

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ: ТРУДНЫЙ ПУТЬ СТАНОВЛЕНИЯ

А.Г. Гранберг,

*академик Российской академии наук, Председатель Совета по изучению
производительных сил Министерства экономического развития
и торговли Российской Федерации и РАН (г. Москва)*

Региональная политика в Российской Федерации является важным направлением государственной деятельности на федеральном и субфедеральном уровнях, что объективно отражает огромное разнообразие природных, экономических, социальных, политических условий регионов страны и императив ее целостности. В 1996 г. утверждены «Основные положения региональной политики в Российской Федерации». Государственная Дума подготовила проект рамочного федерального закона «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации». Принят ряд законов и нормативных актов, определяющих основные аспекты региональной политики федерального центра.

Постепенно набирает темп реформа федеративных отношений, первыми этапами которой стали создание федеральных округов во главе с полномочными представителями Президента РФ, активная работа по устранению противоречий между федеральным и региональным законодательством, разграничение полномочий центра, региональных властей и органов местного самоуправления. Проблемы развития федеративных отношений и региональной политики занимают важное место в ежегодных посланиях Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию.

Сейчас уже нет принципиальных разногласий в понимании места, целей и задач региональной политики, существа ее правового и институционального обеспечения. *Главным становится усиление результативности региональной политики, особенно в социально-экономической сфере.*

Региональная политика в стратегии социально-экономического развития России

К началу нового века Россия, не завершив период политических и экономических трансформаций, пришла без принятой обще-

ством стратегии развития. Перелом наметился в конце 1999 г., когда новый лидер страны инициировал создание Центра стратегических разработок с соответствующими названиями задачами. В середине 2000 г. Правительство РФ ознакомилось с проектом *Основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу*, в котором, однако, не затрагивались проблемы регионального развития и региональной политики. В процессе доработки проекта в Министерстве экономического развития и торговли была воспринята рекомендация о включении нового раздела «Стратегия территориального развития и федеральная региональная политика». Текст такого раздела был подготовлен автором и сотрудниками Департамента региональной экономики и программ.

Стратегия территориального развития определяет приоритеты и этапы реструктуризации экономики регионов и национального экономического пространства, а региональная политика увязывает конкретные меры по осуществлению стратегии со всеми другими направлениями социально-экономической политики и ресурсными возможностями государства. Главные цели стратегии территориального развития заключаются, во-первых, в укреплении единого экономического пространства, политической целостности и безопасности страны, во-вторых, в гармоничном развитии всех регионов на основе их рациональной специализации в общероссийском и международном разделении труда, использования ресурсного потенциала и конкурентных преимуществ.

В стратегии территориального развития выделяются три блока проблем:

- геостратегические интересы России и эволюция экономического пространства в условиях глобализации (усиливающаяся интеграция российских регионов в мировую экономику; дифференциация геополитической ситуации и геополитических приоритетов по пери-

метру государственных границ, где наряду с приграничными регионами интенсивного развития существуют зоны с особой политической и социальной нестабильностью, представляющие угрозу национальной безопасности; перспективы использования резервных ресурсов и экологических зон мирового значения);

- модернизация экономического пространства России (развитие транспортных, энергетических, телекоммуникационных систем, обеспечивающих реальную интеграцию экономического пространства; более равномерное распределение топливно-энергетических баз; адаптация производственных структур регионов к требованиям рыночной экономики и устойчивого развития; модернизация систем расселения и рационализация миграционных потоков);

- стратегии развития семи экономических макрорегионов.

Принятая в июле 2001 г. *Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.)* включает раздел «Федеральная региональная политика», значительно дублирующий содержание указанного выше раздела долгосрочной программы, за исключением первых двух стратегических блоков.

В данной статье внимание сосредотачивается на основных направлениях федеральной региональной экономической политики России в контексте долгосрочной и среднесрочной экономических программ.

Направления региональной экономической политики

Осуществление государственной региональной экономической политики неразрывно связано с укреплением федеративных отношений на основе приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством, разграничения компетенций между федеральным, субфедеральным уровнями государственной власти и местным самоуправлением, повышения экономической самостоятельности и ответственности субъектов РФ и муниципальных образований, активизации участия регионов в решении общефедеральных и межрегиональных экономических задач.

Обеспечение свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств по всей тер-

ритории России. Одной из важнейших задач федерального центра является фактическое выполнение конституционных норм о единстве экономического пространства, свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств по всей территории России, недопущении фрагментации экономического пространства в виде внутренних таможенных границ и административных барьеров (запретов и ограничений на вывоз-ввоз товаров). Формирование единого экономического и социального пространства подразумевает также обеспечение для всех граждан равного доступа к социальным гарантиям и бюджетным услугам, снятие ограничения на передвижение активного населения, создание реальных условий для свободного выбора места проживания (в том числе упрощение и отмену порядка регистрации по месту жительства).

В сфере законодательства необходим более жесткий контроль за соблюдением ст. 8 и 74 Конституции РФ об обеспечении свободного перемещения товаров, услуг и капитала по всей территории России, создание равных условий для добросовестной конкуренции хозяйствующих субъектов независимо от внутренних административных границ, обеспечение эффективной защиты от дискриминации или ограничения конкуренции между ними.

Усиление межрегиональной экономической интеграции. На протяжении 90-х годов происходила дезинтеграция экономического пространства страны. При падении объема ВВП почти в 2 раза объем межрегионального товарообмена снизился более чем в 4 раза.

Одной из главных причин ослабления межрегиональных производственных связей стало возросшее влияние мирового рынка. Импорт интенсивно вытеснял с внутреннего рынка отечественных товаропроизводителей; этому способствовали снижение таможенных тарифов и отмена большинства нетарифных ограничений на импорт. Поскольку в российском экспорте преобладает продукция начальных производственных стадий (топливо, сырье, материалы), а в импорте – продукция высокой степени обработки (в первую очередь потребительские товары), то увеличение объема внешней торговли мало затрагивает внутренние межотраслевые производственные связи, в том числе межрегиональные связи.

Резкое падение межрегионального оборота было обусловлено также резкими изме-

нениями ценностных соотношений на внутреннем рынке, и особенно – опережающим ростом транспортных тарифов по сравнению с ростом цен на перевозимую продукцию. К концу 1997 г. по сравнению с концом 1990 г. рост транспортных тарифов превышал рост цен на продукцию промышленности: на железнодорожном транспорте – в 2,5 раза, на автомобильном – в 1,35 раза, на морском транспорте – в 1,3 раза. Вследствие относительно удорожания транспорта стали неэффективными многие экономические связи между Дальним Востоком, Сибирью и европейскими регионами страны. В течение ряда лет повторялась критическая ситуация с завозом продовольствия и топлива в районы Крайнего Севера прежде всего из-за неплатежеспособности получателей грузов и невыгодности этих перевозок для отправителей грузов и перевозчиков.

Разумеется, не всякое сокращение межрегионального обмена следует оценивать негативно. Переход к рыночным отношениям позволил избавиться от многих прежних нерациональных и искусственных связей (например, от кооперированных поставок между предприятиями одного министерства, удаленных друг от друга на тысячи километров), уменьшил зависимость потребителей от предприятий-монополистов, открыл для периферийных регионов возможность работать на рынках ближайших стран и т.д. Главное позитивное изменение заключается в том, что стал действовать такой интеграционный фактор, как заинтересованность товаропроизводителей в расширении рынка сбыта продукции.

Преодоление дезинтеграционных тенденций связано в первую очередь с возобновлением экономического роста (особенно в обрабатывающей промышленности и инвестиционной сфере), процессом импортозамещения и политикой регулирования транспортных тарифов. По экспертным оценкам, в 1999–2000 гг. происходил опережающий рост межрегионального товарообмена по отношению к росту ВВП. Возобновление интеграционной тенденции не станет реинтеграцией в том смысле, что начнут восстанавливаться все прежние экономические связи, существовавшие в «едином народнохозяйственном комплексе» периода 80-х годов. Новая межрегиональная интеграция будет строиться в соответствии с кри-

териями рыночной эффективности, задачами социальной политики и геостратегическими интересами страны.

Основными направлениями федеральной политики по усилению межрегиональной экономической интеграции должны стать:

- инвестиционная деятельность по улучшению качества экономического пространства;
- создание системы экономических регуляторов, ориентированных на усиление интегрированности пространства;
- развитие правовой и институциональной базы интеграции.

Ограниченные инвестиционные ресурсы федерального бюджета необходимо направлять в первую очередь на те нужды, которые соответствуют важнейшим целям и функциям Федерации, но не являются столь же важными или не представляют достаточного коммерческого интереса для частных инвесторов, региональных и муниципальных властей. С этой точки зрения, наиболее приоритетной сферой федеральной инвестиционной политики является производственная инфраструктура федерального значения: магистральный транспорт, единая энергетическая система, сети телекоммуникаций. Только федеральный центр может определять стратегию развития базовой инфраструктуры и аккумулировать необходимые для ее реализации собственные и привлекаемые финансовые ресурсы.

Инструментом интеграционной политики могут стать федеральные программы развития макрорегионов, в рамках которых могут решаться общие для ряда субъектов федерации проблемы транспорта, энергетики, водного хозяйства, кооперирования машиностроения, развития продовольственной базы и др.

Межрегиональной экономической интеграции способствует развитие и совершенствование не только материальной инфраструктуры, но и денежной, кредитной, платежно-расчетной систем. В этом направлении будут действовать восстановление платежеспособности субъектов рынка, увеличение надежности банковской сети, ускорение платежно-расчетных операций.

Постепенная переориентация межбюджетных финансовых трансфертов с социальной помощи на стимулирование экономики регионов-реципиентов будет способствовать их более активному включению в общероссий-

кий рынок. При этом одним из критериев выделения финансовой помощи должно стать расширение объема продаж производимых товаров и услуг на российском рынке.

Для поддержания и стимулирования межрегиональной интеграции особенно важно сдерживание роста тарифов на перевозку грузов на дальние расстояния. Поскольку относительное (и тем более – абсолютное) снижение тарифов стимулирует спрос на перевозки и, соответственно, увеличение доходов перевозчиков (особенно вследствие уменьшения условно-постоянных расходов на единицу перевозимого груза), то в тарифной политике предпочтительно совмещать интересы грузоотправителей, грузополучателей и перевозчиков. Регулирование тарифов особенно важно для сохранения и развития связей между Дальним Востоком, Сибирью и центральными регионами страны. Это подтверждает практика льготных тарифов (до 50% скидки) на перевозки топлива, рыбы, других грузов на Дальний Восток и обратно. Однако снижение железнодорожных тарифов на экспортные грузы в 2001 г. (так называемая унификация) резко увеличило поток в западные порты в ущерб межрегиональным перевозкам. В 2002 г. планируется ввести понижающие коэффициенты к тарифам на перевозки, дальность которых превышает 4 тыс. км.

В связи с реформированием Министерства путей сообщения суживается сфера государственного регулирования железнодорожных тарифов. Естественная же монополия на дальние и сверхдальние перевозки массовых грузов сохранится (особенно в протном направлении, где нет водных путей, а в азиатской части – и конкурентоспособных автодорог), и, следовательно, сохранится необходимость государственного регулирования транспортных тарифов. Частично пониженные тарифы на перевозки, особо важные для межрегиональной интеграции, могут компенсироваться из федерального бюджета. Аналогичные проблемы существуют при регулировании тарифов на электроэнергию, особенно в периферийных районах. Вызывает опасение тот факт, что на фоне продолжающихся дебатов о путях реформирования естественных монополий уже обозначился существенный рост и железнодорожных, и энергетических тарифов.

Приоритетными задачами развития правовой и институциональной базы интеграци-

онных процессов являются завершение создания правовых основ экономического взаимодействия субъектов федерации, местного самоуправления, интегрирующих правовое пространство страны и уменьшающих правовую асимметрию, а также содействие становлению и развитию интеграционных форм пространственной организации и саморазвития межрегиональных систем (устранение административных и налоговых препятствий в создании и функционировании межрегиональных финансово-промышленных групп, доопределение статуса и форм деятельности межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия в связи с образованием федеральных округов).

*Создание равных возможностей в конкурентной среде*¹. Необходимым условием организации экономической деятельности является обеспечение в каждом регионе равных возможностей конкуренции для резидентов и нерезидентов региональной экономики. Правительство объявило о намерении добиваться строгого выполнения Федерального закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Должны создаваться необходимые правовые и институциональные условия для межрегиональной конкуренции по привлечению капиталов. С этих позиций важно критически подходить к попыткам заключения эксклюзивных договоров и соглашений между федеральным центром и регионами. Вероятно, в ближайшее время будет прекращено действие ряда ранее заключенных договоров и соглашений. Ликвидируются особые бюджетные статусы некоторых республик, входящих в Российскую Федерацию, и внутренние офшорные зоны. Следует искоренить установление субъектами РФ прямых или косвенных методов обложения дополнительными налогами или создание специальных условий уплаты налогов за продукцию других субъектов федерации.

Все хозяйствующие субъекты, действующие на внутреннем рынке, должны пользоваться равными правами в своих отношениях

¹ Данному пункту в тексте «Основных направлений ...» соответствуют две задачи: 1) законодательное определение условий предоставления государственной помощи, обеспечение равных условий в конкурентной среде; 2) создание условий для межрегиональной конкуренции по привлечению капитала.

с государственными органами власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления. Предусматривается принятие Федерального закона о государственной помощи хозяйствующим субъектам, в основу которого лягут следующие принципы:

- всякая предоставленная субъекту РФ или за счет его средств помощь, которая нарушает или может нарушать равные условия конкуренции, должна признаваться незаконной в той мере, в какой ее предоставление затрагивает торговлю между субъектами РФ;
- если субсидия предоставляется какому-либо хозяйствующему субъекту, другие хозяйствующие субъекты, находящиеся в таких же условиях, могут требовать получения такой же субсидии;
- помощь должна выделяться для решения определенной, четко сформулированной в конкретных экономических показателях задачи, выполнение которой поддается количественной оценке;
- критерии государственной поддержки должны соответствовать стратегическим направлениям развития страны и стратегии развития данного региона;
- необходимо внедрение конкурсных процедур в сферу распределения средств государственной помощи.

Исходя из указанных принципов должны быть усовершенствованы методы выделения средств на региональное развитие из федерального бюджета.

Количество федеральных целевых программ (ФЦП) регионального развития существенно сократилось. В 2002 г. из федерального бюджета будут финансироваться только программы регионов, в которых острота социально-экономических проблем сочетается с особым геостратегическим положением. Это ФЦП по Дальнему Востоку и Забайкалью (с выделением подпрограммы по Курильским островам), по Южному региону (с выделением подпрограммы по восстановлению экономики и социальной сферы Чеченской Республики) и Калининградской области. Кроме этого понятно, что программа для Республики Татарстан, что вызывает немало вопросов.

Сужение числа ФЦП компенсируется тем, что каждый субъект Российской Федерации получил право разрабатывать свою про-

грамму социально-экономического развития (по единой методике) с включением ряда мероприятий и проектов федеральной значимости, с соответствующим финансированием за счет средств из федерального бюджета после одобрения программы Правительством РФ.

Правительство РФ обязуется совместно с субъектами федерации совершенствовать инвестиционное законодательство с целью создания благоприятного инвестиционного климата на всей территории страны. Во взаимодействии федеральных и региональных органов власти будет организована работа в следующих направлениях:

- развитие системы правового, методического, организационного и информационного обеспечения инвестиционного процесса, создание сети консалтинговых бюро, оказание услуг потенциальным инвесторам, формирование банка данных по инвестиционным проектам и подготовка справочных материалов об условиях инвестирования для зарубежных и российских инвесторов;
- развитие системы обучения инвестиционному проектированию с одновременным созданием сети распространения знаний и обучения специалистов предприятий и региональных администраций;
- содействие регионам в привлечении иностранных инвестиций (в разработке региональных инвестиционных программ, нормативно-правовых актов, инвестиционных проектов), расчет региональных рейтингов инвестиционной привлекательности и инвестиционных рисков.

Особый, более либеральный, режим хозяйствования, включающий налоговые, таможенные и другие льготы, будет применяться только для регионов и муниципальных образований с особым геостратегическим положением (например, особые экономические зоны в Калининградской и Магаданской областях) или выполняющих специфические общегосударственные функции (закрытые административно-территориальные образования). Однако эти исключения должны быть локализованы и не нарушать условия конкуренции в общероссийском экономическом пространстве.

Подтягивание регионов, отстающих по уровню социально-экономического развития. В 90-х годах в Российской Федерации значительно усилилась социально-экономическая диф-

ференциация регионов. Это объяснялось тремя комплексами причин.

Во-первых, включился механизм рыночной конкуренции, разделяющей регионы по их конкурентным преимуществам и недостаткам; обнаружилась различная адаптируемость к рынку регионов с разной структурой экономики и разным менталитетом населения и власти.

Во-вторых, значительно ослабла регулирующая роль государства, что выразилось в сокращении государственных инвестиций в региональное развитие, отмене большинства региональных экономических и социальных стимуляторов и компенсаторов.

В-третьих, сказалось фактическое неравенство различных субъектов РФ в экономических отношениях с центром, часто не мотивированное объективной обстановкой.

Важно отметить, что межрегиональная дифференциация развивалась не сама по себе, она являлась пространственным отображением растущей экономической (по формам собственности и секторам экономики) и социальной (по группам населения) дифференциации общества.

В настоящее время различия субъектов федерации по величине среднедушевого производства валового регионального продукта (ВРП), среднедушевым региональным доходам и другим социально-экономическим индикаторам превышают 20 раз. Такая резкая дифференциация имеет своим неизбежным следствием расширение ареалов депрессивности и бедности, ослабление механизмов межрегионального экономического взаимодействия и нарастание межрегиональных противоречий, что значительно затрудняет проведение единой общероссийской политики социально-экономических преобразований. Хотя существование территориальных социально-экономических диспропорций во многом порождается объективными причинами, не подлежит сомнению необходимость их смягчения. Чрезмерные различия в условиях жизни населения центра и периферии, различных регионов страны воспринимаются обществом как нарушение принципов социальной справедливости и могут приводить к усилению центробежных тенденций и сепаратизма.

Поэтому стратегически важным для России является проведение сильной государственной региональной политики, направленной

на сглаживание чрезмерной дифференциации в уровнях социально-экономического развития. Следует подчеркнуть, что *речь идет не о выравнивании или приближении к некому среднему уровню как «богатых», так и «бедных» регионов. Первоочередной задачей является улучшение условий жизни в наиболее отстающих регионах, где значительная часть населения проживает ниже черты бедности.*

О масштабности предстоящей задачи говорят следующие факты. По данным Госкомстата России, в 1999 г. удельный вес населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в общей численности населения России составил 29,9%, в 31 субъекте федерации он превышал 50%, в 8 – 75% и в двух – 90% (Ингушетия и Агинский Бурятский автономный округ).

Осуществление мероприятий федеральной политики по гарантированию минимальных социальных стандартов, повышению минимальной зарплаты, пенсий и пособий по безработице, увеличению занятости в социально напряженных регионах, а также законодательное закрепление за каждым уровнем бюджета сбалансированных доходных и расходных полномочий должно повысить бюджетную самостоятельность регионов и снизить межрегиональную социальную дифференциацию.

Трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) будут в дальнейшем использоваться главным образом для уменьшения наиболее острых проявлений дифференциации социального положения регионов и временной компенсации повышенных расходов в коммунальной сфере. В 2001 г. трансферты из ФФПР получали 70 субъектов федерации. В будущем число регионов – получателей трансфертов должно сокращаться.

По мере преодоления наиболее острых социальных диспропорций центр тяжести в государственной поддержке регионов будет переноситься на стимулирование экономического роста и эффективности экономики в отстающих регионах. При оказании государственной помощи регионам будут использоваться следующие подходы:

- нормативные методы определения объективно необходимых бюджетных расходов субъектов федерации;

- наличие и реализация в регионе программ увеличения собственных доходов и пос-

ледовательного сокращения получаемой помощи из федерального бюджета;

- предоставление средств федерального бюджета для оказания помощи субъектам Федерации в зависимости от выполнения ими программных мер Правительства РФ по снижению государственных расходов;
- обязательное долевое участие субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в реализации соответствующих программ и проектов, для которых предусматривается оказание федеральной помощи;
- обязательная оценка последствий принимаемых решений по оказанию федеральной помощи и др.

Программа реформирования межбюджетных отношений на период до 2005 г. ориентируется на создание «прозрачной» методологии выравнивания бюджетной обеспеченности, позволяющей субъектам Федерации и муниципальным образованиям самостоятельно оценивать объемы помощи из вышестоящих бюджетов и создающей стимулы к проведению собственной ответственной бюджетной политики.

В 2001 г. была принята качественно новая ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (на 2002–2010 годы и до 2015 года)». Цель программы – уменьшение разрыва по основным показателям социально-экономического развития между наиболее развитыми и наиболее остающимися регионами к 2010 г. примерно в 1,5 раза, а к 2015 г. – примерно в 2 раза. Программа предусматривает строгий отбор (по системе индикаторов) территорий, нуждающихся в государственной поддержке, с обоснованиями эффективности использования требуемых финансовых средств. На осуществление этой программы будет расходоваться основная часть ресурсов Фонда регионального развития.

Следует принимать во внимание, что социально-экономическая дифференциация между субъектами России может заметно уменьшиться в случае укрупнения некоторых из них (например, полного вхождения автономных округов в соответствующие края или области). Такую правовую возможность открывает принятый в конце 2001 г. Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»².

Идеологической базой изложенных задач федеральной региональной политики являются императив целостности социально-экономического пространства России и сочетание принципов экономического либерализма и социальной справедливости.

Финансовое обеспечение федеральной региональной политики

В Российской Федерации, так же как и в большинстве стран, главным экономическим инструментом государственного регулирования регионального развития является *федеральный бюджет* – высшее звено трехуровневой системы бюджетного федерализма.

В 2002 г. расходы федерального бюджета составляют 17,8% ВВП, а расходы субфедеральных бюджетов – несколько меньшую величину (в 2001 г. – 14,4 % ВВП). Сколь угодно существенное увеличение доли ВВП, аккумулируемой в консолидированном бюджете России, вряд ли возможно в рамках проводимых рыночных реформ и идеологии субсидиарного государства. Увеличение централизации бюджетных ресурсов, в принципе, возможно (и это произошло в 2001 г.), но максимум на несколько процентных пунктов³. Абсолютным ограничителем финансовых средств для осуществления федеральной региональной политики является величина ВВП. Очевидно, что значительное отставание России по объему ВВП (по паритету покупательной способности) даже от таких небольших по территории стран, как Великобритания, Италия, Франция, ставит ее федеральную региональную политику в гораздо более жесткие финансовые рамки по сравнению с большинством развитых стран.

По уровню децентрализации бюджетных ресурсов Россия не уступает большинству

² Ст. 5 Закона гласит: «Образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации».

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта может повлечь за собой прекращение существования субъектов Российской Федерации, территории которых подлежат объединению».

³ В соответствии с Программой социально-экономического развития Российской Федерации, на среднесрочную перспективу предусматривается, что доля расходов консолидированного бюджета в ВВП уменьшится с 29,8% в 2001 г. до 26,6% в 2004 г., а доля федерального бюджета в расходах консолидированного бюджета практически не изменится: 51,6 и 51,8% соответственно.

федеративных государств. И проблема состоит не в формальном снижении или увеличении централизации, а в том, что Россия сохраняет крайне высокую, даже в сравнении с унитарными государствами, централизацию налогово-бюджетных полномочий и в то же время – сильную неформальную финансовую автономию региональных и местных властей.

В классификации расходов федерального бюджета их *региональное назначение* определяется лишь частично. В федеральном бюджете на 2002 г. прямые расходы на региональные нужды планируются по следующим позициям: Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР), Фонд регионального развития, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд реформирования региональных финансов, дотации на дорожное хозяйство, дотации и субвенции бюджетам закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), дотации на возмещение убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы и некоторые другие целевые расходы. Хотя преобладающая часть федерального бюджета расходуеться на определенных территориях, но на решение задач региональной политики оказывают влияние главным образом средства указанных бюджетных позиций с их адресным региональным назначением.

Всего на финансовую поддержку регионов в 2002 г. направляется 13,3% расходов федерального бюджета, или 2,4% ВВП (примерно 8 млрд долл. США по ожидаемому среднему валютному курсу). При этом большая часть средств приходится на ФФПР (7,6% расходов федерального бюджета, 1,3 % ВВП, или примерно 4,5 млрд долл.), а внутри него – на дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов (92% средств ФФПР). Даже самые скромные подсчеты говорят о том, что для преодоления чрезмерного отставания многих регионов по уровню социально-экономического развития, снятия напряжения в проблемных регионах и исправления других деформаций в социально-экономическом пространстве требуются гораздо более значительные финансовые ресурсы.

Парадоксальное совпадение. Доля ФФПР в ВВП России и доля ежегодных ассигнований структурных фондов Европейского союза на

нужды региональной политики в ВВП ЕС совпадают – 1,3%. Однако по абсолютной величине расходы на региональную политику ЕС превышают расходы российского ФФПР примерно в 50 раз! При этом нельзя забывать, что межрегиональные диспропорции внутри ЕС на порядок слабее, чем в России. Например, максимальные различия между регионами ЕС по величине ВВП на душу населения составляют примерно 4,5 раза, а в России (между субъектами федерации) – 29,4 раза (в 1999 г.).

Еще более парадоксальна сравнительная оценка Фонда регионального развития, из которого (и только из него) финансируются все федеральные программы регионального развития. Его величина в 2002 г. существенно выросла и достигла 17491,7 млн руб. Однако это только 0,16% ВВП. Кроме того, в распределении довольно скромных федеральных средств между региональными программами есть большие странности. Так, на Президентскую программу развития Дальнего Востока и Забайкалья (а это 41% территории России) выделено 681 млн руб., на ФЦП «Юг России» – 1834,9 млн руб., на ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации» (средства распределяются между 41 субъектом РФ) – 2000 млн руб., а на одну только ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан» – 12264,8 млн руб., т. е. 70% всех средств Фонда регионального развития, или в 2,34 раза больше, чем на всю остальную Россию!

Таким образом, *первый главный парадокс федеральной региональной политики – это сильнейшее несоответствие масштабности существующих задач и выделяемых на их решение финансовых ресурсов.*

В программе реформирования межбюджетных отношений признается, что резкие различия в уровне социально-экономического развития регионов и их бюджетной обеспеченности, а также значительные социальные обязательства государства предполагают увеличение размеров финансовой помощи субъектам федерации из федерального бюджета, что в кратко- и среднесрочной перспективе может потребовать централизации бюджетных ресурсов.

Реформируемая система финансовой помощи бюджетам других уровней будет направлена одновременно на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов (муниципалите-

тов), создание стимулов для проведения на региональном (местном) уровне рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики, на повышение эффективности бюджетных расходов. Финансовая помощь из федерального бюджета будет предоставляться через пять фондов: ФФПР, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития и Фонд реформирования региональных финансов. Важно осознавать, что проблема увеличения финансовой базы федеральной региональной политики должна решаться не только посредством указанных специальных фондов федерального бюджета. В настоящее время сумма федеральных бюджетных средств, расходуемых на территориях, как минимум в 4 раза превышает сумму прямой финансовой помощи регионам (сюда относятся ассигнования на поддержку отраслей и предприятий, социально-культурные нужды и т.д.). И, безусловно, нельзя забывать о необходимости выработки подходов к регулированию огромного теневого оборота, который в значительной мере определяет реальный экономический статус регионов.

Принятая Программа социально-экономического развития России на среднесрочный период не добавляет надежд на существенное увеличение финансовых средств для целей федеральной региональной политики, поскольку предусматривает замедление экономического роста. Если в долгосрочной программе (до 2010 г.) принят средний темп прироста 5%, то в среднесрочной программе темпы прироста ВВП составляют: 2002 г. – 3,5%, 2003 г. – 2,6%, 2004 г. – 4,0%. Из-за неизбежной значительной региональной дифференциации параметров экономической динамики в 2002–2004 гг. снова появятся регионы с падающим производством и уровнем реальных доходов. Проблема несоответствия задач федеральной региональной политики и ее финансового обеспечения сохранит свою остроту.

Вытеснение рыночных регуляторов регионального развития с федерального на субфедеральный уровень

В большинстве стран с рыночной экономикой с целью воздействия на поведение экономических субъектов на определенных территориях применяются разнообразные макроэкономические регуляторы. Они представля-

ют собой дифференцированные по регионам параметры и условия общегосударственной налоговой, кредитной, инвестиционной, ценовой, социальной политики. Огромные различия российских регионов создают объективную основу для целесообразной региональной дифференциации макроэкономических регуляторов в целях компенсации неблагоприятных региональных факторов и стимулирования использования благоприятных факторов.

На начальном этапе экономических реформ проводилась линия на широкое использование разнообразных региональных льгот и преференций. Однако практика их массовой раздачи себя не оправдала. Получение льгот чаще всего зависело не от объективной целесообразности, а от лоббистских способностей региональных лидеров и их представителей. Вводимые исключения из общих правил для отдельных регионов провоцировали борьбу других регионов за предоставление не меньших льгот и создавали благодатную почву для коррупции. В 1995 г. большинство региональных льгот отменили. Однако с водой выплеснули и ребенка. Справедливо было бы признать, что государство не научилось указывать приоритеты и ориентиры бизнесу: в какие регионы ему следует двигаться. Гораздо проще было заменить это умение простой уравниловкой экономических правил и условий.

На федеральном уровне сфера применения дифференцированных рыночных регуляторов сейчас предельно ограничена, а основные регулирующие функции в региональном развитии выполняются посредством методов государственного адресного воздействия: межбюджетные трансферты, государственные заказы на поставку продукции, финансирование конкретных инвестиционных проектов, адресные дотации и субсидии конкретным предприятиям. Таким образом, одним из парадоксов эволюции экономической системы в России является то, что *реформы, проводимые под лозунгами экономического либерализма, в сфере федеральной региональной политики опираются главным образом на методы прежней административно-плановой системы.*

Основной аргумент, используемый при устранении региональной дифференциации экономических регуляторов, – создание равных условий конкуренции. С этим следует согласиться лишь частично: *в одном регионе для раз-*

личных экономических субъектов должны быть равные условия, в том числе для резидентов и нерезидентов (и в этом суть рассмотренных направлений федеральной региональной политики). Однако для справедливой *межрегиональной конкуренции* может быть оправдана региональная дифференциация экономических регуляторов, учитывающая объективное неравенство условий жизни и хозяйствования. Бесспорным примером является региональная дифференциация оплаты труда работников бюджетной сферы (северные коэффициенты и т.п.), создающая нормальную конкуренцию на межрегиональном рынке труда.

В настоящее время однообразие инструментов *федеральной* региональной политики компенсируется разнообразием инструментов *субфедеральной* политики. Многие субъекты РФ в рамках своих полномочий довольно широко используют рыночные регуляторы, например, снижая ставки налога на прибыль, дифференцируя местные налоги, применяя льготное кредитование и т.п. Такая политика оправдана тем, что создает и развивает конкурентные преимущества региона в едином экономическом пространстве страны.

Российское законодательство и региональная политика федеральных властей пока не четко позиционировались относительно сочетания общих принципов и региональных особенностей регулирования социально-экономического развития. Это наиболее наглядно проявляется в отношении к территориям с особым экономическим статусом.

В соответствии с федеральным законодательством, экономические льготы сегодня могут предоставляться только свободным (или особым) экономическим зонам, закрытым административно-территориальным образованиям (ЗАТО) и другим особым территориям. Однако, несмотря на десятилетние эксперименты, пока в России нет убедительных свидетельств успешного развития таких территорий, а придаваемый им статус неустойчив.

Федеральный закон о свободных экономических зонах после многолетних обсуждений, многочисленных переработок и корректировок так и не принят. Свободные (особые) зоны функционируют по индивидуальным законам, в которые часто вносятся ужесточающие корректировки с целью уменьшения «непредвиденных» последствий либерализации

таможенных и палоговых условий. При этом сохраняются несоответствия с Налоговым и Таможенным кодексами. С этой точки зрения, характерна ситуация с Особой экономической зоной в Калининградской области. Особенность введенного здесь экономического механизма состояла в том, что ввозимые в область импортные товары и вывозимые из области товары собственного производства освобождались от таможенных платежей, не облагались налогом на добавленную стоимость и акцизами. В результате использования этих льгот увеличилось число предприятий с участием зарубежных фирм, ускорился приток иностранных инвестиций, возросли объемы переработки грузов в морских портах, увеличились денежные доходы населения, улучшилась ситуация на потребительском рынке.

В то же время увеличение беспошлинного импорта снизило конкурентоспособность ряда местных производств, особенно в сельском хозяйстве, пищевой и легкой промышленности, производстве строительных материалов. Льготный режим импорта товаров в Калининградскую область способствовал проникновению внутрь России значительного количества импортных товаров под видом произведенных в Особой экономической зоне. В результате область оказалась лидером по вывозу в регионы России автомобилей, спирта, алкогольной и табачной продукции, но без обложения этих товаров таможенными пошлинами и акцизами.

В целях ослабления негативных последствий свободного таможенного режима Правительство РФ ввело на импорт в область ряда товаров количественные ограничения, сверх которых таможенные пошлины и налоги взимаются в полном объеме. Кроме того, введена аукционная продажа квот на отдельные виды товаров, ввозимые из других стран в таможенном режиме свободной таможенной зоны. В начале 2001 г. Государственный таможенный комитет внезапно отменил таможенные льготы; они были восстановлены только благодаря вмешательству высших властей. Вероятно, внешнеэкономический статус Калининградской области будет изменяться и впредь, особенно в связи с вступлением в ЕС граничащих с областью Польши и Литвы.

По сходному сценарию развивается ситуация в зоне Магаданской области: в 1999 г. при-

нят либеральный Федеральный закон, а уже в ходе принятия федерального бюджета на 2000 г. этот закон был существенно ограничен.

Федеральный закон о ЗАТО, принятый в 1992 г., предусматривал, что в доходы бюджета ЗАТО зачисляются все налоги и другие поступления с территории. Получив это право, органы местного самоуправления ЗАТО начали предоставлять налоговые льготы любым предприятиям с целью увеличения налоговой массы, что стало привлекать в ЗАТО многие предприятия с единственной целью: зарегистрироваться и уйти от налогообложения. Такие предприятия не имели никакого отношения к основным функциям ЗАТО и реально в них не работали (например, нефтяные компании, ликеро-водочные заводы). По данным Минфина РФ, только за 1999 г. сумма предоставленных налоговых льгот ЗАТО оценивалась в 60 млрд руб., а за первую половину 2000 г. – 40 млрд руб.

Выявленные факты заставили внести поправки в Закон о ЗАТО. Уже с 2000 г. в бюджеты ЗАТО не зачисляются федеральные налоги и сборы в той их части, в которой они в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством зачисляются в федеральный бюджет; вводятся и некоторые другие ограничения по налоговым льготам. Вместо этого существенно увеличилась прямая финансовая помощь ЗАТО. Так, в федеральном бюджете на 2002 г. предусмотрено выделение ЗАТО дотаций и субвенций на 10,5 млрд руб. Однако лазейки для манипулирования налоговыми поступлениями все же остаются. Известно, что все ЗАТО сосредотачивают только оборонные и атомные объекты. Тогда не понятно, зачем им предоставляются особые условия по платежам за добычу углеводородного сырья, лицензионным сборам за право на производство алкогольной продукции и т.п.

В России есть единственный случай официального создания *офшорной* зоны. По специальному Федеральному закону в 1996 г. офшорная зона учреждена в Ингушетии. Главными результатами функционирования зоны стали приток налогоплательщиков (юридических лиц) из других российских регионов и «отмывание» нелегальных доходов. (В статистических справочниках Госкомстата России отсутствуют какие-либо данные об иностран-

ных инвестициях в эту республику.) Федеральные органы и власти других регионов, несущие налоговые потери, неоднократно сигнализировали о нецелесообразности сохранения офшорной зоны. Фактически эта зона была закрыта. В ряде государственных документов говорится о недопустимости образования внутренних офшорных зон.

Все приведенные выше примеры говорят, в сущности, об одном: *криминалитет, коррупция, теневая экономика разрушают подавляющее большинство благих намерений о дифференциации экономических механизмов регулирования регионального развития.*

Эффективное осуществление региональной экономической политики возможно только в сочетании с укреплением законности, системным реформированием правовых, институциональных и экономических отношений. Российские уроки переходного периода могут оказаться полезными и для Республики Беларусь.

ЛИТЕРАТУРА

Основные положения региональной политики в Российской Федерации. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 23, ст. 2756.

Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Прокт. Март, 2001.

Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.). Июль, 2001.

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.

Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (на 2002–2010 годы и до 2015 года)».

Федеральный закон «О Федеральном бюджете на 2002 год».

Региональное развитие: опыт России и Европейского союза. Рук. авт. колл. и отв. ред. А.Г. Гранберг / М.: Экономика, 2000.

Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: Экономика, 2001.