

УДК 336.226.13

## ФИНАНСОВО-КРЕДИТНЫЕ, БЮДЖЕТНЫЕ И НАЛОГОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ

*С.А. Шанин*  
*г. Белгород*

В России, к настоящему времени, сложилась доминирующая тенденция, состоящая в углублении межрегиональной дифференциации по ряду основных экономических и социальных параметров. В частности, последние десять лет разница между наиболее богатыми и бедными районами в уровнях внутреннего продукта и конечного потребления на душу населения непрерывно увеличивается<sup>1</sup>.

Федеральный центр пытается смягчить такую ситуацию, адресуя в наиболее отсталые субъекты РФ бюджетные субвенции и осуществляя точечные инвестиции в их экономику, позволяющие поддерживать в жизнеспособном состоянии отдельные наиболее важные предприятия. Предоставляются также льготы по налоговым отчислениям, направляются бюджетные трансферты, необходимые для решения социальных проблем.

Тем не менее, эти меры не дают возможность достичь существенных результатов. Дифференциация между регионами неуклонно углубляется, прежде всего из-за быстрого ухудшения социально-экономической обстановки в наиболее бедных субъектах федерации. Некоторые из них могли бы претендовать на получение статуса региона социального бедствия. Вымирают рабочие поселки, и даже некоторые малые города, пустеют отдаленные и малоосвоенные районы Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока. За годы рыночных реформ почти миллион жителей покинули области, составляющие Дальневосточный федеральный округ. И сегодня 2/3 населения северной зоны и 1/3 южной зоны Дальнего Востока ориентированы на выезд<sup>2</sup>.

Заметим, что отсюда и стремление отдельных территорий к самоопределению, а такая политико-правовая децентрализация становится внешним оформлением и поверхностным выражением более глубоких процессов экономического обособления.

<sup>1</sup> Нижегородцев Р. Поляризация экономического пространства России и как ей противодействовать // Проблемы теории и практики управления, 2003. №1.

<sup>2</sup> Год планеты: Политика Экономика. Бизнес. Банки. Образование. Вып. 2001 г./ Гл. ред. О.Н. Быков. – М.: Республика, 2001. С. 53-55.

Аналогичные тенденции наблюдаются не только во взаимоотношениях между регионами, но и внутри некоторых субъектов РФ.

Корни проблемы в том, что в макроэкономической системе на конкурентных рынках, допускающих межотраслевые переливы капитала, действует закон средней нормы прибыли, выражающий тенденцию к получению равной величины прибыли на равный авансированный капитал. Как следствие, часть прибавочной стоимости, создаваемой в трудоемких отраслях (с низким органическим строением капитала), присваивается в капиталоемких (с высоким органическим строением). На территориальном уровне данный закон способствует усилению индустриально развитых регионов, где сосредоточены капиталоемкие отрасли хозяйства, и тормозит экономический рост (усугубляет технологический и структурный консерватизм) в отсталых. Таким образом, он действует как закон дифференциации или неравномерности экономического развития.

В результате стихийного действия данного закона в каждой сколько-нибудь значительной по площади стране возникают хронически депрессивные территории, которые являются инвестиционно непривлекательными, и практически выпадают из экономической жизни. Для таких регионов становится характерна неконтролируемая миграция населения, что чревато серьезным обострением социально-демографических проблем. В России – это некоторые районы Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Сегодня уже очевидно, что в рамках системы адресных субвенций и точечных инвестиций рассматриваемая проблема не разрешима. В этой связи, следует по-новому использовать возможности государственного регулирования через бюджетные, налоговые и финансово-кредитные механизмы. Однако при всем при этом не исключено и применение административно-политического ресурса.

Другими словами, в деятельности федеральных и региональных органов власти можно выделить две составляющие, касающиеся механизмов регионального выравнивания: первая относится к административно-правовому регулированию процессов взаимодействия центра и субъектов РФ, а вторая связана с перераспределением финансовых ресурсов между различными уровнями власти и оказанием финансовой поддержки на основе бюджетных, внебюджетных и налоговых инструментов.

Кратко охарактеризуем их. Начнем с первой. Итак, в последние годы важнейшую роль в федеративном процессе играл механизм заключения договоров между центром и субъектами РФ. Нередко, в ходе достижения политического консенсуса, они решали противоположные задачи – центр стремился обеспечить соблюдение конституционного права на всей территории страны и реализовать унифицированный подход к форме и содержанию подписываемых документов, прежде всего затрагивающих вопросы разграничения полномочий, а регионы, в свою очередь, старались добиться включения в документы по-

ложений, позволяющих обеспечивать собственные интересы, мотивируя это необходимостью учета местных особенностей и экономической целесообразностью.

Как показал опыт, у данного механизма есть свои плюсы и минусы. В результате у нас сформировалась асимметричная федерация со всеми вытекающими отсюда политическими и экономическими последствиями. Это обстоятельство отчасти оправдано тем, что разные природно-климатические условия, демографическая ситуация, уровень накопленного потенциала предопределяют существенные различия в доходной базе отдельных территорий по сравнению с необходимым уровнем бюджетных расходов. Особую проблему составляет бедственное положение районов Севера и моноотраслевых городов с депрессивными производствами. И естественно, что ее решение невозможно без соответствующих усилий на федеральном уровне.

Что же касается второй составляющей механизма регионального выравнивания – перераспределения финансовых ресурсов, то отметим, что задействованные, до недавнего времени подходы и механизмы финансового регулирования не только не способствовали уменьшению дифференциации между территориальными образованиями, но и, наоборот, непреднамеренно обусловили ее усиление. Определенные положительные сдвиги в решении текущих, краткосрочных задач путем выделения трансфертов не могли существенно влиять на достижение стратегических целей по снижению дефицитности региональных бюджетов и обеспечению экономического роста. Эти цели пытались реализовать с помощью дотаций и финансирования федеральных программ путем выделения министерствам и ведомствам, а также правительствам субъектов РФ средств на развитие социальной инфраструктуры и экономики.

Несогласованность механизмов финансирования, а главное преобладание узкоотраслевого подхода к распределению средств и слабый контроль за их использованием помешали в большинстве регионов достижению поставленных целей. Кроме того, для должной организации социального обеспечения населения, развития производственной и социальной инфраструктуры, проведения общественных работ и контроля за эффективностью природопользования органам власти, как правило, на местах не хватает полномочий и доходов.

В этом плане важно учитывать, что у субъектов РФ в структуре доходов бюджетов весьма значительна часть, которая не закреплена на постоянной основе (в некоторых из них уровень собственных доходов составляет только 6–18%). Но если налоговые поступления на законных основаниях могут быть в ходе межбюджетных отношений в одночасье перераспределены, то региональные власти, практически лишаясь побудительных мотивов к приращению соответствующего потенциала. С одной стороны, подобное положение вещей порождает иждивенческие настроения в регионах-реципиентах, с другой, подрывают у регионов-доноров серьезные стимулы к развитию.

Но главное – такие механизмы региональной финансовой помощи требуют все больших объемов перераспределяемых ресурсов при неуклонно уменьшающихся возможностях федерального центра.

Для уменьшения потребности в дотационных вливаниях и повышения заинтересованности в самозарабатывании бюджетных средств нужно, в первую очередь увеличить собственные доходы территориальных бюджетов путем замены части отчислений от регулирующих налогов постоянными составляющими. Следует предусмотреть нормы разведения налоговых поступлений таким образом, чтобы каждому уровню управления соответствовала надежная доходная база для финансирования возложенных на него функций. Доходы бюджетов субъектов Федерации не должны зависеть от произвола чиновников из центра, равно как и доходы бюджетов органов местного самоуправления не должны определяться благосклонностью региональных властей.

Между тем, центр не решается пойти по этому пути, поскольку реализация данной тенденции уменьшит его политический ресурс по отношению к территориальным властям, ослабит рычаги его влияния на экономическую политику регионов, сузит пространство для финансового маневра федерального правительства.

Стремление к выравниванию социально-экономического уровня любой ценой не должно быть целью политики центра. Решения, способствующие территориальной поляризации, не всегда плохи с точки зрения страны в целом, поскольку могут приводить к улучшению соответствующих показателей развития во всех регионах, в том числе и в беднейших. Наоборот, меры, направленные на сближение территориальных показателей, могут обусловить их повсеместное ухудшение. Поэтому политика должна быть сориентирована на достижение социально-экономического равновесия между регионами только как на долговременную тенденцию. Следует осознать, что в долгосрочной перспективе ослабление дифференциации в этой сфере возможно только на основе экономического роста и развития всех субъектов Федерации с преимущественной опорой на собственные силы.

Также подчеркнем, что следует исходить из того, что государство должно не «обирать» более богатые территории в пользу бедных, а стремиться к разумному компромиссу между поддержкой бедных и созданием условий для развития остальных регионов. При этом основную долю помощи отсталым районам следует определять исходя из ожидаемого эффекта от инвестиций в них<sup>3</sup>, а не степенью бедственности их положения. Понятно, что в чрезвычайных ситуациях тем или иным субъектам Федерации может и должна предоставляться специальная помощь, носящая гуманитарный характер и преследующая в первую очередь социальные цели, причем в краткосрочном периоде, но ее природа объективно не предполагает решения задач регионального выравнивания.

<sup>3</sup> Поздняков А., Лавровский Б., Масаков В. Политика регионального выравнивания в России (основные подходы и принципы). // Вопросы экономики, 2000. №10.

Итак, государство должно помогать слабым регионам и опираться на сильные, причем в первую очередь нужно поддерживать те из них, которые обеспечивают собственное развитие, формируют условия и стимулы для постепенного перехода от пассивного использования финансовой помощи к организации конкурентоспособных производств, пополняющих их доходную базу. Желательно не просто субсидировать наиболее отсталые территории, но и создавать условия для успешного развития «локомотивных» районов, своеобразных «точек роста», способствовать полноценному раскрытию и реализации конкурентных преимуществ всех субъектов РФ<sup>4</sup>. При таком подходе право на федеральную поддержку будут иметь не только депрессивные районы, но и богатые, если вложения в них предполагают значительный эффект.

---

<sup>4</sup> Концепция стратегического развития России до 2010 года. – М.: Изд-во ИСЭПН, 2001. – С. 95.