

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М.В. РЯСКОВА

Московский государственный университет

e-mail:
ryaskovanv@mail.ru

В данной статье проанализирована эволюция межбюджетных отношений в России и выявлено, что особенность региональной политики обусловлена чрезмерной дифференциацией регионов, которая, в свою очередь, определена географическими, национальными особенностями РФ, а также макроэкономической стратегией федерального руководства, направленной на развитие исключительно сырьевого сектора экономики. Показано, что современная методология распределения трансфертов регионам, акцентирующая внимание на инвестиционную привлекательность регионов, не может являться инструментом для выравнивания. Установлено, что результатом данной методики расчета трансфертов является еще больший разрыв между регионами, что может привести к распаду страны в целом. Предложена альтернатива существующим методикам регионального выравнивания с учетом особенностей экономического развития страны.

Ключевые слова: региональная политика, бюджетный федерализм, межбюджетные отношения, политика выравнивания, региональные трансферты, инвестиционная привлекательность регионов.

Россия является слишком большой страной, чтобы позволить себе игнорировать специфику действия факторов экономического роста в пространстве. Тем более их учет важен потому, что усиление межрайонной дифференциации экономических и социальных условий функционирования общественной системы в пространственном аспекте стало если и не наиболее важным, то во всяком случае одним из наиболее заметных и социально раздражающих результатов действий правительства.

Поэтому целью данной работы стало изучение проблем, связанных с нарастающей дифференциацией между регионами. Данная проблематика не является новой для экономической литературы, однако, как правило, авторы рассматривают проблему бюджетного выравнивания в контексте лишь выделения трансфертов, в то время как данная проблема должна быть решена с учетом географических, национальных и исторических особенностей регионов, что предполагает комплексный подход, а не только финансовые выплаты.

Естественную дифференциацию, основанную на различиях, связанных с географическим местоположением и условиями проживания населения, можно считать нормальным явлением. Эти различия (особенности климата, рельефа, местоположение по отношению к сложившимся рынкам и источникам снабжения, размещение естественных ресурсов, степень заселенности, исторические и этнические особенности того или иного региона и т.п.) не являются вечными, но требуют для своего изменения длительного времени и концентрации огромных ресурсов. Однако экономическая и социальная дифференциации являются неприемлемой в условиях развитого государства, а потому требует продуманной политики по устранению различий в регионах.

В советский период, в рамках централизованной экономики, осуществлялось целенаправленное перераспределение национального дохода. На основе государственного плана осуществлялась координация социально-экономического развития регионов с учетом их специализации, что позволяло сгладить экономико-социальные различия регионов.

В Западной Европе региональная политика направлена на подтягивание относительно отсталых регионов до уровня средних: основной акцент делается на территориях с наихудшими экономическими и социальными показателями. При этом нередко используется перераспределение средств от относительно богатых к относительно бедным странам через механизмы ЕС (структурные фонды и прочие). Однако данное перераспределение происходит лишь в рамках Евросоюза. Процесс глобализации предопределяет дальнейшее разделение стран на два полюса – лидеры сверхскоростной цивилизации и страны сырьевой направленности – отстающие страны.



В условиях процесса глобализации место в России зависит от того насколько быстро придет осознание приоритетности национальных интересов и создания единого уровня экономического развития для регионов страны, которые и составляют базу для создания *единого* экономически сильного государства.

Дифференциация в России имеет ряд особенностей, которые нельзя не учитывать при определении принципов политики регионального выравнивания:

– огромное расстояние между западными и восточными районами России препятствуют оперативному вмешательству центра в региональную экономику;

– наличие регионов, расположенных в зоне полярного круга, к которым необходимо применять особые программы экономического развития этих регионов;

– территориальное разделение России имеет национальный характер, что приводит к обострению не только межнационального конфликта, но и к постоянному вливанию денежных средств в «горячие» регионы;

– ряд регионов страны имеют узкосырьевую направленность экономического развития, что в условиях высокой стоимости транспорта *сырьевых грузов* усиливают процессы дезинтеграции страны и развивают дальнейшую дифференциацию регионов;

– резкое расслоение регионов по уровню получаемых доходов: к началу либеральных реформ на долю 10-ти наиболее развитых субъектов Федерации приходилось 40,1 % общего объема валового продукта; денежные доходы на душу населения в 10-ти наиболее «богатых» регионах превышали уровень замыкающей десятки субъектов Федерации в 2,86 раза. На сегодняшний день доля валового производства первой десятки регионов увеличилась до 48 % от общего уровня. Денежные доходы населения «богатых» регионов превышают уровень доходов «бедных» регионов в 3,3 раз (соотношение самых «богатых» и самых «бедных» регионов с учетом стоимости жизни составило почти 600%¹);

– в структуре доходов бюджетов субъектов РФ преобладает та их часть, которая не закреплена на постоянной основе. В отдельных субъектах РФ уровень собственных доходов составляет только 6-18%, а в некоторых местных бюджетах – лишь 0,1-6%².

Все вышесказанное позволяет говорить о тенденциях распада России, необходимости проведения разумной региональной политики, направленной не только на экономическую интеграцию регионов, но и на социальное выравнивание местных уровней, что позволит устранить различия между всеми уровнями субъектов Федерации.

В региональной политике постсоветской России можно выделить две составляющие: 1) административно-правовое регулирование процессов взаимодействия центра и субъектов РФ, а также администраций субъектов РФ и местных органов власти; 2) перераспределение финансовых ресурсов между различными уровнями власти и оказанием финансовой поддержки на основе бюджетных и внебюджетных инструментов – формирование бюджета и распределение финансовых средств. В данной работе акцент будет сделан, в первую очередь, на перераспределение финансовых ресурсов.

Первая радикальная реформа межбюджетных отношений была проведена в конце 1993-1994 гг. Ее особенностью был полный отказ от системы планирования межбюджетных отношений, а также были установлены единые (за исключением Татарстана, Башкортостана и Якутии) нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации, создан Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого стали распределяться на основе единой для всех формализованной методики. В первую очередь речь шла о создании юридического механизма распределения бюджетных средств между регионами.

В 1998-2000 гг. была реализована Концепция реформирования межбюджетных отношений. В данной Концепции были определены принципы новой методики распределения ФФПР и институциональные механизмы отношений между центром и регионами. Центр обязан был обеспечить соблюдение конституционного права на всей территории страны и реализовать единый унифицированный подход к форме и содержанию подписываемых документов, затрагивающих прежде всего вопросы разграничения полномочий.

¹ Данные Госкомстата 2005 г.

² Данные Госкомстата 2005 г.



Регионы же старались добиться включения в документы положений, позволяющих обеспечивать региональные интересы, мотивируя это необходимостью учета местных особенностей и экономической целесообразностью. В результате сформировалась асимметричная федерация со всеми вытекающими политическими и экономическими последствиями, которые, в конечном итоге, привели к хаосу во взаимоотношениях основной цепочки бюджетного федерализма «Центр – субъекты – местные органы».

В 2001 г., с началом действия нового бюджетного кодекса России, произошло резкое изменение соотношения сил межбюджетных отношений в пользу федерального бюджета. Основанное новаторство состояло в том, что произошла ликвидация всех целевых бюджетных фондов: дорожного, экологического, фонда борьбы с преступностью и т.д. Кроме этого, произошло резкое уменьшение налоговых ставок, которые непосредственно идут в доходы региональных бюджетов. Как следствие принятия данного кодекса стало сокращение финансовых потоков на содержание муниципальных предприятий, многие фонды, прежде находившиеся под федеральным контролем, практически были ликвидированы регионами структурами.

В 2002 г. основной целью реформы межбюджетных отношений было дальнейшее развитие финансовой самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти. Параллельно с этим в регионах предусматривалось проведение структурных реформ на уровне муниципалитетов.

Начиная с 2003 года, в соответствии с Программой развития бюджетного федерализма до 2005 года, было предусмотрено создание Фонда софинансирования социальных расходов. Средства фонда должны быть направлены на поддержку приоритетных, социально значимых расходов в условиях проведения структурных реформ: на предоставление жилищных субсидий населению по оплате жилья и коммунальных услуг.

В 2004 г. в соответствии с концепцией реформирования бюджетного процесса были установлены правила и процедуры распределения бюджетных средств на конкурсной основе, что позволило разработчикам данной методологии назвать данный процесс «бюджетное планирование финансовых потоков».

Однако в предложенной методике оценки заявок можно скорее разглядеть западный стандарт оценки инвестиционного климата региона, нежели процедуру бюджетного планирования.

Данный подход имеет не только достоинства, но и недостатки. Одновременно и достоинством, и недостатком является то, что он скорее применим при определении маркетинговой стратегии предприятия, нежели при проведении макроэкономической политики многонациональной страны. М. Портер в своей книге «Международная конкуренция» писал: «Механическое копирование чужого опыта неприемлемо, так как политика, которая хороша для одной страны, может оказаться плохой для другой страны»³, а тем более, когда речь идет о применении принципов корпоративной стратегии для национальной стратегии.

Вторым достоинством-недостатком подобного рода стратегии является субъективность оценок, которые выставляются при проведении расчетов распределения бюджетных средств. В корпоративной стратегии, как правило, оценки выставляют эксперты данной отрасли, здесь же проставлением оценок занимается бюрократический аппарат – эксперты в области бюджетного регулирования. Каждый эксперт, который выставляет оценки, известен в своей среде и в случае ошибки теряет свое реноме. В макроэкономике за каждую ошибку отвечает «лишь» народ, который проживает в данном регионе: ошибка коллективная, за нее не уволят весь коллектив разработчиков.

В корпоративной стратегии критерии более четкие – получение дополнительной прибыли с каждой единицы вложенного капитала, в макроэкономике подобный критерий не всегда оправдан, особенно, когда речь идет о районах с заведомо низкой отдачей (Крайний Север, «горячие» точки).

Третьим недостатком данной методологии является чрезмерный акцент на позиционирование заявки на финансирование, а не на суть проблемы в регионах. Если посмотреть методологию, то в ней можно увидеть, что высшие баллы получают те заявки, которые имеют несколько направлений распределения бюджетных средств; дана полная

³ Майкл Портер. Международная конкуренция. – М., Международные отношения, 1993. – С. 23.



документация всего проекта, который включает в себя и расчет необходимости выделения трансферта для данного региона бюджетных средств. За определенное количество денег любая консалтинговая фирма сделает необходимый пакет документов, который в дальнейшем будет просто тиражироваться. Однако проблема реальной необходимости так и останется нераскрытой для федерального центра, потому что осознание ее возможно только при постоянном контроле и при самостоятельном подсчете всех заявок, что требует присутствия на местах федеральных контролеров.

В-четвертых, известно, что рынок в условиях глобализации дает максимум макроэкономического результата только для национальной экономики в целом, а отнюдь не для каждого регионального хозяйства. Более того, некоторые регионы, особенно расположенные в зонах сурового климата, могут терять от участия в «открытом конкурсе» очень много. Это не создавало бы особых проблем, если бы излишки рабочей силы из таких регионов могли свободно перемещаться в западные и южные районы. Однако рынки труда либерализуются гораздо медленнее рынков капитала.

Пятым недостатком, на наш взгляд, является отсутствие отраслевого подхода в данной методологии. Классик корпоративной стратегии М. Портер в своей книге «Международная конкуренция» по этому поводу писал: «Успех страны базируется на успехе всей отрасли, а не отдельной фирмы».

Следует отметить тот факт, что методики расчетов трансфертов регионов не учитывают развития самих градо-, регионально-образующих отраслей, которые при создании благоприятствующих институциональных и экономических предпосылок могли бы сами являться локомотивами регионов. Подобную картину можно наблюдать в МО «Малярославец», где сотрудничество администрации и «Газпром» привело к росту регионального продукта и улучшения качества жизни муниципального образования. Таким образом, действующие подходы и механизмы финансового регулирования не только не способствовали уменьшению дифференциации между регионами, а, наоборот, обусловили ее усиление.

Ситуацию, которая возникла в результате проведения региональной политики можно охарактеризовать следующими чертами:

– во-первых, чрезмерная концентрация экономического потенциала и доходов в небольшом количестве регионов в столь обширной стране, как Россия, практически превратила большую ее часть в «экономическую пустыню»;

– во-вторых, наблюдается высокий отток экономически активного населения из «зоны пустынь» и, следовательно, неизбежный рост бюджетных расходов на поддержание территорий экономического бедствия;

– в-третьих, чрезмерная концентрация экономической мощи в немногих регионах изменила сам характер межрегиональных экономических взаимодействий; регионы, находящиеся в зоне экономического бедствия, постепенно выпадают из системы межрегионального обмена, становясь чистыми потребителями ресурсов и конечных продуктов, что приводит к появлению разрывов в рыночном пространстве, прогрессирующей дезинтеграции.

– в-четвертых, определенная несогласованность политики, а главное, результативность ее проведения продолжает усиливать межрегиональную дифференциацию. Лучшие результаты проведения экономической политики, как правило, показывают регионы с лучшими исходными возможностями. Сохранение подобной тенденции противоречит самой идее регионального выравнивания, конвергенции в пространственном аспекте, рациональному освоению и развитию территории страны, поддержанию социальных стандартов. Все это диктует необходимость проведения специальной политики формирования эффективной региональной структуры экономики. Основным признаком такой структуры является сочетание определенной экономической самодостаточности (кадровой, финансовой, управленческой) на уровне крупных регионов России с налаживанием их интенсивного взаимодействия.

Стремление к региональному выравниванию обязательно должно быть целью политики центра, при этом политика регионального выравнивания предполагает достижение социально-экономического равновесия между регионами, в первую очередь, как долговременную тенденцию.



Концепция модели политики регионального выравнивания должна опираться на следующие принципы:

– ослабление региональной дифференциации возможно при разумном сочетании механизмов государственного управления и факторов экономического роста региона с учетом собственного, регионального потенциала;

– механизм межрегионального перераспределения ресурсов обязан, не подрывая источники развития обеспечить в перспективе социально приемлемые стандарты жизни в регионах;

– помощь отстающим регионам исходит в первую очередь из критерия экономической эффективности с учетом поддержания социальной справедливости;

– интересы РФ имеют приоритет перед интересами отдельных ее регионов;

– федеральное законодательство и административно-правовое регулирование (договоры) обязаны способствовать уменьшению региональной социальной и экономической дифференциации.

Общая схема оценки необходимых масштабов поддержки регионов из средств федерального бюджета должна предусматривать несколько последовательных этапов:

1. Оценка финансово-экономического потенциала региона и его доли, возможной к использованию в регионе на потребление и накопление.

Обобщающей характеристикой экономического развития региона в методологии СНС является валовой региональный продукт. Его и нужно взять за основу оценки нормативного уровня финансовых возможностей региона. Существует понятие «созданный ВРП», который может быть использован на потребление и накопление в регионе. За основу оценки нормативного уровня финансово-экономического потенциала региона необходимо принимать показатель созданного ВРП в течение года, который может быть использован на потребление и накопление в регионе. Для определения этого показателя необходимо вычесть из созданного ВРП ту его часть, которая передана в виде налоговых и неналоговых отчислений в федеральный бюджет и центральные внебюджетные фонды.

Методология расчета этого показателя близка к методике расчета текущих трансфертов, которая используется в Концепции формирования межбюджетных отношений. Отличие состоит лишь в том, что в концепции правительства данная методика оценка расходов региональных бюджетов не определяет их фактический уровень, а всего лишь служит нормативной базой для расчета трансфертов и трансфертных квот из Федерального фонда финансовой поддержки регионов.

2. Определение гарантированного уровня ресурсов на потребление и накопление.

Получив оценку ВРП, который создан в течение года в регионах, необходимо подсчитать усредненный ВРП в регионах. Этот показатель и должен быть основой для получения трансфертов, причем его оценка должна происходить не только с учетом проживающего в нем населения, но еще и с учетом нормы прибыли предприятий, которые находятся на территории регионов. Именно от динамики данного показателя и будет зависеть тот фонд трансфертов, которые поступают из федерального центра.

3. Оценка общих трансфертов, обеспечивающих гарантированный уровень расходов на конечное потребление и накопление.

Для регионов с низкими объемами произведенного ВРП, который может быть использован на потребление и накопление, возможного к использованию на региональном уровне (ниже минимальных нормативов ресурсов потребления и накопления), трансферты должны дополнить собственные возможности регионов до этих нормативов. Для регионов, чей созданный ВРП выше минимально гарантированного уровня, трансферты из федерального бюджета на пополнение ресурсов потребления и накопления не предполагаются. Данные трансферты будут использованы лишь при пополнении общих ресурсов потребления и накопления в регионе. Также они могут быть направлены на выравнивание интегральных индикаторов социально-экономического развития регионов.

4. Оценка текущих трансфертов, поддерживающих уровень минимального социального обеспечения.

Основой для этой оценки должны стать стандарты социальной схемы западных стран. В первую очередь речь идет об элементарном финансировании прав, которые предоставлены гражданам по Конституции РФ: жилье, образование, медицина. Данным правами, а главное, качеством предоставления нерыночных услуг, должны быть обеспечены



не меньше 70% граждан. Это особенно актуальным становится сейчас, в условиях рыночной экономики. По мнению автора, неприемлемым является подход так называемых «социальных ранжировок», при котором регионы разбиваются на группы, и для каждой из них выстраиваются социальные трансферты. Это может привести к дальнейшей миграции людского капитала из неблагополучных социальных районов. Наоборот, федеральная политика должна быть выстроена по принципу равенства социальных стандартов. Однако само ранжирование необходимо проводить с целью выделения финансовых средств для улучшения социальной обстановки в регионах с учетом предприятий, которые являются региональнообразующими.

5. Оценка инвестиционных трансфертов, направляемых на рост возможностей самообеспечения региона ресурсами для достижения минимальных стандартов.

Что касается данной оценки, необходимо применить тот метод, который и заложен в Концепции формирования межрегиональных трансфертов, а именно оценить инвестиционные возможности региона. Для этого необходимо провести диагностику регионального потенциала на федеральном уровне, понять составляющую муниципалитетов в данном регионе, провести анализ сильных и слабых сторон промышленного и сельскохозяйственного капитала в данном регионе и т.д. И на основании данной оценки произвести действенную помощь предприятиям, которые могут в дальнейшем стать локомотивами данного региона.

Все расчеты оценок должны быть произведены с учетом единой системы целеполагания, которая направлена на улучшение стратегических позиций страны в целом. В условиях реальной реинтеграции экономического пространства России экономическая политика федерального центра должна быть согласована с усилиями субъектов Федерации в направлении конструирования эффективных межрегиональных взаимодействий. Это предполагает проведение расчетов всех показателей по методологии модели «Затраты-выпуск» с дальнейшим анализом получившихся результатов и стимулированием развития государственной политики, акцентированной на поддержание экономических связей между экономическими агентами, расположенными в различных регионах страны, прежде всего, политики в области, энергетики, топливоснабжения, транспорта и связи.

Политика бюджетного перераспределения должна быть дополнена активной политикой федерального центра по реализации приоритетов экономического роста и структурной политики в региональном аспекте.

В первую очередь это касается регионов Дальнего Востока, Сибири и Крайнего Севера. Неконкурентоспособность производственно-экономических систем в этих регионах используется сейчас в качестве аргумента против их развития как целостных экономических систем и за ограничение их развития интересами выборочного освоения природных ресурсов. Однако с государственной точки зрения коммерческие аргументы не могут быть признаны достаточным критерием политики в отношении этих регионов. Единственным аргументом, с позиции общенациональной стратегии, является необходимость поддержания эффективной комплексности социального и экономического развития в регионах с позиций сохранения единства экономического пространства, обеспечения социальных гарантий и свободы выбора места проживания, обеспечения геополитических и военно-стратегических позиций страны.

К таким проблемам также относятся экологические вызовы, обеспечение экономической безопасности регионов и экономических зон, решение энергетических и продовольственных задач, инновационные прорывы и перестройка структуры производства, развитие магистральной инфраструктуры. В основе такой интегрированной политики должна лежать регулярная разработка и публикация приоритетов экономического развития в региональном аспекте, а также программирование экономического и социального развития в региональном аспекте.

Еще одной концептуальной сферой регионализации общегосударственной экономической политики является регулирование внешнеэкономической деятельности. Эффективный в случае России в целом курс на импортозамещение как одно из условий экономического роста существенно корректируется применительно к отдельным регионам, в частности, для приграничных регионов, а также для регионов, в которых сконцентрировано производство продукции, занимающей монопольное (или близкое к нему) положение на мировых отраслевых рынках, или для регионов традиционной экспортной специа-



лизации, наиболее эффективной политикой является стимулирование экспорта при полном использовании имеющегося потенциала импортозамещения. К таким регионам относятся, в первую очередь, российский Дальний Восток, Тюменская область, Калининградская область, а также ряд занимающих приграничное положение субъектов Федерации.

Экономическая политика в целом должна быть двухуровневой: с одной стороны, политика самих региональных властей, стержнем которой является деятельность, направленная на воспроизводство и взаимодействие ресурсов на территории и на институциональное обеспечение преимуществ каждого конкретного региона в сфере предпринимательского климата (включая инвестиционный климат). Еще одной целеполагающей задачей региональных властей является обеспечение эффективного функционирования и развитие социальной сферы на территории. Именно от успехов и неудач в этой области управления во многом зависит оценка населением качества государственного управления и регулирования. В динамике эффективное решение задач управления будет означать быстрое улучшение предпринимательского климата в стране в целом, что в некоторой перспективе приведет к сосредоточению региональной политики действительно в сфере государственных финансовых трансфертов. С другой стороны, политика федерального центра. Роль федерального центра должна заключаться в создании таких общефедеральных экономических и институциональных условий, которые бы не исключали, а, напротив, способствовали эффективному развитию региональной инициативы в области наращивания территориального потенциала.

REGIONAL POLICY IN RUSSIA AND EFFICIENCY OF ITS ACTIVITY

M.V. RYASKOVA

Moscow State of University

e-mail:

ryaskovamv@mail.ru

The evolution of interregional budget relations in Russia was analyzed and was revealed the specialty of regional policy has caused excessive difference of regions, which has definite by geographical, national peculiarities of Russian Federation, and, also, by the direction of macro economical strategy was directed on development the resources sector of economy. It is show the modern methodology of distribution transfers to regions, which based on definition the attractive region for investments, cannot be the instrument for equality regions. It is determinate the result of application this methodology of accounting transfers is more bigger difference between regions then before and the damage of liquidation the integrity of Russia. Author of this article supposed the alternative of regional equality.

Key words: regional policy, budget federalism, interregional budget relations, the policy of regional equality, regional transfers, the attractive region for investments