журнал исследований социальной политики*, 22 (3): 409–432.

DOI: 10.17323/727-0634-2024-22-3-409-432

Существенные различия в уровне социально-экономического развития территорий РФ требуют внимания на государственном уровне (Указ Президента РФ 2017). Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 г. (далее – Стратегия) (Распоряжение Правительства РФ 2019) ставит своей целью сокращение этих различий и повышение качества жизни населения. В одном из разделов Стратегии, посвященном стабилизации численности населения в субъектах РФ, акцентируется внимание на росте демографической нагрузки и увеличении миграционной активности, что связано с сохраняющимися разрывами в уровне социально-экономического развития регионов. Эксперты утверждают, что миграционный отток оказывает негативное воздействие на развитие большинства регионов России, а для некоторых территорий это становится препятствием для их развития (Латков 2021).

В современной России наблюдается новый этап перераспределения населения, вызванный острой нехваткой рабочей силы в различных отраслях и регионах. Строительные компании отмечают дефицит в размере 3–5 млн чел. (РБК 2022а), аграрный сектор сообщает о нехватке 200 тыс. работников (gazeta.ru 2023). Проблема недостатка низкоквалифицированных кадров затронула и индустрию гостеприимства, особенно в части нехватки горничных (Российская газета 2023). О масштабном дефиците рабочей силы, влияющем на экономическую систему страны в целом, заявил Банк России (РБК 2022b). Ученые отмечают усиливающуюся конкуренцию за рабочую силу между регионами (Шевякин 2022; Забелина и др. 2022). О трудностях с комплектованием рабочих мест заговорили даже в республиках Северного Кавказа, где традиционно наблюдался высокий уровень безработицы (Гимбатов и др. 2023). В некоторых регионах дисбаланс на рынке труда достиг такой степени, что предложения работодателей иногда превышают ожидания соискателей (Свинарев, Симонова 2023).

Эти факты подчеркивают актуальность исследований, направленных на выявление причин и факторов межрегиональных различий в социально-экономическом развитии, которые способствуют неорганизованному перераспределению населения. Такое перераспределение усиливает миграционную нагрузку в одних регионах и ослабляет трудовой потенциал в других, что усложняет управление социально-экономическими процессами. Для некоторых субъектов это может стать серьезным препятствием для модернизации региональных экономических систем.

Цель данного исследования – разработка предложений по улучшению методических подходов к измерению межрегионального неравенства в социально-экономическом развитии и корректировке государственной политики в области регионального развития.

Методологическая основа и концептуальные подходы к оценке бюджетной обеспеченности регионов

Информационной базой исследования стали публикации в научных изданиях, отражающие степень изученности и обсуждение проблемы межрегиональных различий в социально-экономическом развитии; данные Росстата; результаты исследований, а также материалы из открытых источников, характеризующие текущие изменения в данной области. Для достижения цели использованы следующие методы: обобщение существующих подходов к оценке неравномерности пространственного развития России и анализ их результатов позволили выявить противоречия, связанные с различиями в подходах и отсутствием единой официальной методики; критический анализ Стратегии обосновал необходимость корректировки целевых показателей, которые должны обеспечивать снижение неравенства между регионами; логический анализ выявил недостатки в Методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ (далее – Методика), что снижает эффективность государственной политики регионального развития; с применением экономико-статистического анализа выявлены изменения в данной сфере за период 2005–2022 гг.

Сокращение неравенства между регионами может произойти из-за: 1) значительного ухудшения социально-экономической ситуации в регионах-лидерах по сравнению с отстающими субъектами; 2) ускоренного развития отстающих регионов; 3) одновременного ухудшения социально-экономической ситуации в регионах-лидерах и улучшения положения отстающих субъектов. Очевидно, что первый сценарий не может быть целью государственной политики. Более того, даже в условиях кризиса задача государства заключается в поддержке тех отраслей, которые могут стать локомотивами выхода национальной экономики из кризиса.

Регионы, специализирующиеся на критически важных для страны отраслях, в периоды кризисов получают государственную поддержку

в различных формах. Примером антикризисного управления, направленного на поддержку крупных отраслей, является субсидирование автокредитования в периоды кризисов. Это позволяет стабилизировать спрос на отечественные автомобили и избежать массовых увольнений из-за сокращения производства (Постановление... 2020: 2245). Однако центры автомобилестроения сосредоточены лишь в нескольких субъектах, поэтому такие меры затрагивают ограниченное число регионов. Следовательно, такая политика не способствует уменьшению межрегиональных различий.

Другим примером является введение льготной ипотеки в период пандемии, что поддержало строительную отрасль и связанные с ней сектора экономики, а также банковскую сферу (Постановление... 2020: 566). В масштабе страны это помогло сохранить значительное количество рабочих мест и предотвратить более глубокий экономический спад. Однако несмотря на то, что строительство присутствует в экономике каждого региона, программа льготной ипотеки в версии 2020 г. не повлияла на сокращение межрегиональных различий. По данным экспертов Счетной палаты (2024), проанализировавших льготное ипотечное кредитование и жилищное строительство, более 84% государственных средств направлены застройщикам, зарегистрированным в трех субъектах: Москве (70%), Санкт-Петербурге (8%) и Московской области (6%). Таким образом, льготная ипотека 2020 г. не только не способствовала уменьшению региональных различий, но и усугубила их, поскольку большая часть льгот сосредоточилась в трех субъектах, в то время как цены на жилье выросли по всей стране.

Поддержка крупных (особенно градообразующих) предприятий и регионов необходима также из-за возможных серьезных социальных последствий, которые могут привести к дестабилизации общества, что недопустимо. Примером этого является Кемеровская область – один из крупнейших промышленно развитых регионов России, где проживает 1,75% населения страны (Росстат 2023а: 30). Для этого субъекта, из-за накопившихся проблем и с целью предотвращения дальнейших осложнений, которые могли бы затронуть большое число людей, одной из первых разработана индивидуальная программа социально-экономического развития. Программа предусматривала софинансирование со стороны федерального центра, направленное на устранение инфраструктурных ограничений, поддержку ключевых отраслей региона и повышение качества жизни населения.

Третий вариант – рост отстающих регионов на фоне спада передовых – маловероятен в условиях единого экономического пространства. В связи с этим предлагаемый нами подход основывается на том, что политика Российской Федерации, направленная на сокращение межрегиональных различий, должна способствовать ускоренному развитию отстающих субъектов через укрепление их экономического потенциала и повышение уровня жизни населения. Для оценки экономического потенциала могут использоваться различные показатели: величина валового

регионального продукта, численность занятых, объем инвестиций в основной капитал, объем производства по отраслям региональной экономики, величина налоговых поступлений и другие. В рамках данного исследования наиболее подходящим показателем является объем налоговых и неналоговых доходов бюджета в расчете на душу населения, который одновременно отражает как экономический потенциал региона, так и уровень и качество жизни населения (его можно кратко обозначить как «бюджетная обеспеченность налоговыми и неналоговыми доходами»).

Налоговые и неналоговые доходы региональных бюджетов формируются из следующих основных источников: налог на прибыль, налог на доходы физических лиц и налог на имущество. Эти доходы отражают состояние экономической системы региона, уровень текущих денежных доходов населения и объем накопленного имущества. Рост налоговых поступлений в региональный бюджет от хозяйствующих субъектов свидетельствует об увеличении экономической активности. Увеличение прибыли и соответствующего налога (при неизменной налоговой ставке), являющегося одним из важнейших источников государственного бюджета, указывает на повышение эффективности хозяйствования и укрепление экономического потенциала. Это расширяет возможности для инвестиций в развитие производства за счет использования возросшей прибыли.

Увеличение налога на имущество юридических и физических лиц (при неизменных ставках) свидетельствует о росте накопленного имущества. Повышение налога на доходы физических лиц (при неизменных ставках) указывает на увеличение денежных доходов граждан. В совокупности эти изменения свидетельствуют об улучшении социально-экономической ситуации в регионе и отражаются одним показателем – «бюджетная обеспеченность налоговыми и неналоговыми доходами». Его основное преимущество заключается в способности точно отражать состояние региона без необходимости проведения дополнительных обследований и расчетов, что исключает искажение данных из-за несовершенства методик и/или субъективных оценок.

В Методике категория «бюджетная обеспеченность» определяется как «расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на предоставление одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения» (Постановление... 2004). Однако, если расчет ведется на душу населения, это подразумевает равный объем услуг, что делает данное определение не очень удачным. Ученые трактуют бюджетную обеспеченность как стоимость услуг, предоставляемых государством каждому гражданину, или как величину затрат бюджета (федерального, регионального, муниципального) на душу населения (Ноговицын и др. 2023). Иными словами, бюджетная обеспеченность региона – это сумма средств регионального бюджета, которая приходится в среднем на одного жителя через распределение доходов.

Эффективность государственной политики регионального развития выражается в снижении потребности регионов в безвозмездных поступлениях из федерального бюджета. Это достигается за счет укрепления их экономического потенциала и увеличения доли налоговых и неналоговых доходов в структуре региональных бюджетов, что, в свою очередь, способствует повышению финансовой устойчивости региональной экономической системы.

Методы оценки межрегионального неравенства и показатели результативности региональной политики

Для оценки межрегионального неравенства ученые применяют экономико-математические методы, с помощью которых анализируют неравномерность пространственного развития по различным показателям: душевому ВРП, среднедушевому доходу населения, уровню заработной платы, бедности и безработицы (Зубаревич 2019), уровню занятости (Иванов 2011), величине инвестиций в основной капитал в расчете на душу населения, объему промышленного производства в пересчете на душу населения, численности населения (Коршунов 2022), а также расходам на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (Афонин, Осипов 2023). Результаты таких оценок часто существенно различаются.

В Институте экономики переходного периода проводилась оценка межрегионального неравенства на основе динамики данных о душевом ВРП с учетом стоимости жизни в регионах за период 1996–2004 гг. По результатам исследования специалисты не выявили явной тенденции к снижению или росту регионального неравенства (Дробышевский и др. 2005). Ученые из Новосибирска, проанализировав 2000–2005 гг., установили, что в этот период межрегиональное неравенство по уровню социально-экономического развития усилилось, а основным фактором этого стало ускоренное развитие нескольких крупных субъектов РФ (Лавровский, Шильцин 2009). Оценка неравномерности пространственного развития РФ с использованием индекса Джини, проведенная по показателям уровня безработицы, душевых и реальных доходов, заработной платы за 2000–2006 гг., показала отсутствие четкой тенденции к снижению или росту регионального неравенства (Малева и др. 2007). Исследование межрегионального неравенства в России, проведенное экспертами ОЭСР, выявило сближение регионов по показателю душевого ВРП в период с 2004 по 2015 гг. (Blöchliger, Durand-Lasserre 2018). Оценка ситуации в российских регионах по показателям среднедушевых доходов, уровня бедности, безработицы и объема инвестиций в основной капитал на душу населения показала, что в стране еще не созданы условия для сокращения межрегиональной дифференциации, причем около 40% субъектов можно отнести к слаборазвитым (Суворова 2021). Исследование, основанное на математических методах,

выявило решающее значение расходов на научные исследования и разработки для развития экономики регионов. Отмечено, что концентрация научных расходов в нескольких регионах усиливает диспропорции пространственного развития (Афонин 2023).

Отличия в оценках межрегионального неравенства в основном связаны с использованием различных методик. Например, если сейчас оценивать неравенство по уровню безработицы, можно наблюдать его сокращение. Основными причинами такого сближения являются демографические изменения и влияние текущих внешних и внутренних обстоятельств. Исследователи также указывают на качество исходных данных как на проблему, ограничивающую возможности анализа межрегиональных различий в социально-экономическом развитии, поскольку математические модели очень чувствительны к надежности исходной информации (Малева и др. 2007). Такой проблемы не возникло бы, если бы существовала надежная методика оценки неравномерности пространственного развития. Однако на данный момент официальной методики для оценки межрегиональных различий нет. Есть надежда, что при разработке Стратегии такая оценка все же была проведена, поскольку в ней отмечено, что за последние десять лет, благодаря государственной политике развития регионов, удалось сократить социально-экономические различия между ними. Поскольку этот пункт не изменялся после утверждения Стратегии в 2019 г., можно предположить, что он относится к периоду 2008–2018 гг. Исследователи имеют все основания использовать для оценки межрегиональной дифференциации те показатели, которые признаны целевыми в Стратегии, поскольку достижение установленных уровней по ним должно способствовать сокращению различий в уровне и качестве жизни населения в разных регионах страны.

Рассмотрим каждый из этих показателей. Достижение целевого уровня по показателю «*Среднегодовые темпы роста валового регионального продукта субъектов РФ, в которых располагаются перспективные крупные центры экономического роста РФ*», вероятно, приведет к обратному эффекту и усилит различия. Это связано с тем, что такие центры в основном включают крупные агломерации, включая столичные и крупнейшие города.

О подобных последствиях текущей государственной региональной политики еще в 2010 г. предупреждали российские ученые, опираясь на мировой опыт регулирования этих процессов. Наталья Зубаревич в одной из своих работ показала, что стимулирование экономического роста регионов с более развитым потенциалом ведет к усилению неравномерности пространственного развития страны (Зубаревич 2010). Аналогичные выводы сделали Б. Лавровский и Е. Шильцин, которые с помощью математических расчетов установили, что основным фактором усиления неравенства стало развитие лишь нескольких крупных регионов (Лавровский, Шильцин 2009). Ускоренное развитие регионов-лидеров ведет к еще большему отставанию аутсайдеров. Об этом говорили ученые, выявившие закономерность: в период

экономического роста неравенство усиливается, поскольку лидеры имеют больше возможностей для быстрого развития, тогда как в периоды кризисов неравенство ослабевает из-за увеличения государственной поддержки отстающих регионов и замедления роста лидеров. Академик Александр Швецов считает более активное участие государства в развитии отстающих субъектов самым эффективным инструментом для преодоления социально-экономического неравенства (Швецов 2015). Это не означает, что необходимо сдерживать развитие регионов-лидеров, но требуется надежный механизм перераспределения доходов, полученных благодаря их экономическому росту. Н. Зубаревич, ссылаясь на европейский опыт, подчеркивает, что государственная политика перераспределения доходов играет ключевую роль в смягчении территориального неравенства (Зубаревич 2010).

Таким образом, достижение целевых значений первого показателя Стратегии без изменений в политике перераспределения экономических результатов не приведет к сокращению различий в социально-экономическом развитии регионов. О том, что такая политика в современной России отсутствует, свидетельствует изменение соотношения между величиной ВВП, как показателя экономического роста, и уровнем жизни граждан. В период с 2010 по 2022 гг. ВВП РФ увеличился в 3,3 раза, однако ключевые индикаторы уровня жизни ухудшились: среднедушевые доходы относительно прожиточного минимума снизились с 333 % в 2010 г. до 323 % в 2022 г., а соотношение среднего размера назначенных пенсий уменьшилось с 165 % до 149 % за тот же период (Росстат 2023b).

Достижение целевого значения второго показателя Стратегии – *«Отношение среднедушевого валового регионального продукта субъектов РФ, относящихся к приоритетным геостратегическим территориям (кроме Арктической зоны), к среднероссийскому значению»* – затрагивает лишь 19 регионов. Изменение ситуации в этих регионах вряд ли существенно повлияет на большинство территории страны. Кроме того, методологически неверно рассчитывать среднее значение душевого ВРП для группы регионов, включающей субъекты с крайними позициями в ряду распределения. Среди приоритетных геостратегических территорий есть как регионы-лидеры (Сахалинская и Магаданская области, занимающие 5-е и 6-е места по душевому ВРП в 2022 г.), так и регионы-аутсайдеры (республики Северного Кавказа, занимающие 79-е и 81–85-е места по тому же показателю) (Росстат 2023а). Средний показатель, рассчитанный по такой совокупности, не только не отразит реальной картины, но и может ввести в заблуждение. Достижение целевого значения в этом случае могут обеспечить регионы-лидеры, даже если ВРП в аутсайдерах снизится.

Для подтверждения того, что достижение целевого уровня по данному показателю не приведет к выполнению целей Стратегии, можно привести следующий пример: в ряде субъектов Северо-Кавказского федерального округа, имеющих статус приоритетных геостратегических территорий, рост

душевого ВРП в период с 2010 по 2021 гг. примерно соответствовал средне-российскому уровню, однако при этом удельный вес нуждающегося населения значительно увеличился (табл. 1 электронного приложения).

Причина увеличения доли населения с доходами ниже прожиточного минимума в республиках Северного Кавказа в рассматриваемый период связана с политизацией этого инструмента, который используется для измерения уровня бедности и определения круга граждан, нуждающихся в социальной помощи. В 2010 г. большинство регионов Северо-Кавказского федерального округа находились в конце ранжированного списка по величине прожиточного минимума. Однако к 2020 г. прожиточный минимум в этих регионах вырос значительно быстрее, чем по стране в целом. В результате его уровень в южных республиках сравнялся с аналогичным показателем во многих сибирских регионах. Например, в Кемеровской и Омской областях прожиточный минимум оказался ниже, чем в большинстве республик Северного Кавказа (Росстат 2021).

Таким образом, достижение целевого уровня по второму показателю Стратегии не гарантирует смягчения неравномерности пространственного развития России. Это не означает, что приоритетные геостратегические территории должны оставаться вне зоны особого внимания со стороны государства. Напротив, стандарты уровня жизни в этих субъектах должны быть выше, чем в среднем по стране, а их развитие должно соответствовать положениям Стратегии национальной безопасности РФ.

Третий целевой показатель – *«Межрегиональная дифференциация индекса человеческого развития по отношению к уровню 2017 г.»*. Ранее этот индекс рассчитывался Аналитическим центром при Правительстве РФ, и последний отчет, опубликованный в 2018 г., содержал данные за 2016 г. Более поздних данных о развитии человека в российских регионах не публиковалось, и такие расчеты потеряли смысл по ряду причин. Два из четырех показателей, используемых для расчета индекса человеческого развития, практически одинаковы во всех регионах – это уровень образованности взрослого населения и охват обучением людей в возрасте 7–24 лет. В стране действуют единые образовательные стандарты, и большинство взрослого населения получало образование в советский период, когда среднее образование было обязательным, а высшее – бесплатным. Поэтому различия между регионами по показателям, связанным с образованием, не могут быть значительными.

Результаты оценки, проведенной Аналитическим центром при Правительстве РФ, подтверждают это. Согласно последнему докладу, уровень грамотности населения ниже 99% зафиксирован в двух регионах – Республике Ингушетия и Чеченской Республике, при среднем значении по стране 99,7%. Очевидно, что различия минимальны. Доля учащихся в возрасте 7–24 лет в стране составляла 83% и варьировалась от 55% в Республике Ингушетия до 100% в Санкт-Петербурге (Аналитический центр 2018).

Поскольку вес этого показателя в индексе человеческого развития составляет 1/9, различия в охвате обучением не оказывают значительного влияния на итоговый индекс. Главное заключается в том, что если на тот или иной показатель невозможно существенно повлиять посредством реализации Стратегии, он не должен быть ее целевым показателем. Это в полной мере относится к показателям уровня образования. Повышение уровня и качества образования россиян должно быть целью государственной политики в сфере образования, а не Стратегии пространственного развития.

Меры государственной политики регионального развития также не могут напрямую влиять на продолжительность жизни россиян, которая является еще одним компонентом Индекса человеческого развития и измеряется ожидаемой продолжительностью жизни. Увеличение этого показателя достигается через государственные программы и национальные проекты в сферах демографии и здравоохранения. Хотя косвенное влияние политики регионального развития на продолжительности жизни – через улучшение условий жизни, повышение доступности и качества медицинских услуг – безусловно существует.

Единственный показатель, который не только может, но и должен изменяться в результате реализации Стратегии, – это показатель среднедушевого ВРП. Задача государственной политики регионального развития заключается в создании условий для смягчения межрегиональных различий через долгосрочное устойчивое развитие территорий и ускоренное развитие отстающих регионов. Однако изменение этого показателя не всегда отражает уровень жизни населения. Например, экономический рост может быть достигнут за счет увеличения производства в военно-промышленном комплексе. В таком случае рост заработной платы в этой сфере, при неизменных объемах производства товаров и услуг потребительского сектора, может вызвать инфляцию, что обесценит доходы населения и приведет к противоположному эффекту.

Еще один пример, подтверждающий, что показатель ВРП не всегда отражает уровень жизни населения, – это неожиданный прирост ВВП России в 2018 г., вызванный строительством одного крупного предприятия (Интерфакс 2019). Хотя в будущем деятельность этого предприятия может позитивно повлиять на уровень жизни населения как в регионе его присутствия, так и по всей стране, это влияние не проявляется сразу, особенно в год запуска и при благоприятной конъюнктуре на мировых рынках энергоресурсов.

Кроме того, данные, приведенные в электронном приложении (табл. 1) демонстрируют, как на фоне значительного роста душевого ВРП население регионов продолжает беднеть. Вероятно, по этим причинам Индекс развития человека исключен из перечня целевых показателей Стратегии распоряжением Правительства РФ № 1704-р. от 25.06.2022. Одновременно исключен и другой целевой показатель Стратегии – *«Рост экспорта услуг от транзитных перевозок»*.

Еще один целевой показатель Стратегии – «Рост транспортной подвижности населения по отношению к уровню 2017 года» (ред. 2019 г.) или «Транспортная мобильность (подвижность) населения на 1 человека в год по видам транспорта, всего, пасс.-км на 1 человека в год» (ред. 2022 г.). Сложно понять, каким образом динамика этого показателя может способствовать сокращению региональных различий в уровне жизни. Лидерами по перемещениям, как правило, являются депрессивные регионы, граничащие с крупными промышленными центрами, жители которых регулярно ездят на работу в другой регион. По данным Росстата (2019), на работу в другие регионы выезжают 14% занятого населения Чувашской Республики, 13% – Республики Калмыкия, 13% – Республики Марий Эл и более 9% – Республики Мордовия. Однако это не привело к заметному повышению уровня жизни в этих субъектах, которые занимают 79–82-е места по величине среднедушевых денежных доходов населения (Росстат 2023 а). Повышенная транспортная мобильность в этих регионах скорее свидетельствует о крайне низкой оплате труда по месту постоянного проживания.

Показатель транспортной подвижности также не подходит для отражения целей Стратегии, поскольку Росстат учитывает только пассажирооборот транспорта общего пользования. Однако россияне часто совершают поездки на личных автомобилях, которые практически невозможно учесть, также как и поездки с использованием такси. Таким образом, достижение целевого уровня по показателю «Транспортная мобильность (подвижность) населения» не способствует достижению целей Стратегии.

Представляется, что для оценки результативности усилий государства в смягчении межрегиональных различий по уровню социально-экономического развития целесообразно использовать показатель бюджетной обеспеченности регионов налоговыми и неналоговыми доходами. Многолетняя целенаправленная государственная политика должна способствовать укреплению экономического потенциала отстающих регионов. Для сокращения различий эти регионы должны развиваться темпами, превышающими средний уровень по стране.

Оценка бюджетной обеспеченности и роль дотаций в сокращении региональной дифференциации

Для проведения расчетов использовались данные Росстата о доходах консолидированных бюджетов регионов, основными источниками которых выступают налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, налоги на имущество и безвозмездные поступления. Расчет бюджетной обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами проводился без учета последнего источника. Поскольку охватить все субъекты в рамках одной статьи невозможно, исследование проведено на примере десяти регионов, которые в 2005 г. замыкали федеральный список по оцениваемому

показателю. Отметим также, что для целей управления важна не столько математическая точность в оценке неравномерности, сколько улучшение социально-экономической ситуации в проблемных регионах. Это улучшение произойдет, когда их ключевые показатели начнут приближаться к среднероссийскому уровню.

Выбор временного интервала обусловлен тем, что в 2004 г. утверждена Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, следовательно с 2005 г. должен был проявиться определенный эффект. Методика пересматривается ежегодно. В ходе исследования использована редакция Методики 2021 г., на основе которой осуществлялось распределение дотаций на 2022 г.

В электронном приложении (табл. 2) приведены данные о бюджетной обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами десяти субъектов в сравнении со среднероссийским уровнем этого показателя. При рассмотрении этой группы регионов следует учитывать, что среди отстающих могут быть регионы с особыми условиями жизни, для которых даже сравнительно высокие налоговые и неналоговые доходы (по причине которых они не попали в данную группу) могут оказаться недостаточными. Это связано с тем, что стандартный набор бюджетных расходов в таких субъектах значительно дороже, чем в среднем по России. В первую очередь речь идет о северных территориях и приравненных к ним регионах, где на выплаты заработной платы бюджетникам, приобретение топлива, товаров, оплату жилищно-коммунальных и иных услуг требуется больше средств из регионального бюджета.

То, что такие регионы не включены в анализ, не является ошибкой, поскольку исходим из того, что стандарты жизни в регионах с экстремальными природными условиями должны быть выше, а государственная политика в отношении этих субъектов должна основываться на других подходах. Применение единой Методики для распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2023 г. привело к снижению индекса бюджетных расходов (учитывающего различия в заработной плате, стоимости жилищно-коммунальных услуг, динамике цен, демографической нагрузке и уровне бедности) в семи арктических, шести дальневосточных и шести сибирских регионах. Снижение составило от 5 до 16% (Ноговицын и др. 2023), что при прочих равных условиях ведет к уменьшению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности этих субъектов.

Проведенные расчеты бюджетной обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами и их сравнение со среднероссийским уровнем за 2005 и 2022 гг. свидетельствуют о том, что сближение между субъектами РФ действительно произошло. Это подтверждается приближением данного показателя к среднероссийскому уровню во всех без исключения отстающих регионах (табл. 2 электронного приложения).

Однако за период в 17 лет повышение бюджетной обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами отстающих регионов нельзя считать

значительными. В некоторых республиках Северного Кавказа (которые имеют статус приоритетных геостратегических территорий) приближение к среднероссийскому уровню едва заметно. Динамика основных индикаторов уровня жизни населения регионов, которые замыкают рейтинг субъектов по величине бюджетной обеспеченности без учета безвозмездных поступлений, показывает, что усилий, направленных на смягчение различий, явно недостаточно (табл. 3 электронного приложения).

В большинстве субъектов рассматриваемой группы такой показатель уровня жизни, как соотношение среднедушевых доходов с прожиточным минимумом, снизился, особенно резко в Республике Северная Осетия–Алания, где это соотношение уменьшилось на 23%. Уровень бедности, хотя и снизился, но уменьшился значительно меньше, чем в стране в целом, а в Северной Осетии–Алании за 17 лет почти не изменился. В связи с этим представляется необходимым включить в число целевых показателей Стратегии такой индикатор, как «Удельный вес населения, имеющего денежные доходы ниже величины прожиточного минимума». Специалисты также отмечают, что наиболее точным индикатором отставания региона по уровню социально-экономического развития является высокий уровень бедности (Ноговицын и др. 2023).

Ситуация, когда укрепление экономического потенциала территории, выраженное в увеличении бюджетной обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами, не привело к улучшению уровня жизни населения, свидетельствует о том, что помощь федерального центра была недостаточной и/или финансовые ресурсы региона не были эффективно использованы местными властями. Оба эти аспекта находятся в зоне ответственности федерального центра. Согласно Бюджетному кодексу РФ (1998: ст. 131 п. 11), предусмотрено проведение оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ при предоставлении дотаций для обеспечения сбалансированности бюджетов. Однако ни официальная методика оценки эффективности губернаторов, по которой должна оцениваться деятельность регионального руководства, ни результаты таких оценок не были опубликованы. Это подчеркивает необходимость разработки эффективной методики оценки деятельности региональных органов исполнительной власти.

Мы предлагаем использовать для такой оценки три ключевых показателя: бюджетную обеспеченность налоговыми и неналоговыми доходами субъекта РФ; долговую нагрузку субъекта РФ; уровень бедности населения региона. Эти показатели отражают результативность социально-экономической политики, реализуемой в регионах, а также способность регионального руководства эффективно использовать как налоговые и неналоговые доходы, так и федеральные средства. В конечном итоге цель государственной политики регионального развития заключается в укреплении экономического потенциала регионов и повышении уровня жизни их населения.

Во избежание искажения оценки из-за фактора «плохого наследства» (ошибок, допущенных предыдущей командой руководства региона), предлагается проводить оценку не по абсолютным значениям, а по динамике предложенных индикаторов. Увеличение первого из предложенных показателей – бюджетной обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами (при сохранении прежних налоговых ставок) – будет свидетельствовать о росте экономической активности в регионе, расширении масштабов экономической деятельности и/или повышении ее эффективности, создании новых рабочих мест и/или увеличении среднего уровня заработной платы работников, занятых в экономике региона. Снижение долговой нагрузки (без учета реструктуризации государственного долга субъектов и с учетом инфраструктурных бюджетных кредитов) указывает на более рациональное использование финансовых ресурсов, что свидетельствует о повышении эффективности государственного управления на уровне субъекта. Конечная цель государственной социально-экономической политики на всех уровнях управления – сокращение, а в перспективе преодоление бедности. Уменьшение доли россиян с доходами ниже прожиточного минимума будет свидетельствовать о том, что механизмы перераспределения доходов стали более эффективными. В рамках данного исследования рассмотрим один из важнейших инструментов государственной политикой регионального развития – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Специалисты считают этот инструмент ключевым в решении проблемы значительной социально-экономической дифференциации российских регионов (Ноговицын и др. 2023).

Анализ методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ

Выравнивание бюджетной обеспеченности в РФ осуществляется на основе Методики (Постановление... 2004). Сумма, подлежащая распределению, известна заранее, поскольку Бюджетный Кодекс РФ закрепляет норму, согласно которой эта сумма не может быть меньше общего объема средств, потраченных в предыдущем году, с учетом индексации на прогнозируемый уровень инфляции (Бюджетный кодекс РФ 1998: п. 2 ст. 131). В электронном приложении (табл. 4) представлены данные о размере дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности для регионов выделенной группы, а также сведения об их бюджетной обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами, численности населения и величине прожиточного минимума – все это учитывается при распределении дотаций. Однако сразу возникают несколько вопросов.

Вопрос 1. Как при распределении общей суммы бюджетных средств, выделяемых в качестве дотаций субъектам РФ на основе утвержденной Правительством Методики, могла сложиться ситуация, при которой сумма дотаций, предоставляемых Кабардино-Балкарской Республике, значительно меньше,

чем Республике Тыва, несмотря на то, что население Кабардино-Балкарии в 2,7 раза больше, уровень бюджетной обеспеченности на 27% ниже, а прожиточный минимум на 6% выше? Тем не менее размер дотаций для Кабардино-Балкарской Республики в 2023 г. оказался на 12% меньше, чем для Республики Тыва.

Вопрос 2. Почему размер дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности Алтайского края в 2023 и 2024 гг. остался одинаковым вплоть до сотен рублей, несмотря на увеличение общего объема средств, распределяемых в качестве дотаций, и рост суммы дотаций в других регионах?

Вопрос 3. Как могла сложиться ситуация, при которой величина дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности для Херсонской области, находящейся в состоянии серьезных разрушений, оказалась ниже, чем для Чукотского АО. Согласно результатам распределения, на Чукотский АО, с населением менее 48 тыс. чел., выделено 15,1 млрд руб., тогда как на Херсонскую область – 11,7 млрд руб.

Подчеркиваем, что речь идет не о предпочтении одного региона перед другим, а о методическом подходе, который может приводить к результатам, не поддающимся логическому объяснению. Это побудило авторов обратиться к самой Методике, анализ которой выявил ошибки в формулах для расчета многих показателей. В связи с этим можно утверждать, что расчеты по данной методике не могут быть точными.

Далее мы рассмотрим конкретные ошибки, содержащиеся в пунктах Методики.

Пункт 7. Методика содержит формулу для определения расчетного объема дотаций субъектам на первом этапе выравнивания бюджетной обеспеченности (до 60%):

$$Т1_i = П * Д1_i,$$

где:

- П – степень сокращения отставания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ от уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания, принимается равной 85%;
- Д1_i – объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания (при условии, что Д1_i > 0).

Ошибка в этой формуле заключается в том, что нельзя умножать на проценты напрямую – их необходимо перевести в коэффициенты. В противном случае результат будет в 100 раз больше, чем правильный. Формула должна выглядеть так:

$$Т1_i = П / 100 * Д1_i,$$

Таким образом, формула для определения расчетного объема дотаций на первом этапе выравнивания бюджетной обеспеченности содержит ошибку и не может быть использована в текущем виде.

Пункт 8 Методики содержит формулу для расчета объема средств, необходимого для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания бюджетной обеспеченности:

$$Д1_i = A * (K1 - БО_i) * ИБР_i * Н_i,$$

где:

- A – средний уровень налоговых доходов субъектов РФ (без учета налоговых доходов, поступающих в бюджеты отдельных субъектов или связанных с их расходами) на душу населения, рассчитанный на очередной финансовый год и первый-второй годы планового периода на основе прогноза консолидированного бюджета РФ;
- $K1$ – уровень, установленный в качестве первого критерия выравнивания, принимается равным 60 %;
- $БО_i$ – уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до распределения дотаций;
- $ИНП_i$ – индекс налогового потенциала субъекта РФ;
- $ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов субъекта РФ;
- $Н_i$ – средняя численность постоянного населения субъекта РФ за три отчетных года, скорректированная с учетом прогноза естественного прироста населения в текущем году.

Ошибка в данной формуле заключается в том, что нельзя проводить операции сложения или вычитания с величинами, имеющими разные единицы измерения. В данном случае из процентов ($K1 = 60\%$) вычитается индекс ($БО_i = ИНП_i / ИБР_i$), (п. 2 Методики). Проценты необходимо перевести в коэффициенты. Корректная формула должна выглядеть следующим образом:

$$Д1_i = A * (K1 / 100 - БО_i) * ИБР_i * Н_i$$

Таким образом, формула для расчета объема средств, необходимых для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до первого критерия выравнивания, содержит ошибки и не может быть использована в текущем виде.

Пункт 10 Методики содержит формулу для расчета объема средств, необходимых для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ с учетом дотаций, распределенных на первом этапе до 100 %:

$$Д2_i = A * [K2 - (БО_i + T1_i / (ИБР_i * Н_i * A))] * ИБР_i * Н_i,$$

где:

- $D2_i$ – объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ (с учетом дотаций, распределенных на первом этапе) до уровня равного 100% (при условии, что $D2_i > 0$);
- $K2$ – уровень расчетной бюджетной обеспеченности, равный 100%;
- $T1_i$ – объем дотации, выделенной субъекту РФ на первом этапе;
- BO_i – уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта до распределения дотаций;
- $ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов субъекта РФ;
- N_i – численность постоянного населения субъекта РФ;
- A – средний уровень налоговых доходов субъектов РФ на душу населения.

Ошибка в данной формуле заключается в том, что операция, заключенная в квадратные скобки, не имеет смысла, поскольку $K2$ это 100%, а BO_i – индекс. Кроме того, первое слагаемое внутри скобок, выраженное как $(T1_i/ИБР_i * N_i * A)$ не соответствует единицам измерения, результат представляет собой рубль. Таким образом невозможно вычесть процент из суммы, включающей рубли и индекс. Формула должна выглядеть следующим образом:

$$D2_i = A * [K2/100 - T1_i / (ИБР_i * N_i * A) - BO_i] * ИБР_i * N_i$$

Таким образом, формула для расчета объема средств, необходимых для доведения расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до 100%, содержит ошибки и не может быть использована в текущем виде.

Пункт 12 Методики содержит формулу для расчета уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ после распределения дотаций:

$$РБО_i = BO_i + ФФПР_i / (N_i * ИБР_i * A),$$

где:

- $РБО_i$ – уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ после распределения дотаций;
- $ФФПР_i$ – общий объем дотаций, выделяемых субъекту РФ;
- BO_i – уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта до распределения дотаций;
- $ИНП_i$ – индекс налогового потенциала субъекта РФ;
- $ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов субъекта РФ;
- N_i – численность постоянного населения субъекта РФ;
- A – средний уровень налоговых доходов субъектов РФ на душу населения.

Ошибка в данной формуле заключается в том, что нельзя складывать дроби без приведения их к общему знаменателю. Поскольку BO_i тоже

дробь $(ИНП_i/ИБР_i)$, знаменатели у этих дробей разные, и необходимо привести их к общему знаменателю. Правильная формула должна выглядеть следующим образом:

$$РБО_i = (ИНП_i * Н_i * ИБР_i * А + ФФПР_i * ИБР_i) / (ИБР_i * Н_i * ИБР_i * А).$$

Таким образом, формула для расчета уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ после распределения дотаций содержит ошибки и не может быть использована в текущем виде.

Итак, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, распределяемые на основе рассмотренной Методики, не могут быть эффективным инструментом государственной политики регионального развития. О том, что распределение общей суммы дотаций осуществляется каким-то иным способом (помимо уже упомянутых необъяснимых результатов расчетов), свидетельствует наличие нераспределенного резерва. Если следовать принципу, установленному данной Методикой, должно происходить полное распределение всего выделенного объема средств ($P_{распр}$) пропорционально удельному весу региона в суммарном объеме недостающих средств для достижения запланированного уровня бюджетной обеспеченности (формулы 1 и 2 п. 6 Методики). В таком случае выделенные средства были бы распределены полностью.

Приведем эти формулы:

$$ФФПР_i^j = (T_1^j + T_2^j - B3_i^j) / (SUMT1_i^j + SUMT2_i^j - SUMB3_i^j) * P_{распр}^j + B3_i^j,$$

$$\frac{ФФПР_i^{j+1} = (T_1^{j+1} + T_2^{j+1} - B3_i^{j+1})}{(SUMT1_i^{j+1} + SUMT2_i^{j+1} - SUMB3_i^{j+1}) * P_{распр}^{j+1} + B3_i^{j+1}},$$

где:

- $P_{распр}^j, P_{распр}^{j+1}$ – распределяемый объем дотаций на очередной финансовый год и первый год планового периода в соответствии со статьей 131 Бюджетного кодекса РФ;
- $B3_i^j, B3_i^{j+1}$ – общий объем дотаций, выделяемых субъекту РФ, утвержденный на первый и второй годы планового периода в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете.

Создание резерва в Методике не предусмотрено. Однако такой резерв, безусловно, необходим, поскольку невозможно точно спрогнозировать, как изменятся условия в регионах, нуждающихся в дотациях, и сколько субъектов будет нуждаться в такой поддержке. Пункт 3 ст. 131 Бюджетного кодекса РФ допускает такую возможность. Например, в 2024 г. число получателей дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности увеличилось на пять субъектов: помимо четырех новых регионов, в этот список вошел Ненецкий АО.

Отразить в формуле величину резерва (V) следует, подставив ее в формулы для расчета ФФПР^j, используя $(P_{\text{распр}}^j - V)$ вместо $P_{\text{распр}}^j$.

Более того, при использовании рассматриваемой Методики для распределения заранее известной суммы средств, выделяемых на дотации для выравнивания бюджетной обеспеченности (устанавливается в соответствии с п. 2 ст. 131 Бюджетного кодекса РФ), выделенной суммы точно не хватит. Это связано с тем, что после полного распределения этой суммы ($P_{\text{распр}}^j$) каждому региону, получающему дотации, должна быть добавлена еще некая величина ($B3$).

Заключение

Оценки учеными неравенства в уровне социально-экономического развития субъектов РФ значительно различаются. Официальной методики для проведения таких оценок не опубликовано. Мы предлагаем использовать для измерения различий показатель «соотношение бюджетной обеспеченности региона налоговыми и неналоговыми доходами со среднероссийским уровнем». Этот индикатор отражает состояние экономического потенциала региона и результативность государственной политики территориального выравнивания.

В ходе исследования установлено, что достижение запланированных уровней показателей, принятых в качестве целевых в Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г., не гарантирует смягчения межрегиональных различий. В качестве целевых показателей Стратегии мы предлагаем включить следующие: бюджетная обеспеченность региона налоговыми и неналоговыми доходами и удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума. Динамика этих показателей отражает изменения в экономическом потенциале регионов и уровне жизни их населения.

Проведенные расчеты за период 2005–2022 гг. показали, что отстающие субъекты по уровню бюджетной обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами приблизились к среднероссийскому значению. Однако это не всегда оказывало влияние на уровень жизни населения. Причинами этого могут быть недостаточный объем финансовой помощи от федерального центра и/или неэффективная политика региональных властей. Исследование выявило наличие обеих проблем, так как Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, утвержденная в 2004 г., содержит серьезные недочеты, а методика оценки эффективности региональных властей отсутствует.

Выявленные обстоятельства требуют пересмотра методических подходов к распределению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и к оценке деятельности исполнительных органов государственной власти регионов. Для такой оценки мы предлагаем использовать следующие показатели в динамике: бюджетная обеспеченность

налоговыми и неналоговыми доходами субъекта РФ; долговая нагрузка субъекта РФ и уровень бедности населения региона.

Выражение признательности

Исследование выполнено в рамках инициативной НИР СЗИУ РАНХиГС при Президенте РФ, номер в системе ЕГИСУ НИОКТР 122112900016–1 от 29.11.2022.

Редакция благодарит программу «Университетское партнерство» за поддержку и возможность опубликовать данную статью.

Материалы для анализа

Gazeta.ru (2023) *В Минсельхозе раскрыли объем нехватки рабочей силы для сельского хозяйства*. Доступно по ссылке: <https://www.gazeta.ru/business/news/2023/11/08/21664921.shtml> (дата обращения: 10 ноября 2023).

Аналитический центр при Правительстве РФ (2018) *Человек и инновации. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации*. М.

Бюджетный кодекс РФ (1998) № 145-ФЗ от 31.07.1998 (ред. от 04.08.2023).

Интерфакс (2019) *Неожиданный рост ВВП в 2018 году объяснили строительством «Ямал-СПГ»*. Доступно по ссылке: <https://www.interfax.ru/business/648296> (дата обращения: 15 января 2024).

Постановление Правительства РФ (2004) *О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (вместе с «Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»)*, № 670 от 22.11.2004 (ред. от 24.12.2021).

Постановление Правительства РФ (2020) *О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2015 г. N 364, N 2245 от 23.12.2020*.

Постановление Правительства РФ (2020) *Об утверждении Правил возмещения кредитным и иным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам (займам), выданным гражданам Российской Федерации в 2020–2024 годах, № 566 от 23.04.2020* (ред. от 15.12.2023).

Распоряжение Правительства РФ (2019) *Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., № 207-р от 13.02.2019* (ред. 30.09.2022).

РБК (2022а) *В Минстрое из-за нехватки строителей предложили привлекать безработных*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/3DG93J> (дата обращения: 15 октября 2023).

РБК (2022b) *ЦБ увидел усиление нехватки рабочей силы на фоне последствий мобилизации*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/3DG9b9> (дата обращения: 10 сентября 2023).

Российская газета (2023) *Отели столкнулись с нехваткой администраторов и горничных*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/3DG9RH> (дата обращения: 10 ноября 2023).

Росстат (2019) *О межрегиональной трудовой миграции в 2019 году*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/3DHXzu> (дата обращения: 15 января 2024).

Росстат (2021) *Регионы России. Социально-экономические показатели*. М.

Росстат (2023а) *Регионы России. Социально-экономические показатели*. М.

Росстат (2023b) *Российский статистический ежегодник*. М.

Счетная палата (2024) *СП проанализировала программы поддержки рынков ипотечного кредитования и жилищного строительства*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/3DGBuY> (дата обращения: 10 января 2024).

Указ Президента РФ (2017) *О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.* от № 208 13.05.2017.

Список источников

- Афонин С. Е., Осипов В. С. (2023) Региональные экономические диспропорции и устойчивость региональных экономических систем в условиях санкций 2022 г. *Управление*, 11 (4): 119–128.
- Гимбатов Ш. М., Кутаев Ш. К., Хаджалова Х. М., Абдулаева З. З., Абдулманапов П. Г. (2023) Социальные и демографические проблемы формирования трудового потенциала Северного Кавказа. *Народонаселение*, 26 (1): 135–146.
- Дробышевский С., Луговой О., Астафьева Е.* (2005) *Факторы экономического роста в регионах РФ*. М.: ИЭПП.
- Забелина О. В., Мирзабалаева Ф. И., Санкова Л. В. (2022) Региональная трансформация напряженности на рынке труда: новые векторы. *Лидерство и менеджмент*, 9 (1): 137–160.
- Зубаревич Н. В. (2010) Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. *Независимый институт социальной политики*. М.: НИСП.
- Зубаревич Н. В. (2019) Неравенство регионов и крупных городов России: что изменилось в 2010-е годы. *Общественные науки и современность*, (4): 57–70.
- Иванов Д. С.* (2011) Роль сектора услуг в межрегиональном неравенстве занятости и заработной платы в 2000-е годы. *Региональные исследования*, (1): 91–98.
- Коршунов И. В. (2022) Пространственное развитие регионов СЗФО: ограничения и возможности на пути к устойчивости. *Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития*, 71 (4): 23–37.
- Лавровский Б. Л., Шильцин Е. А. (2009) Российские регионы: сближение или расхождение? *Экономика и математические методы*, 45 (2): 31–36.
- Латков А. В., Барашов Н. Г. (2021) Динамика показателей пространственного развития российской экономики (на примере региональных рынков труда). *Научные труды ВЭО России*, (230): 467–474.
- Малева Т. М., Зубаревич Н. В., Ибрагимов Д. Х. (2007) *Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х*. М.: НИСП.
- Ноговицын Р. Р., Софронова Т. С., Потравная Е. В. (2023) Оценка бюджетной обеспеченности арктических регионов в целях выравнивания доходов и повышения благосостояния населения. *Проблемы прогнозирования*, (5): 136–149.
- Свинарев Н. Н., Симонова М. В. (2023) Региональная специфика трудового потенциала на специализированном рынке труда. *Human Progress*, 9 (2): 11.
- Суворова А. П. (2021) Оценка перспектив развития региональных экономических систем. *Инновационное развитие экономики*, 66 (6): 150–157.
- Швецов А. Н. (2015) Роль государства в преобразовании социоэкономического пространства. *Пространственная экономика*, (1): 38–61.
- Шевякин А. С. (2022) Формирование концептуальной схемы воспроизводства трудового потенциала в условиях экономики региона. *Вестник Курской сельскохозяйственной академии*, (9): 223–229.
- Blöchliger H., Durand-Lasserve O. (2018) *The Drivers of Regional Growth in Russia: A Baseline Model with Applications. Working paper OECD for conference 'Monitoring the Russian Economy'*. Moscow.

INTERREGIONAL SOCIO-ECONOMIC DISPARITIES IN RUSSIA: APPROACHES TO MEASURING AND MITIGATING DIFFERENCES

The purpose of the study, the main results of which are presented in this article, is to improve methodological approaches to measuring and mitigating inequality in Russian regions in terms of socio-economic development. There is no single methodology for assessing the unevenness of spatial development because scientists assess interregional differences according to a variety of indicators, and the results of such assessments vary greatly. In order to measure the differences in the level of socio-economic development of regions, it is proposed to use the indicator 'the ratio of the region's fiscal capacity in terms of tax and non-tax revenues to the average Russian level', which reflects the state of the economic potential of the regions, as well as the level and quality of life of the population living in their territory. The study assessed the changes in the field of spatial development of the Russian Federation that occurred in 2005–2022, on the basis of the budgetary provision of regions with their own income, the results of which indicate that the lagging subjects are approaching the average level of this indicator in the country. However, the impact on the population's standard of living is not always pronounced. The reasons for this may be the insufficient amount of financial assistance to the lagging subjects from the federal center and/or the low effectiveness of the socio-economic policy implemented by the executive authorities of the regions. The article formulates proposals for making changes in the Spatial Development Strategy of the Russian Federation (in terms of defining objectives), improving the methodology for allocating subsidies to equalize budget provision (in terms of some calculations). The following indicators are suggested for assessing the effectiveness of the activities of regional executive authorities: budgetary coverage by own revenues of the subject of the Russian Federation; debt burden of the subject of the Russian Federation; poverty level of the region's population.

Keywords: uneven spatial development, interregional differences, state policy of regional development, budgetary provision with own income, subsidies for equalization of budgetary provision, assessment of the effectiveness of regional management, the level of poverty

Lyudmila Lipatova – Dr. Sci. (Sociol.), Cand. Sci. (Econ.), Professor, Department of Economics, North-West Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA). St. Petersburg, Russia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9357-6708>. Email: lipatova-ln@ranepa.ru

Valentina Gradusova – Cand. Sci. (Econ.), Assoc. prof., Department of Management North-West Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA). St. Petersburg, Russia. <http://orcid.org/0000-0002-0829-4555>. Email: gradusova-vn@ranepa.ru

Citation: Lipatova L., Gradusova V. (2024) Mezhhregional'noe sotsial'no-ekonomicheskoe neravenstvo v Rossii: podkhody k izmereniyu i smyagcheniyu razlichiy [Interregional Socio-Economic Inequality in Russia: Approaches to Measuring and Mitigating Differences]. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noi politiki* [The Journal of Social Policy Studies], 22 (3): 409–432.

DOI: 10.17323/727-0634-2024-22-3-409-432

References

- Afonin S. E., Osipov V. S. (2023) Regional'nye ekonomicheskie disproportсии i ustoychivost' regional'nykh ekonomicheskikh sistem v usloviyakh sanktsiy 2022 g [Regional economic imbalances and the sustainability of regional economic systems in the context of sanctions in 2022]. *Upravlenie* [Management], 11 (4): 119–128.
- Blöchliger H., Durand-Lasserve O. (2018) *The Drivers of Regional Growth in Russia: A Baseline Model with Applications. Working paper OECD for conference 'Monitoring the Russian Economy'*. Moscow.
- Drobyshevskiy S., Lugovoy O., Astaf'eva E. (2005) *Faktory ekonomicheskogo rosta v regionakh RF* [Factors of Economic Growth in the Regions of the Russian Federation]. Moscow: IEPP.
- Gimbatov Sh.M., Kutaev Sh.K., Khadzhalova Kh.M., Abdulaeva Z. Z., Abdulmanapov P. G. (2023) Sotsial'nye i demograficheskie problemy formirovaniya trudovogo potentsiala Severnogo Kavkaza [Social and Demographic Problems of the Formation of the Labor Potential of the North Caucasus]. *Narodonaselenie* [Population], 26 (1): 135–146.
- Ivanov D. S. (2011) Rol' sektora uslug v mezhhregional'nom neravenstve zanyatosti i zarabotnoy platy v 2000-e gody [The Role of the Service Sector in Interregional Inequality of Employment and Wages in the 2000s.]. *Regional'nye issledovaniya* [Regional Studies], (1): 91–98.
- Korshunov I. V. (2022) Prostranstvennoe razvitie regionov SZFO: ogranicheniya i vozmozhnosti na puti k ustoychivosti [Spatial Development of the Northwestern Federal District Regions: Limitations and Opportunities on the Way to Sustainability]. *Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya* [The Economy of the North-West: Problems and Prospects of Development], 71 (4): 23–37.
- Latkov A. V., Barashov N. G. (2021) Dinamika pokazateley prostranstvennogo razvitiya rossiyskoy ekonomiki (na primere regional'nykh rynkov truda) [Dynamics of Indicators of Spatial Development of the Russian Economy (On the Example of Regional Labor Markets)]. *Nauchnye trudy veo rossii* [Scientific Works of the VEO of Russia], (230): 467–474.
- Lavrovskiy B. L., Shil'tsin E.A. (2009) Rossiyskie regiony: sblizhenie ili rassloenie? [Russian Regions: Convergence or Stratification?] *Ekonomika i matematicheskie metody* [Economics and Mathematical Methods], 45 (2): 31–36.
- Maleva T. M., Zubarevich N. V., Ibragimova D. Kh. (ed.) (2007) *Obzor sotsial'noy politiki v Rossii: nachalo 2000-kh* [Social Policy Review in Russia: Early 2000s]. M.: NISP.
- Nogovitsyn R. R., Sofronova T. S., Potravnaya E. V. (2023) Otsenka byudzhethnoy obespechenosti arkticheskikh regionov v tselyakh vyravnivaniya dokhodov i povysheniya blagososto-yaniya naseleniya [Assessment of the Budgetary Provision of the Arctic Regions in

order to Equalize Incomes and Improve the Welfare of the Population]. *Problemy prognozirovaniya* [Forecasting Problems], (5): 136–149.

Shevyakin A. S. (2022) Formirovanie kontseptual'noy skhemy vosproizvodstva trudo-vogo potentsiala v usloviyakh ekonomiki regiona [Formation of a Conceptual Scheme for the Reproduction of Labor Potential in the Conditions of the Regional Economy]. *Vestnik Kurskoy sel'skokhozyaystvennoy akademii* [Bulletin of the Kursk Agricultural Academy], (9): 223–229.

Shvetsov A. N. (2015) Rol' gosudarstva v preobrazovanii sotsioekonomicheskogo pro-stranstva [The Role of the State in the Transformation of the Socio-Economic Space]. *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial Economics], (1): 38–61.

Suvorova A. P. (2021) Otsenka perspektiv razvitiya regional'nykh ekonomicheskikh system [Assessment of the Prospects for the Development of Regional Economic Systems]. *Innovatsionnoe razvitie ekonomiki* [Innovative Economic Development], 66 (6): 150–157.

Svinarev N. N., Simonova M. V. (2023) Regional'naya spetsifika trudovogo potentsiala na spetsializirovannom rynke truda [Regional Specifics of Labor Potential in the Specialized Labor Market]. *Human Progress* [Human Progress], 9 (2): 11.

Zabelina O. V., Mirzabalaeva F. I., Sankova L. V. (2022) Regional'naya transformatsiya napryazhennosti na rynke truda: novye vektory [Regional Transformation of Labor Market Tensions: New Vectors]. *Liderstvo i menedzhment* [Leadership and Management], 9 (1): 137–160.

Zubarevich N. V. (2010) Regiony Rossii: neravenstvo, krizis, modernizatsiya [Of Russia: Inequality, Crisis, Modernization]. *Nezavisimyy institut sotsial'noy politiki* [Independent Institute of Social Policy]. Moscow: NISP.

Zubarevich N. V. (2019) Neravenstvo regionov i krupnykh gorodov Rossii: chto izmeni-los' v 2010-e gody [Inequality of Regions and Large Cities of Russia: What Changed in the 2010s.]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Social Sciences and Modernity], (4): 57–70.