

**Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Климанов В.В., Будаева К.В., Кузнецов Н.И.,  
Яговкина В.А.**

**Особенности применения дифференцированного  
подхода в регулировании регионального развития**

**Москва 2019**

**Аннотация.** В представленной работе были выявлены особенности применения дифференцированного подхода, изучены теоретические особенности его применения в регулировании регионального развития; проведена систематизация зарубежного опыта применения дифференцированного подхода и региональной политики; проведен анализ отечественного опыта дифференцированного подхода, в том числе дано подробное описание этого подхода в Российской империи и СССР; проведен обзор нормативно-правовых актов и финансовых инструментов дифференцированной поддержки регионов Российской Федерации; выявлены возможности применения типологий и классификаций в развитии регионов, а также предложены рекомендации по применению дифференцированного подхода в регулировании регионального развития

Ключевые слова: дифференцированный подход, регион, пространственное развитие, региональная политика, региональное развитие, субъект Российской Федерации

Климанов В.В. заведующий кафедрой государственного регулирования экономики ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Будаева К.В. старший научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Кузнецов Н.И. старший научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Яговкина В.А. доцент кафедры государственного регулирования экономики ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2018г.

## Содержание

|                                                                                                                          |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>                                                                                                    | <b>4</b>  |
| <b>1 Применение дифференцированного подхода в региональном развитии:<br/>теоретические основы и зарубежный опыт.....</b> | <b>5</b>  |
| <b>2 Особенности дифференциации регионов в Российской Федерации .....</b>                                                | <b>11</b> |
| <b>3 Предложения по совершенствованию применения дифференцированного<br/>подхода в развитии регионов .....</b>           | <b>20</b> |
| <b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>                                                                                                  | <b>24</b> |
| <b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....</b>                                                                            | <b>27</b> |

## ВВЕДЕНИЕ

Появление в 2017 г. в нормативных правовых актах термина «дифференцированный подход» применительно к регулированию регионального развития вызвало совокупность вопросов как общего свойства: что такое дифференцированный подход, где он используется, где целесообразно его активное применение, какие возникают ограничения и т.п., так и частного, связанного непосредственно с регулированием регионального развития.

В целом, проблематика применения дифференцированного подхода с выявлением актуальности его применения активно обсуждается среди научного сообщества как в России, так и за рубежом.

Россия – федеративная страна с максимальным в мировой практике количеством административно-территориальных единиц. Регионы существенно отличаются друг от друга по своим социально-экономическим характеристикам, и выработка со стороны федеральных органов исполнительной власти типовых решений для всех регионов России ограничена. Органы власти вынужденно сталкиваются с необходимостью использования дифференцированного подхода к территориям. В связи с этим необходимо методически определить особенности и возможности использования дифференцированного подхода для отдельных территорий страны, учитывая особенности социально-экономического развития отдельных субъектов Российской Федерации и групп регионов, например, в зоне Крайнего Севера (или Арктической зоны), на Дальнем Востоке, в Калининградской области, Московском столичном регионе.

Вне пределов рассмотрения данной работы осталась финансовая поддержка территорий, нацеленная на развитие локальных участков, специально выделенных для их государственной поддержки, предоставления разного рода налоговых, таможенных и административных льгот. К числу таковых относится создание особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития, наукоградов, технопарков и т. п. Само исследование нацелено на выявление возможностей и ограничений применения дифференцированного подхода к собственно субъектам Российской Федерации, в том числе путем придания особого административно-территориального статуса, финансовой поддержки, применения различных типологий и классификаций в системе государственного управления

Информационной базой исследования послужили официальная статистика Росстата и финансовая отчетность Федерального казначейства, материалы других федеральных

органов исполнительной власти, информационных агентств и аналитических центров, а также первичная информация международных организаций и органов власти зарубежных стран.

## **1 Применение дифференцированного подхода в региональном развитии: теоретические основы и зарубежный опыт**

Согласно практике применения дифференцированного (индивидуального) подхода в различных сферах деятельности (менеджменте, образовании, психологии, кадровой политике, социально-экономической политике государства и т.д.), в общем смысле под ним понимается рассмотрение элементов определенного множества в качестве самостоятельных объектов управления.

Примером дифференцированного подхода является социальная политика государства, а именно её направление на поддержку различных слоев населения. Пособия и льготы многодетным семьям, детям, оставшимся без попечения родителей, инвалидам и безработным, жилищные программы для молодых семей, материнский капитал – это дифференцированные меры государственной поддержки, направленные на выравнивание социального уровня общества. По мнению Е.Г. Мельникова и М.И. Мадерата, «реализация дифференцированной социальной политики предполагает учет различных адаптационных возможностей населения с последующим воспроизводством системы норм и ценностей, составляющих ее концептуальную базу. Так, для наиболее продвинутой части населения в качестве такой системы и направления развития могут использоваться ценности либерализма. Для сектора, находящегося в начальной стадии адаптации, более правомерно применение социальной философии консерватизма. Для неадаптированной части населения концептуальной основой может стать патернализм» [1].

Дифференцированный подход активно применяется в системе налогообложения по отдельным категориям или видам налогов. Примером этого в налоговой политике может являться прогрессивная система налогообложения. Данный подход активно применяется в США и Европе, но в России отдают предпочтение специальным системам налогообложения. Таковой является упрощенная система налогообложения и единый налог на вмененный доход, направленные на снижение налоговой нагрузки на малый бизнес, а также единый сельскохозяйственный налог, способствующий развитию сельскохозяйственной промышленности. Кроме этого, региональные различия в условиях хозяйствования, уровня жизни населения, бюджетной обеспеченности требуют

дифференцированного подхода к региональной налоговой политике. Одним из вариантов конкретизации региональной налоговой политики, ее механизмов реализации, можно считать, рейтинг оценки регионов по различным статическим и динамическим показателям. Данный инструмент налоговой политики позволит обеспечить устойчивые темпы роста, усиление конкурентоспособности регионов России между собой и в мире [2].

В бюджетной политике государства так же есть механизм дифференцированного подхода – в области межбюджетных отношений. Так, регионам, которые не способны самостоятельно нести налоговую нагрузку, из федерального бюджета на безвозмездной и невозвратной основе выделяются дотации на покрытие текущих расходов. В данном случае объем государственной поддержки отличается в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности [3].

Глубина региональных диспропорций в России формирует у государства задачу по выравниванию уровня социально-экономического развития территорий. Для ликвидации данной диспропорцией, оно используют механизм централизации ресурсов с их последующим перераспределением с целью сглаживания и сокращения регионального неравенства. По мнению экспертов, в долгосрочной перспективе такой механизм концентрации бюджетных ресурсов в сумме с политической централизацией может привести к катастрофическим последствиям для социально-экономического состояния регионов. Невозможность создать унифицированный механизм по сглаживанию региональных диспропорций во многом связана с объективными природно-естественными различиями, особенностями их производственных и социально-экономических структур.

Среди отечественных ученых, внесших свой вклад в исследование проблем с региональным управлением в целом, необходимо выделить А.Г. Аганбегяна, С.Ю. Глазьева, А.И. Добрынина, В.Л. Макарова, Н.Н. Некрасова, Н.Я. Петракова, Б.С. Хорева. Вышеуказанные авторы в своих работах отобразили советский опыт управления развитием экономики регионов. Среди ученых, способствующих исследованиям региональной экономики и политики в современных российских условиях, следует выделить А.Г. Гранберга, В.С. Золотарева, В.Н. Лексина, П.А. Минакира, А.Н. Швецова и других авторов. Необходимость использования дифференцированного подхода обосновывается в работах многих ученых-регионалистов – А.Г. Аганбегян, А.Л. Гапоненко, В.Г. Старовойтова, В.М. Юрьева и других авторов.

Российская практика применения дифференцированного подхода свидетельствует об отсутствии в настоящее время результативных и эффективных механизмов его реализации.

В частности, А.В. Суворова отмечает, что проводимая региональная политика в сфере инноваций может сказаться как позитивно, так и негативно на дифференциации регионов. Это связано в первую очередь с тем, что мероприятия российских органов власти главным образом сконцентрированы на формировании точек роста и поляризации экономики, что скорее увеличивает разрыв между регионами России. Однако С.А. Афонцев и Н.В. Зубаревич подкрепляют данный тезис ссылками на мировой опыт, который показывает, что попытки выровнять уровни экономического развития регионов даже при масштабных затратах не обеспечивают устойчивого пространственного развития [4].

Е.Г. Латрыгина предлагает группировать регионы в соответствии с уровнем эффективности их управления. Помимо этого, автор считает, что при разработке дифференцированного механизма управления стоит уделить особое внимание инструментальной составляющей, а именно: корректировке методов и приоритетов реализации механизма (цели и задачи, приоритеты, методы и т.д.), выбору организационно-экономического инструментария реализации (проекты, программы, планы и т.д.), определение источника используемых ресурсов (федеральные, региональные, привлеченные и т.д.). При реализации указанного подхода необходимо подобрать соответствующий выбранному типу региона механизм региональной политики.

Таким образом, регулирование регионального развития, также как и другие направления целенаправленной деятельности государства, может опираться как на унификацию принципов и используемых механизмов, так и на их дифференцирование в зависимости от объекта, на который направлено управляющее воздействие.

Исследования особенностей развития региональной структуры экономики заключаются в дифференциации регионов по экономическому развитию, уровню жизни населения в отдельных регионах. При этом дифференциация может быть основана на естественных различиях условий применения капитала и проживания населения.

Естественные (абсолютные) условия региональной дифференциации связаны с особенностями климата, рельефа, удаленностью по отношению к сложившимся рынкам и источникам снабжения, транспортной доступностью, размещением естественных ресурсов (энергетических, водных, биологических, минерально-сырьевых), степенью заселенности и характером размещения населения в регионе, историческими и этническими особенностями того или иного региона. Изменение таких условий хоть и требует огромных ресурсов и времени, но, тем не менее, возможно, например, посредством развития средств транспорта и связи, изменения структуры производства, размещения новых производств или же создания особых экономических зон, в результате геологоразведочных и

инженерных работ и так далее. В целом, все это не позволяет регионам развиваться одинаково, и их социально-экономическое положение зависит от множества факторов. Для отслеживания состояния элементов региональной экономики и социальной сферы субъектов Российской Федерации, в том числе в региональном разрезе, ведется государственная статистика.

Любая страна мира применяет сочетание общих принципов к управлению государственной территорией и выделению отдельных регионов, к которым применяются индивидуальные подходы. Как правило, такое выделение регионов происходит на основе административно-территориального деления.

Все страны в мире по своей форме государственного устройства делятся на федеративные и унитарные. Для федеративного государства характерно частичное самоуправление его провинций, штатов или других регионов. Самоуправляющийся статус регионов, а также разделение властей между ними и центром, как правило, закреплено в конституции и не может быть изменено односторонним решением. На сегодняшний день официальный статус федерации имеют 28 государств мира. Например, конституция Канады в целом симметрична, но имеет разделы, которые применяются только к определенным провинциям. Наиболее ярким примером дифференцированного подхода в Канаде является конституционное требование о том, что трое судей для Верховного суда должны прибыть из франкоязычного Квебека. Девять других провинций имеют право на справедливое представительство в Верховном суде, но их право основывается на конвенции, а не закреплено в конституции.

Для анализа зарубежного опыта применения дифференцированного подхода именно в регулировании регионального развития и проведения региональной политики в целом были взяты страны Организации экономического сотрудничества и развития, БРИКС и Европейского союза, как наиболее развитые и развивающиеся быстрыми темпами государства в мировом сообществе (таблица 1).

Таблица 1 – Особенности организации региональной политики в зарубежных странах

| Страны | Применение децентрализованной системы межбюджетных отношений | Наличие механизмов селективной поддержки территорий без | Наличие специального органа, занимающегося региональным | Наличие закона / стратегии (другого официального документа) о региональном развитии |
|--------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
|--------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|



|                              |   | наделения их<br>особым статусом | развитием и<br>планированием |   |
|------------------------------|---|---------------------------------|------------------------------|---|
| <b>Страны-участницы ОЭСР</b> |   |                                 |                              |   |
| Австралия                    | + | +                               | +                            | — |
| Австрия                      | + | —                               | +                            | — |
| Бельгия                      | + | —                               | —                            | — |
| Великобритани<br>я           | — | +                               | —                            | + |
| Венгрия                      | — | —                               | —                            | + |
| Германия                     | + | +                               | —                            | — |
| Греция                       | — | +                               | —                            | — |
| Дания                        | + | +                               | —                            | — |
| Израиль                      | + | —                               | —                            | — |
| Ирландия                     | + | +                               | —                            | + |
| Исландия                     | + | +                               | —                            | — |
| Испания                      | + | +                               | —                            | — |
| Италия                       | + | +                               | —                            | — |
| Канада                       | + | +                               | +                            | + |
| Латвия                       | + | +                               | +                            | + |
| Люксембург                   | — | +                               | +                            | + |
| Мексика                      | + | +                               | +                            | — |
| Нидерланды                   | + | +                               | —                            | — |
| Новая<br>Зеландия            | — | +                               | —                            | + |
| Норвегия                     | + | +                               | —                            | + |
| Польша                       | + | +                               | +                            | + |
| Португалия                   | — | +                               | +                            | — |
| Словакия                     | — | +                               | +                            | + |
| Словения                     | — | +                               | +                            | + |
| США                          | + | +                               | —                            | — |
| Турция                       | — | +                               | +                            | + |
| Финляндия                    | + | +                               | —                            | + |
| Франция                      | — | +                               | —                            | — |

|                                              |   |   |   |   |
|----------------------------------------------|---|---|---|---|
| Чехия                                        | — | + | + | + |
| Чили                                         | + | + | — | — |
| Швейцария                                    | + | + | — | + |
| Швеция                                       | + | + | — | + |
| Эстония                                      | — | + | + | + |
| Южная Корея                                  | + | + | + | — |
| Япония                                       | + | + | — | + |
| <b>Страны БРИКС</b>                          |   |   |   |   |
| Бразилия                                     | + | + | — | — |
| Индия                                        | + | + | — | — |
| Китай                                        | + | + | — | + |
| Россия                                       | + | + | + | — |
| <b>Страны ЕС (кроме стран-участниц ОЭСР)</b> |   |   |   |   |
| Болгария                                     | + | + | + | + |
| Кипр                                         | — | + | — | — |
| Литва                                        | — | + | + | + |
| Румыния                                      | + | + | + | + |
| Хорватия                                     | + | — | + | + |

Источник: составлено авторами

В ходе анализа было выявлено, что дифференцированный подход в проведении политики регионального развития в части выделения административно-территориальных единиц с особым статусом выражается в двух формах: наделении столичного региона и других административно-территориальных единиц особым статусом (это выражается во взаимоотношениях этой единицы с «центром») и непосредственно осуществление дифференциации мер государственной поддержки регионов на основе индивидуальных особенностей развития как отдельно взятых регионов, так и группы регионов (без наделения их отличным статусом). Кроме того, в ходе анализа оценивалась степень централизации / децентрализации межбюджетных отношений, а также степень развитости институциональной организации региональной политики (что выражается в наличии отраслевого органа и официального документа, определяющего основы региональной политики).

По результатам анализа было выявлено, что из 43 стран (за исключением России, а также ЮАР и Мальты, по которым информация ограничена) дифференцированный подход

в контексте наделения территорий особым статусом применяется в 15 государствах: из них в Мексике, Чехии, Бразилии и Румынии особый статус предоставляется только столичному региону, в Греции, Израиле, Италии, Канаде, Латвии, Португалии и Китае – иным административным территориальным единицам, а в Австралии, США, Южной Корее и Индии выявляются оба случая

Вторая форма дифференцированного подхода выявляется в 86% изучаемых стран (за исключением Австрии, Бельгии, Венгрии, Израиля, Исландии и Хорватии). В основном дифференциация мер государственного регулирования регионального развития заключается в проведении типологии регионов как для статистических целей, так и для целей региональной политики. При этом чаще всего приоритетными среди объектов государственной политики становятся сельские территории, приграничные и депрессивные районы.

В более чем половине стран применяется децентрализованная система межбюджетных отношений, и это дает все основания полагать, что предоставление регионам максимальной финансовой самостоятельности является одним из факторов обеспечения их селективной поддержки с целью развития.

В плане институциональной и нормативно-правовой организации региональной политики в странах следует отметить, что число стран, в которых и имеются специальные законы или стратегии пространственного / территориального / регионального развития, и создан отраслевой орган либо департаменты в ключевых министерствах (Министерства финансов или экономики), занимающиеся проведением национальной региональной политики, составляет 13 из 43 (или 30%). Среди этих стран – Хорватия, в которой не применяется дифференцированный подход.

Таким образом, независимо от формы государственного устройства и административно-территориального деления и размеров страны большинство государств в мире применяют дифференцированный подход в развитии регионов, учитывая их специфику. Однако наиболее продуманная региональная политика характерна для более развитых стран. Дифференцированный подход в слабо развитых странах применяется только на уровне административно-территориального деления, в котором учитываются этнические и географические особенности регионов. Региональная политика в таких странах – редкое явление.

## **2 Особенности дифференциации регионов в Российской Федерации**

Для России применение дифференцированного подхода в управлении территорией страны во многом носит имманентный характер. Это определяется, во-первых, собственно большой государственной территорией как таковой, во-вторых, существенным различием между отдельными регионами (районами) страны с точки зрения их природно-географических, социально-демографических и экономических характеристик, и, в-третьих, тем, что территория государства исторически достаточно часто менялась, либо за счет включения, либо исключения ее отдельных частей на окраинах.

В Российской империи в период XIX – начале XX вв. существовал особый порядок управления определенными частями государства. Прежде всего Великого княжества Финляндского и Царства Польского, определенная специфика была свойственна управлению такими территориями, как Бухарское и Хивинское ханства, Остзейский край (Прибалтика), Западный край, Малороссия, Кавказ и Закавказье, Бессарабия, Среднеазиатские территории. Отдельно можно говорить об управлении калмыками как кочующим народом.

Иногда закрепление особенностей (в том числе применяемого права и налогообложения) делалось с целью придания единообразия порядку управления и регулирования общественных отношений на определенной территории (таблица 2).

Таблица 2 – Особенности в порядке управления определенными частями Российской империи в XIX – начале XX вв.

| Регион                        | Особенности                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Великое княжество Финляндское | Обладало наибольшей автономией<br>Была напрямую подчинена императору<br>При провозе товаров через границу взималась пошлина<br>Имела свою кассу, финансовое управление и денежную систему<br>Существовала особая система налогов: взимался общий личный налог «мантальный сбор» в фиксированном размере с человека, а налог на наследство не взимался отдельно, а входил в состав гербового сбора<br>Право законодательства имел Финляндский Сейм с обязательным последующим утверждением принятых актов императором<br>Существовал общенациональный парламент, основанный на всеобщем избирательном праве (в отличие от остальной России, к выборам допускались и женщины)<br>Использование имущественного ценза и ценза оседлости в соответствующей местности для организации местного самоуправления |
| Царство Польское              | Обладало своим государственным законодательством<br>Сейм – законодательный орган, не обладающий собственной                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                            | <p>законодательной инициативой</p> <p>Частное право подчинялось законам Кодекса Наполеона</p> <p>Применялся Французский торговый кодекс</p> <p>До середины 1840-х гг. существовало собственное уголовное законодательство</p> <p>Сбор на содержание гминных судов</p> <p>Налог на охоту и налог на охотничьих собак</p>                                                                                                                                                                                                                    |
| Остзейский край            | <p>До середины 1840-х гг. применялось в том числе и римское право</p> <p>Местная специфика была свойственна лишь актам гражданского права</p> <p>В провинциях продолжали действовать местные парламенты – ландтаги</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Западный край              | <p>В качестве местного законодательства применялись Литовско-русский статут XVI в. и магдебургское право</p> <p>Местное управление осуществлялось через систему особых польских учреждений, созданных в XVI в.</p> <p>Казенные земли находили в руках частных лиц в результате особой системы аренды</p> <p>Налогами облагались имения польского происхождения</p>                                                                                                                                                                         |
| Малороссия                 | <p>Использовались те же источники права, что в Западном крае</p> <p>Полтавская и Черниговская губернии имели отличный от других порядок земельных отношений</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Кавказ и Закавказье        | <p>Сохранялись прежние законы (кроме Армении)</p> <p>Было разрешено ввозить некоторые товары, запрещенные европейским таможенным тарифом</p> <p>Ввоз отдельных российских товаров в Закавказье был запрещен</p> <p>Налог взамен исполнения воинской повинности в натуре</p>                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Бессарабия                 | <p>Сохранялись и турецкие, и молдавско-валашские и греко-византийские законы</p> <p>Сохранялись прямые подати и окладные сборы, которые взимались согласно румынскому законодательству</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Среднеазиатские территории | <p>Действовали суды, основанные на шариате</p> <p>Существовали специальные акты, регламентирующие управление Туркестанским краем</p> <p>Особое положение занимали Бухарское и Хивинское ханства, над ними осуществлялся протекторат</p> <p>Иностранцы (в том числе русские) не имели право иметь недвижимость в Бухаре</p> <p>На этой территории сохранялась традиционная администрация, денежная и судебная системы и армия, но внешняя политика подчинялась российским требованиям</p> <p>Подать со скота у киргизов Внутренней орды</p> |
| Сибирь                     | <p>Все коренные народы сохранили свое обычное право</p> <p>Сибирские государственные крестьяне до 1899 г. платили оброчную подать вместо поземельного налога</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

Источник: составлено авторами

Сложившая в Российской империи дифференциация по отношению к территории стран стала основой для административно-территориального устройства в рамках СССР.

Конституция РСФСР 1918 г. закрепила, что государство существует как национально-территориальная федерация, затем в 1922 г. был создан СССР, а, следовательно, возникла необходимость представительства входящих в него республик в общесоюзной системе управления.

Следует отметить, что в союзной Конституции 1924 г. не оговаривались вопросы административно-территориального деления союзных республик, как это было сделано в последующем конституционном акте 1936 г. Особенности регулирования административно-территориального деления республики и вытекающие из этого особенности управления закреплялись в республиканской Конституции. Для РСФСР это был акт 1925 г., принятый во исполнение Конституции СССР 1924 г. Так, указывалось, что в РСФСР имеются автономные республики и автономные области (как и в некоторых иных союзных республиках, позднее общая конструкция выделения различных видов административно-территориального деления сохранялась) (таблица 3).

Таблица 3 – Нормативно-правовые особенности административно-территориальных единиц в СССР

| Вид<br>административно-<br>территориальной единицы | Особенности                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Союзная республика                                 | Обладала собственным законодательством, которое не противоречит союзному<br>Имела свою Конституцию<br>Обладала собственным бюджетом, входящим в единый государственный бюджет СССР<br>Сохраняла право выхода из СССР<br>Представительство в Совете Национальностей – 26 депутатов (после 1977 г. – 36)<br>Сама определяла свое краевое, областное, окружное, районное деление и решала иные вопросы административно-территориального устройства |
| Автономная республика                              | Входила в состав Союзной республики на началах политической автономии, имела собственную территорию, органы власти и законодательство, а также право представительства в союзных и республиканских органах власти<br>Обладала собственным законодательством, которое не противоречит союзному<br>Собственным бюджетом, входящим в единый государственный бюджет СССР<br>Имела свою Конституцию                                                  |

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    | <p>Обладала большими правами, чем Автономные области (кроме Нагорно-Карабахской области в Азербайджанской ССР)</p> <p>Устанавливалась особая норма избрания на краевые и областные съезды советов, отличающаяся от норм остальной территории края или области</p> <p>Представительство в Совете Национальностей – 11 депутатов</p>                                                                                                                                               |
| Автономная область | <p>Административная единица, отличающаяся особенностями хозяйственного и национального быта</p> <p>Имела собственное представительство в органах власти союзной республики и получила в дальнейшем отдельную квоту в составе Совета Национальностей (5 депутатов)</p> <p>Входила в состав областей и краев союзной республики</p> <p>Устанавливалась особая норма избрания на краевые и областные съезды советов, отличающаяся от норм остальной территории края или области</p> |
| Национальный округ | <p>Отличался национальным составом</p> <p>Не перечислялись в конституции</p> <p>Представительство в Совете Национальностей – 1 депутат</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Область и край     | <p>Органами государственной власти на местах были советы депутатов трудящихся, а органами управления – исполнительный комитеты указанных советов</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Города             | <p>В 1931 г. Москва и Ленинград были отделены в самостоятельные единицы – «административно-хозяйственный центр» и получили статус городов республиканского подчинения</p> <p>Таковым статусом также обычно обладали столицы республик и крупные или значимые города по усмотрению каждой республики</p> <p>Существовали города, подчинявшиеся автономной ССР, города краевого и областного подчинения</p> <p>Остальные города подчинялись районам</p>                            |

Источник: составлено авторами

Правовую основу региональной политики в современной России составляет Конституция Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, концепции и стратегии развития, а также государственные программы Российской Федерации. Следует отметить, что предпосылки для применения дифференцированного подхода зарождались еще в 1990-х гг., когда внутренняя политика России только начинала понимать и вырабатывать ориентиры и приоритеты регионального развития (рисунок 1).



Источник: составлено авторами

Рисунок 1 – Нормативно-правовые основы региональной политики Российской Федерации

Формирование основ региональной политики, базирующейся на учете индивидуальных социально-экономических, географических, ресурсных и других особенностей развития каждого региона, происходило, с самого начала образования государства Российская Федерация (после распада СССР). Однако этот процесс так до сих пор и не завершился, и в России все еще отсутствует самостоятельное направление в системе государственного управления – региональная политика. Таким образом, несмотря на первые попытки обосновать дифференцированный подход в регулировании регионального развития (или хотя бы признать его необходимость), участники процесса стратегического планирования по-прежнему ограничены отсутствием формализованной и институционально оформленной государственной политики регионального развития.

Очевидно, что в любом государстве регионы различаются между собой не только по показателям социально-экономического развития, но и по объемам средств, поступающих на территорию из федерального бюджета (в основном как межбюджетные трансферты).

Применение дифференцированного подхода в управлении региональным развитием можно проследить и в целом через систему межбюджетных отношений. Это выражается, прежде всего, в том, что при распределении различных видов межбюджетных трансфертов – дотаций, субсидий, субвенций, иных трансфертов – производится максимально возможный учет индивидуальных характеристик каждого субъекта Российской Федерации.



Само по себе формулирование распределения общего объема дотаций между регионами на основе исходных данных регионов, отраженных через различные статистические показатели, можно считать проявлением дифференцированного подхода в отношении к регионам. Не случайно поэтому методика распределения дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. №670, неоднократно (практически ежегодно) корректировалась.

Субсидии, которые выдаются регионам на частичное или полное софинансирование расходных обязательств, могут носить индивидуальный характер. Федерация выбирает конкретные территории для реализации тех или иных мероприятий. Важно отметить, что чаще всего данные мероприятия подразумевают инфраструктурные проекты; иногда они связаны с непредвиденными природными или техногенными факторами; в какие-то годы субсидии выделяются на поддержку национальных меньшинств и их культурных традиций и т.д.

Распределение субсидий проводится согласно Правилам формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации». Данные Правила устанавливают общие требования к формированию, предоставлению и распределению субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета. Таким образом, те субсидии, которые подразумевают индивидуальный характер предоставления, могут распределяться в рамках иных методик, не противоречащих основным правилам, как, например, это было сделано в рамках субсидий на подготовку чемпионата мира по футболу (постановление Правительства Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 775 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов инфраструктуры, обеспечивающих функционирование спортивных объектов, необходимых для подготовки к проведению в 2018 г. в Российской Федерации чемпионата мира по футболу»).

Дифференцированный подход в региональном развитии ясно прослеживается через решения, направленные на создание и развитие институтов развития. Понятие институты развиты в данном случае включает пилотные инновационные территориальные кластеры,

технопарки и наукограды. Институты развития как форма научно-промышленной интеграции направлены на обеспечение инновационного развития территории, коммерциализации результатов научной деятельности, создание новых рабочих мест и т.д. В этой связи, определение субъектов, на территории которых они будут созданы, требует от федеральных органов власти принятия решения на основании совокупности факторов (специализация региона, уровня социально-экономического развития, уровня развития малого и среднего предпринимательства, наличия научных центров и т.д.).

Аналогично субсидиям индивидуализировано могут выступать и случаи распределения отдельных видов субсидий и иных межбюджетных трансфертов.

В целом, дифференцированный подход по отношению к регионам нашел активное проявление при заключении соглашений, заключаемых федеральными органами исполнительной власти с регионами при предоставлении того или иного конкретного межбюджетного трансферта.

Помимо межбюджетных трансфертов активным инструментом применения дифференцированного подхода в управлении регионами является так называемые «прямые» расходы федерального бюджета. Они распределяются по регионам как в форме бюджетных инвестиций в рамках федеральной адресной инвестиционной программы, так и в виде текущего финансирования федеральных учреждений. В этой связи тема «донорства»/«реципиентства» субъектов Российской Федерации приобретает новое значение [5].

Распространено мнение, что донорами являются регионы, которые не получают дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета [6]. В такой ситуации их требования о предоставлении дополнительных доходных полномочий многим кажутся вполне закономерными [7]. При этом сокращение числа регионов-доноров в последние годы трактуется с одной стороны, как признак ухудшения экономической ситуации в стране в целом, с другой – свидетельствует о низкой эффективности системы государственных и муниципальных финансов [8].

Федеральные ассигнования, перечисляемые в форме «прямых» расходов, не имеют отношения к региональным расходам, и должны учитываться в качестве расходов федерального центра. Однако эти средства, направляемые на финансирование федеральных учреждений, мероприятий федеральных программ, выплату заработной платы работникам федеральной бюджетной сферы и т.д., тратятся все же на территории конкретных субъектов Федерации и тоже имеют для последних важное значение, как и средства, поступающие по линии финансовой помощи [9].

Очевидно, что расширенный учет всех финансовых потоков является отражением реального положения региона. В этой связи баланс финансовых потоков регионов применим при расчете потенциально необходимых ресурсов, обосновывающих индивидуальные особенности территорий, и соответственно сам дифференцированный подход.

Помимо «прямых» расходов федеральный бюджет предоставляет регионам межбюджетные трансферты. В 2016 г. доля безвозмездных перечислений в региональные бюджеты в суммарной величине финансовой помощи и «прямых» расходах федерального бюджета по территориям варьировалась от 6 % в Москве до 57 % в республиках Алтай и Дагестан.

Что касается регионов с низкой долей безвозмездных перечислений относительно общей суммы федеральных расходов в 2016 г., то в Мурманской области она составляла 7 % от совокупных доходов региона, в Ямало-Ненецком автономном округе – 9 %, в Санкт-Петербурге – 10 %, т. е. львиная доля федеральных расходов на данной территории идет не в форме трансфертов, а путем прямого финансирования объектов и учреждений там из федерального бюджета.

Различия между регионами по степени их «донорства» и «реципиентства» в целом соответствуют сложившимся представлениям о финансово сильных и слабых регионах. Минимальный процент возврата из федерального бюджета характерен для нефтегазодобывающих автономных округов и крупных экономически развитых субъектов Российской Федерации (Ханты-Мансийского, Ямало-Ненецкого и Ненецкого автономного округа, Тюменской, Сахалинской, Оренбургской, Ленинградской областей, республик Коми и Татарстан, г. Санкт-Петербурга). Исключением оказалась Москва, которая как много отдает в федеральный бюджет, так и получает обратно (72 %). В число же «глубоких» реципиентов в основном попадают республики Северо-Кавказского федерального округа и некоторые дальневосточные регионы.

Сохраняющийся субъективизм в принятии решения в отношении регулирования или прямого установления тех или иных направлений финансовых потоков из федерального бюджета в региональные и наоборот свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации [10;11].

В этом отношении описанная методика расчета общего баланса финансовых потоков бюджетных средств для каждого региона может стать основой для принятия тех или иных индивидуальных решений по отношению к конкретному субъекту Российской Федерации при предоставлении, например, целевых субсидий или иных межбюджетных трансфертов.

Такие меры могут быть одним из инструментов внедрения новых принципов дифференцированного подхода в регулировании регионального развития. Однако методология полного учета всех реально попадающих из федерального бюджета в региональные бюджеты, а также перетекающих обратно из региона в центр финансов посредством налоговых отчислений – еще не разработана, что является негативным фактором возможности применения такого баланса, серьезно отличающегося от общепринятого понятия того же донорства, несколько искажающего представление о необходимости предоставлении дополнительных доходных и расходных полномочий.

### **3 Предложения по совершенствованию применения дифференцированного подхода в развитии регионов**

Применение типологий, классификаций, группировок и составление рейтингов являются классическими инструментами дифференцированного подхода в любой системе управления, в том числе и регулировании регионального развития. В отношении регионов России их применяют как некоторые органы государственной власти, так и независимые экспертные агентства, составляющие рейтинги регионов по различным показателям и аспектам, оценивающие различные качества регионов, в том в социально-экономическом аспекте и сфере государственного управления. Опыт составителей рейтингов регионов Российской Федерации, в том числе в части методик их работы и методологий проведения исследований, является качественным источником информации, дающим понимание о возможностях применения дифференцированного подхода в региональном управлении Российской Федерацией.

Из множества рейтингов регионов, составляемых информационными агентствами и аналитическими центрами, наиболее продолжительным по истории своего формирования являлся ежегодно публикуемый рейтинг инвестиционного климата регионов агентства «Эксперт РА». Схожую работу позднее начали вести агентство РИА Рейтинг, Ассоциация инновационных регионов России, другими агентствами и, наконец, Агентством стратегических инициатив.

Для оценки инвестиционной привлекательности региона используется исследование двух характеристик каждого региона – инвестиционного потенциала и инвестиционного риска. Под инвестиционным потенциалом в данном случае подразумевается совокупность характеристик региона, которые потенциально могут являться факторами инвестирования в регион, такие как насыщенность территории факторами производства, потребительский

спрос населения и другие. Под инвестиционным риском понимаются различные риски, с которыми сталкивается бизнес в регионе. Каждый из этих показателей в свою очередь складывается из нескольких частных характеристик, которые получены из точных количественных показателей. Для инвестиционного потенциала это природно-ресурсный, трудовой, производственный, потребительский, инфраструктурный, инновационный, институциональный, финансовый и туристический потенциалы. Инвестиционный риск, в свою очередь, складывается из экономического, социального, финансового, управленческого, экологического и криминального рисков. Следует отметить, что при проведении исследования используемые показатели инвестиционного потенциала и риска являются относительными, а не абсолютными. Так, сумма инвестиционных потенциалов всех регионов Российской Федерации составляет 100%, а в случае с инвестиционным риском за единицу считается регион с наименьшим показателем риска, за ноль – с наивысшим.

Оценка производится на основе данных федеральных ведомств: Федеральной службы государственной статистики, Единой межведомственной информационно-статистической системы, Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Индекс кредитоспособности регионов [12] также рассчитывается агентством РИА Рейтинг. Индекс отражает способность региона выполнять свои долговые обязательства. Рассчитывается путем анализа количественных показателей региона, относящихся к долговой нагрузке региона, его бюджету и экономике. После анализа соответствующих показателей региону присваиваются баллы за каждый из них. Регионы ранжируются по шкале от 0 до 100 баллов, которые получают регионы с высшими значениями всех показателей.

Анализ наиболее известных и значимых рейтингов регионов Российской Федерации, составляемых экспертным сообществом, позволяет сделать вывод о том, что информационные барьеры достаточно низки для доступа независимых агентств к проведению подобных исследований. Несмотря на то, что в качестве источника информации в большинстве рейтингов используется в том числе государственная статистика, такие исследования редко используются в государственном управлении в целях совершенствования регулирования регионального развития Российской Федерацией. При

этом для дифференцированного подхода подобные рейтинги могут быть эффективны при типологии территорий и формировании индивидуальной траектории их развития.

Первым шагом на пути внедрения дифференцированного территориального подхода в социально-экономическом развитии может стать корректировка внедряемых Агентством стратегических инициатив Регионального инвестиционного стандарта и Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в регионах России с учетом выделения в перечне субъектов Российской Федерации отдельных групп. Такими группами (как и для различных иных действий федеральных органов исполнительной власти) могут быть:

- регионы Центрального (за исключением Московской области и города Москвы), Северо-Западного (за исключением Калининградской области и города Санкт-Петербурга), Приволжского, Южного, Уральского и Сибирского федеральных округов;
- Московская область, город Москва и город Санкт-Петербург;
- регионы Северо-Кавказского федерального округа;
- регионы Дальневосточного федерального округа;
- Республика Крым и город Севастополь.

В таком случае меры государственной региональной политики, реализуемые федеральными органами исполнительной власти и направленные на регионы первой из вышеупомянутых группы, являются лишь проявлением общей экономической политики. Для остальных групп регионов представляется целесообразным наличие специализированного федерального органа исполнительной власти, «отвечающего» за формирование дифференцированного подхода в экономической политике.

Одним из наиболее ярких проявлений дифференцированного подхода по части финансовой поддержки регионов является статья 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации, где закреплены основные условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета субъектам Федерации. Согласно этой статье, регионы разделяются на группы, к каждой из которых предъявляются разные требования и ограничения при предоставлении дотаций.

Отдельные ограничения установлены для дотационных регионов. Прежде всего, все регионы, получающие дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, «не имеют права заключать соглашения о кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов входящих в его состав муниципальных образований исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации» (пункт 2 статьи 130).

Соответственно, бюджеты дотационных регионов могут обслуживаться только Федеральным казначейством.

Кроме того, дотационные регионы обязаны заключать с Министерством финансов Российской Федерации соглашения, которыми предусматриваются меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации (пункт 10 статьи 131).

Также, в соответствии с пунктами 3 и 4 ст. 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации, для регионов, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 10% объема собственных доходов консолидированного бюджета, предусмотрены фискальные ограничения, которые запрещают таким регионам устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и превышать установленные Правительством Российской Федерации нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих и содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Для высокодотационных регионов установлены дополнительные требования, направленные на обеспечение федерального контроля за планированием и исполнением регионального бюджета и формированием отчетности по итогам его исполнения.

Мониторинг финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [13] ежегодно проводится Министерством финансов Российской Федерации с 2010 г. В мониторинге не представляется последовательный рейтинг регионов России по качеству управления финансами. По его результатам определяется качество управления финансами регионов как «высокое», «надлежащее» или «низкое». В итоговой классификации регионов по этим трём группам указывается причина отнесения региона к той или иной группе. Так, Министерство относит к группе регионов «высоким» качеством управления финансами те, в которых не допускается нарушений законодательства и других нормативно-правовых актов, к категории с «надлежащим» качеством управления те, в которых допускаются незначительные нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации или нарушения условий соглашения по предоставлению бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, «низкое» качество управления финансами регионом характеризуется либо наличием более серьезных нарушений

бюджетного законодательства Российской Федерации, либо наличием множества различных незначительных нарушений.

В рамках данного мониторинга проводится оценка всех регионов. В 2017 г. наибольшее количество регионов (47) имели «надлежащий» уровень управления финансами по классификации данного исследования, что составляет более половины всех регионов России. Регионов с «высоким» уровнем управления финансами в 2017 г. выявлено 22, с «низким» – 11.

Дифференцированный подход выявляется и в решении уникальных проблем типичных для одного или группы регионов. Так, Дальний Восток во многом отличается от других регионов России и обладает своей спецификой. Поэтому для решения проблем данного региона применение дифференцированного подхода является актуальной мерой.

Дальний Восток имеет проблемы, характерные для всей страны, так и типичные только для этого макрорегиона или отдельных входящих в него субъектов. Например, это проблема транспортной доступности и преобладание авиаперевозок. Авиационные перевозки являются единственным регулярным круглогодичным видом сообщения между населенными пунктами и регионами.

В целях повышения транспортной доступности для жителей Дальнего Востока из федерального бюджета организациям воздушного транспорта предоставляются субсидии на осуществление региональных воздушных перевозок пассажиров на территории Российской Федерации. Для повышения доступности авиаперевозок для жителей Дальнего Востока предлагается исключить пункт о предельном пассажиропотоке в 10 тыс. пассажиров; расширить перечень маршрутов; провести мероприятия по возмещению дальневосточным региональным авиаперевозчикам части затрат по оплате ежемесячных лизинговых платежей по договорам лизинга воздушных судов; расширить производство оптимальных типов воздушных судов для использования в региональных и местных авиаперевозках с учетом особенностей аэродромной сети районов Крайнего Севера.

Аналогичные меры, учитывающие индивидуальные характеристики каждого субъекта Российской Федерации могут быть разработаны и для регионов других частей страны – прежде всего Калининградской области, республик Северо-Кавказского федерального округа, территорий Арктической зоны Российской Федерации, Республики Крым и г. Севастополь.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**



Таким образом, дифференцированное управление региональной политикой – это выработка и применение высшим органом государственной власти с целью сокращения межрегиональных различий, законодательно закрепленных в нормативно-правовых актах специальных мер, учитывающих специфику социально-экономического развития отдельно взятых территориальных единиц. Причина использования данного инструмента – высокая неоднородность регионов, вызванная объективными географическими и культурно-историческими предпосылками, а также социально-экономическими и политическими факторами. Дифференцированное управление приводит к усилению роли высших органов власти в решении задач регионального развития. Его применение подразумевает принятие управленческих решений, которые направлены, с одной стороны, на развитие и использование конкурентных преимуществ конкретной территории, а, с другой, на сдерживание нарастания социально-экономических диспропорций. Тем не менее, дифференцированное управление региональной политикой должно гармонично сочетаться с универсальными мерами, применяемыми ко всем регионам.

Развитие практически всех стран мира в той или иной мере осложнено региональными проблемами, которые вынуждают органы государственной власти проводить дифференцированную политику в отношении регионов для их решения. Значительную часть этих проблем невозможно устранить полностью, можно лишь смягчить их остроту, потому что они порождены объективными факторами. Среди этих факторов – неравномерность размещения природных ресурсов, которые служат ценным источником регионального разнообразия страны и основой территориального разделения труда, однако одновременно порождают географические различия в качестве жизни граждан.

Россия – федеративная страна с максимальным в мировой практике количеством своих субъектов, резко отличающихся друг от друга по самым различным показателям. В этой связи выработка со стороны федеральных органов исполнительной власти типовых решений для всех субъектов Российской Федерации может быть ограничена. Поэтому при реализации тех или иных государственных решений органы власти вынужденно сталкиваются с необходимостью использования дифференцированного подхода к своим территориям.

Безусловным ограничителем во внедрении такого подхода является требование Конституции Российской Федерации, где сказано, что все органы государственной власти субъектов Российской Федерации при взаимодействии с федеральными органами государственной власти равноправны.

Однако дифференцированный подход к регионам вытекает сам собой в силу целого ряда объективных причин. Очевидно, что даже в рамках осуществления инвестиционной деятельности следует ожидать и требовать от региональных органов исполнительной власти разных моделей поведения.

Поэтому крайне важно сформировать в первую очередь не собственно типологию субъектов Российской Федерации, а нормативно закрепить возможность использования дифференцированного подхода для вышеупомянутых отдельных территорий страны. «Особый» подход требуется также к социально-экономическому развитию зоны Крайнего Севера (или Арктической зоне), Калининградской области, регионам Крымского федерального округа, а также Московскому столичному региону. Для остальных регионов в целом унифицированный подход, скорее, возможен, чем чем-либо ограничен.

Дифференцированная региональная политика не исключает необходимости проведения ряда универсальных мер, способствующих сбалансированному развитию Российской Федерации. К числу таких мер относятся реальное внедрение инструментов государственного

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1 Мельников Е.Г., Мацерат М.И. Социальная структура в российском обществе: возможные пути стабилизации // Конфликт и социальный порядок / Под ред. В. Д. Виноградова. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2002.

2 Колчин С.П., Бушинская Т.В. Рейтинговая оценка регионов как этап формирования региональной налоговой политики // Экономика. Налоги. Право. – 2013. – №3. – С. 103 – 109

3 Бюджетный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

4 Афонцев С.А., Зубаревич Н.В. Пространственное развитие как механизм модернизации Республики Казахстан // Вопросы экономики. – 2012. – № 5. – С. 53 – 58

5 Юшков А., Одинг Н., Савулькин Л. Судьбы российских регионов-доноров // Вопросы экономики. – 2017. – № 9. – С. 63 – 82.

6 Климанов В.В., Михайлова А.А. Бюджеты высокодотационных субъектов Российской Федерации: меры по обеспечению сбалансированности // Вестник АКСОР. – 2016. – №1. – С. 76 – 83.

7 Экономика общественного сектора / Под ред. Л.И. Якобсона, М.Г. Колосницыной. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2016. – 588 с.

8 Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / Под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. – 137 с.

9 Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков / Под ред. А.М. Лаврова. Институт «Восток-Запад». – М.: МАКС Пресс, 2001. – 311 с.

10 Лавров А.М. Бюджетная реформа в России. От управления затратами к управлению результатами. – М.: КомКнига, 2005. – 556 с.

11 Михайлова А.А., Климанов В.В., Сафина А.И. Влияние межбюджетных трансфертов на экономический рост и структуру региональной экономики // Вопросы экономики. – 2018. – №1. – С. 91 – 103.

12 Индекс работоспособности регионов - итоги 2017 г. // [Электронный ресурс]. – URL: <http://riarating.ru/regions/20180405/630088359.html>

13 Мониторинг финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/monitoring\\_finance](https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance).