

*Бухарский В. В.
Советник директора
Научно-исследовательского финансового института
Министерства финансов Российской Федерации
e-mail: bukharsky@nifi.ru
Россия, г. Москва*

Проведение региональной диагностики является необходимым предварительным условием реализации государственной региональной политики. На сегодняшний день региональная диагностика в российской действительности существует в виде совокупности ряда аналитических и методических приемов. При этом она сохраняет в себе противоречия, которые не позволяют выделить ее как самостоятельное научное направление. Однако интерес к этой дисциплине в России постоянно растет, что связано в том числе с высокой территориальной разнородностью, которая требует более детального регионального анализа и выявления локальных проблем.

Региональная экономическая безопасность - широкое понятие, охватывающее многие аспекты функционирования экономики региона. Характеризуя данное понятие, можно выделить макро-, мезо- и микроуровни, каждому из которых соответствует свой субъектно-объектный состав финансово-экономических и организационно-управленческих отношений, методы и инструменты обеспечения экономической безопасности. С позиции реализации регулирующих функций государства на макро- и мезоуровнях наибольшее значение приобретает финансово-бюджетная составляющая региональной экономической безопасности, инструментами обеспечения которой являются финансы региона и региональные бюджеты[1]. Поэтому особый интерес региональной диагностики представляет при исследовании состояния региональных финансов.

В сложившейся ситуации проблема сбалансированности бюджетов регионов и местных бюджетов должна решаться в первую очередь за счет увеличения налоговых доходов, а значит, путем реформирования налогового законодательства. Особенности ведения деятельности и проживания в разных регионах обуславливают необходимость для каждого субъекта Федерации разрабатывать свой собственный комплекс мер и инструментов реализации региональной налоговой политики[2].

В принципе проблему несбалансированности региональных бюджетов можно решать четырьмя способами: оптимизацией бюджетных расходов на субфедеральном уровне и повышением их эффективности, увеличением собственных доходных источников на субфедеральном уровне, передачей отдельных расходных полномочий с регионального на федеральный уровень и увеличением межбюджетных трансфертов регионам из федерального бюджета [3]. Однако сложившаяся ситуация требует создания в бюджетной

сфере системы стимулов и противовесов, которая мотивировала бы государственные и муниципальные органы власти на эффективное управление бюджетными средствами на всех уровнях [4]. В тоже время стратегической задачей является обеспечение сбалансированности бюджета регионов на основе реальной оценки экономического состояния организаций, планирования долговой нагрузки на бюджет с учетом действующих долговых обязательств, а также соблюдения бюджетного законодательства [5].

Имея значительную прикладную ценность, региональная диагностика как научная дисциплина была обозначена в России сравнительно недавно. В монографии «Региональная экономическая диагностика» (1992 г.) Дмитриевой О. Г. впервые были приведены основные понятия и индикаторы диагностики, приведено описание инструментария [6].

Под понятием «диагноз» в экономической науке понимается определение состояния экономического объекта (объекта диагноза) – предприятия, региона, страны. Диагноз представляет собой исследование объекта, завершением которого является заключение о состоянии объекта диагноза. Состояние объекта характеризуется набором индикаторов через определение отклонения от нормального состояния. Нормальное состояние определяется как минимум на основе трёх факторов: базы сравнения (выборка регионов), критериев расчёта (среднее значение, медианное и т.д.), ограничения нормы (процент отклонения). На основе возможных характеристик объекта могут быть выделены три базовых типа диагноза:

- Диагноз, устанавливающий отклонение от нормы, патологию;
- Диагноз, определяющий принадлежность объекта к тому или типу;
- Диагноз, описывающий объект как уникальное явление.

Форму организации процесса диагноза в экономической диагностике предлагается разделять на три вида:

- Аналитическая диагностика: анализ статистической информации, региональный анализ;
- Экспертная диагностика: проведение специальных экспертных и социологических опросов;
- Диагностика на модели: получение информации путём модельной имитации;

В неоформленном виде региональная диагностика фигурировала и ранее в работах советских экономико-географов. Дмитриева О. Г. иллюстрирует различие классического экономико-географического анализа и экономической диагностики на примере подхода И. М. Майергойза, который включает пять блоков показателей, характеризующих:

- Экономико-географическое положение;
- Территориальную структуру природных ресурсов;
- Географию населения;
- Структуру промышленного производства;
- Генезис регионального объекта.

В работе рассматривается вопрос способности подобной системы показателей выявить проблемы и патологии региона. Для выявления таковых проблем и патологий региона необходимо построение специальных систем диагностических индикаторов. Указывается важность интерпретации результатов измерений индикаторов. Так, в одних случаях требуется «взгляд сверху» (уровень экономического развития региона определяется не автономно, а в ходе сравнительного анализа всей совокупности регионов), а в других, - «взгляд снизу» (предполагается, что для постановки диагноза достаточно использования индикатора отдельно взятого региона).

Таким образом, предлагается осуществлять диагностику регионов по следующим направлениям:

- Территориальная структура региона и его экономико-географическое положение;
- Демографическая структура и региональный рынок труда;
- Производственная структура региона;
- Отраслевая структура региона;
- Динамические качества региона;
- Экономический потенциал и ресурсные ограничения;
- Региональные рынки.

Поскольку для ряда случаев анализа требуется «взгляд сверху», то рекомендуется начинать диагностику с анализа региона более высокого таксономического ранга. Сам подход диагностики существенно зависит от того, известна ли модель социально-экономического механизма региона или нет. Предложенный подход позволяет выявить ключевые для экономической диагностики проблемы: «региональные болезни» и диспропорции, а также их масштаб и остроту проявления.

После установления общих патологий развития совокупности регионов, следует переходить к диагностике отдельно взятого региона, которая начинается с применения аналитических методов и заканчивается оценками экспертных методов. Отличие экспертной диагностики от социологических исследований и её уникальность состоит в том, что она подразумевает: минимизацию интервьюеров (тогда как в социологии для избежание субъективизма необходима их максимизация), интервьюер сам является специалистом-регионалистом (в социологии он является посредником), отклонение от стандартов (тогда как в социологии придерживаются созданного заранее опросного листа). Вместе с тем, подобный подход подразумевает высокую субъективность заключений и осуществим только при наличии действительно квалифицированных интервьюеров.

В качестве примеров экспертной диагностики Дмитриевой О. Г. приводится анализ экономического потенциала региона и степени его использования, в котором рекомендуется рассматривать: производственный потенциал, инфраструктурный, природно-ресурсный, научно-технологический, квалификационный, экспертный, рекреационный, социально-культурный, межрегионального взаимодействия, потенциал

внутрирегионального взаимодействия. Очевидно, что роль экспертной диагностики в составляющих экономического потенциала различается. Так, для оценки производственного потенциала имеется достаточно много статистической информации, и экспертной оценке подвергаются только причины недоиспользования потенциала, а анализ потенциала внутрирегионального взаимодействия может быть осуществлён только экспертным путём.

Диагностика территориальной структуры территории предлагается осуществлять на основе оценки состояния решётки Кристаллера путём экспертной диагностики распределения хозяйственных функций. Географическое распределение реализации функций обслуживания сельских районов анализируется с точки зрения удовлетворения потребностей населения и производственных объектов, представленных колхозами и совхозами и исследуется при помощи экспертных опросов руководителей предприятий. На примере использования данного подхода для Новгородской области автор показывает, что функция центральных мест первого порядка выполняется районными центрами не более чем на 20-30%.

В целом, автор указывает на центральное значение экспертной диагностики, которая может служить как для проверки гипотез и выявления новых закономерностей (анализ решётки Кристаллера), так и являться банком маркетинговой информации.

Другим более современным фундаментальным трудом в области региональной диагностики следует считать монографию «Системная диагностика экономики региона» Кузнецовой О. В. и Кузнецова А. В. (первое издание в 2006 г.), в которой рассматриваются типичные проблемы системной диагностики экономики российских регионов [7].

Рассматривая общие вопросы системной диагностики экономики региона, авторы указывают на значение понятия «регион». Существующее множество его трактовок оставляет право двоякого понимания. С одной стороны, регион представляет собой территорию, границы которой определены существующим в стране административно-территориальным делением. С другой стороны, регион представляется как территория, границы которой определены, исходя из наличия каких-либо взаимосвязанных признаков или явлений. При этом возникает проблема несоответствия административно-территориальных единиц экономическим районам страны. Авторы отмечают, что для проведения диагностики целесообразнее рассматривать не административно-территориальные ячейки и программные районы (объединение субъектов для каких-либо задач), а реальные районы. Однако главным преимуществом первых является наличие статистических данных, что делает их базовыми объектами исследования.

В работе также приведен разбор понятия «экономика региона», главным индикатором которого является валовый региональный продукт (ВРП). Собственно диагностика экономики региона может состоять из трёх компонент:

- 1) анализа ситуации на текущий момент;

- 2) ретроспективного анализа динамики развития ситуации;
- 3) определения потенциала развития.

Цели диагностики экономики региона зависят от потребителя: для федеральных органов власти важны качественные оценки потенциала развития регионов, а для бизнеса – комплексные оценки факторов размещения предприятий в сфере их деятельности.

Значительное внимание уделяется информационной базе диагностики, где выделены основные проблемы статистического анализа – см. Таблицу 1.

Таблица 1. Проблемы статистического анализа

«Белые пятна статистики»	Проблемы расчёта индикаторов
<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие важных показателей (например, низкая подробность данных о сфере услуг); • Недостатки информации по внешним связям регионов (например, по торговле с другими регионам); • Засекреченность и закрытость данных (например, сведения по запасам многих полезных ископаемых); • Теневой сектор экономики; • Проблема построения временных рядов из-за изменения границ регионов; • Проблема построения временных рядов из-за изменения состава показателей; • Проблема построения временных рядов из-за изменения методики расчёта показателей; • Изменение критериев отнесения предприятий к малым; • Временной лаг в публикации показателей; • Отставание в развитии муниципальной статистики 	<ul style="list-style-type: none"> • Особенности данных о численности населения; • Сложносоставные субъекты Федерации • Проблема границ внутри агломераций • Проблема учёта межрегиональных различий в уровне цен; • Оценка масштабов межрегиональных различий.

Наряду с разработкой системы частных индикаторов, в региональной диагностики приходится иметь дело с интегральными оценками экономики региона, что позволяет более комплексно рассмотреть региональные процессы. При этом авторы предлагают разделять исследовательские задачи на три типа:

- Проведение типологии регионов, - разделение регионов на группы, выделяемые на основе одного или совокупности нескольких существенных признаков. Целевая составляющая варьируется, при этом одной из главных целей остается выявление объектов проведения региональной политики. При решении задач типологии регионов авторами предлагается использовать подходы экономико-географов. Одним из главных подходов в типологии авторы считают метод плавающего признака, введенный в районировании Л. В. Смирнягиным, который подразумевает

группировку регионов «снизу», на основе выявления уникальных качеств.

- Прогнозирование экономического развития регионов. Прогнозирование имеет особое значение для диагностики, однако оно остаётся наименее методически проработанным, что связано с рядом причин. Во-первых, отсутствие длинных временных рядов данных. Во-вторых, наличие высокой степени неопределенности функционирования экономики;
- Оценка инвестиционной привлекательности регионов, которая важна прежде всего для инвесторов. В более широком понимании, - оценка потенциала развития регионов (прежде всего для органов власти). Авторами рекомендуется использовать труды специальных аналитических служб, а также авторитетных рейтинговых предприятий (РА «Эксперт»), при этом учитывая их широкую аудиторию, использовать информацию выборочно и дополнять её анализом специальных показателей (транспортной, финансово-кредитной, связной, электроэнергетической инфраструктур).

В решении данных задач авторами отдается предпочтение именно интегральным оценкам, расчёт которых должен иметь следующие этапы:

- Выбор частных индикаторов;
- Трансформация частных индикаторов. В зависимости от смысла задачи исследования авторы рекомендуют использовать рейтинговый метод (недостаток – слабое отражение региональных различий), нормирование (недостаток – «выбросы» сильно влияют на общие оценки), метод «максимум-минимум», стандартизация показателей (недостаток – его субъективность);
- Выбор способа агрегирования трансформационных частных индикаторов.

Особое место уделяется практическому применению диагностики регионов для целей региональной экономической политики. Авторами анализируется международный опыт, где в качестве базовых показателей используется уровень безработицы и уровень душевого ВРП, при этом отмечается, что первый показатель более характерен для более развитых стран, а второй, - для менее развитых. Прочие индикаторы (демографические, структурные, инфраструктурные) используются в зависимости от специфики стран. Типология регионов является базовым механизмом для проведения региональной политики и устранения проблем. Авторы выделяют пять групп регионов, которые могут являться объектами региональной политики:

- Отсталые. Регионы, которые никогда существенно не влияли на экономику страны;
- Депрессивные. Регионы, которые ранее входили в число лидирующих по уровню развитию;

- Старопромышленные. Регионы, отрасли специализации которых с прогрессом потеряли рынок сбыта;
- Приграничные;
- Крупнейшие агломерации. Территории, где существуют транспортные, экологические и др. проблемы;
- Регионы нового освоения. Территории, где необходим специальный подход;
- Северные районы. Территории с проблемами суровых природно-климатических условий.

Таким образом, в отечественных исследованиях уже существуют наработки в области региональной диагностики, которые можно использовать на практике, в том числе, при анализе социально-экономических, финансовых и других региональных аспектов.

Список литературы:

1. Мохнаткина Л.Б. Сбалансированность бюджета и государственный долг как индикаторы финансово-бюджетной безопасности региона // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 2 (42). С. 106-119
2. Малис Н.И. Совершенствование налоговой политики на региональном уровне: основные направления // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 1 (41). С. 51-60.
3. Андрияков А. Д. Сбалансированность и устойчивость региональных бюджетов в 2008-2016 гг. Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 6 (40). С. 25-39.
4. Донская С.Л. Ограничения и возможности бюджетной политики: взгляд из региона // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3 (21). С. 134-140.
5. Нигматуллин И.Г. Оценка долговой политики России и регионов на современном этапе // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2 (20). С. 143-150.
6. Дмитриева, О. Г. Региональная экономическая диагностика / О. Г. Дмитриева. – М.: Изд-во СПбУЭФ, 1992. – 272 с.
7. Кузнецова О.В. Системная диагностика экономики региона / О.В. Кузнецова, А.В. Кузнецов. - 2-е изд. - М.: ЛИБРОКОМ, 2010. - 232 с.