

*Н. М. ДОБРЫНИН\**

### **ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ ТЕРРИТОРИЙ КАК ПРИНЦИП СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В федеративном государстве отношения, связанные с формированием бюджетных ресурсов и расходованием бюджетных средств приобретают новые, особые качества по сравнению с унитарными государствами. Ввиду специфического разделения предметов ведения и полномочий в федеративном государстве, основанном на самостоятельности усмотрения и ответственности органов государственной власти, относящихся к различным ее уровням, в федерации на первый план выходят вопросы не централизации-децентрализации, администрирования государственных финансов, а концентрации-распределения финансовых ресурсов в стране.

Управление бюджетными доходами и расходами позволяет органам государственной власти субъектов Федерации ощутимо влиять на развитие социально-экономической ситуации на подведомственной территории. Чем значительнее бюджетная база субъектов, тем в большей степени они способны осуществлять эффективное управленческое воздействие.

Между тем провозглашенный Конституцией РФ федерализм нивелируется бюджетным господством центра, а система закрепления за бюджетами регионов собственных доходов заменяется трансфертными выплатами. В решении проблем функционирования региональной системы управления и обеспечения текущих социальных расходов государственных органов субъекты становятся зависимыми от дотаций из федерального бюджета.

Наблюдается парадоксальная ситуация: субъекты РФ, которые располагают в совокупности всем экономическим потенциалом страны и, следовательно, должны обеспечивать центр всеми видами ресурсов, ожидают от центра финансовой помощи в решении своих социально-экономических проблем. В лучшем положении относительно остальных субъектов Федерации оказываются те из них, которые пока сохраняют особый режим финансовых взаимоотношений с федеральным правительством, либо те, где общая экономическая ситуация в силу концентрации

---

\* Заместитель губернатора Ханты-Мансийского автономного округа Югры, доктор юридических наук, профессор института государства и права Тюменского государственного университета.

предприятий сырьевого сектора экономики (в частности, нефтегазовых предприятий ТЭК) или кредитно-финансовых и холдинговых структур на порядок отличается от среднероссийской.

Вместе с тем перераспределение финансовых ресурсов в пользу федерального центра таит в себе опасность того, что даже у этих, доселе «благополучных» в бюджетном плане субъектов появятся финансовые проблемы. Даже в Ханты-Мансийском автономном округе Югре, относящемся к числу субъектов наиболее стабильных в бюджетном отношении, бюджет 2003 г. был сведен с дефицитом.

О нормальном социально-экономическом развитии субъектов при таком положении дел говорить затруднительно. Неудивительно, что современная социально-экономическая ситуация в субъектах РФ демонстрирует явную и прогрессирующую межсубъектную дифференциацию уровня социально-экономического развития, корни которой во многом уходят в существовавший в советское время подход к территориальному развитию.

Именно межсубъектная дифференциация уровня социально-экономического развития наряду с еще двумя доминантными обстоятельствами становления отечественного бюджетно-налогового федерализма – затянувшимся системным кризисом и кардинальным реформированием практически всех сфер жизни общества – называется в качестве основной причины неадекватной, по мнению специалистов, работы избранной модели бюджетного федерализма<sup>1</sup>.

Социально-экономические реформы в России (90-е гг. XX в.) начинались уже в условиях значительной дифференциации регионов страны. С течением времени она в большой степени увеличилась. Коэффициент вариации значений показателя валового регионального продукта, рассчитанный на основе данных Госкомстата России, увеличился с 0,87 (что уже говорит о значительном разбросе значений) в 1992 г. до 1,04 в 1996, разница между самыми бедными и самыми богатыми регионами выросла с 31 раза в 1992 до 41 раза в 1996 г.<sup>2</sup> В 2000 г., после десятилетия реформ, коэффициент вариации значений валового регионального продукта увеличился до 1,67, а в 2002 г. он составил 2,1. Аналогично по показателю ВРП на душу населения наблюдается рост межрегиональных различий: коэффициент вариации его значений возрос с 0,53 в 1995 г. до 1,23 в 2002 г. Соотношение значений показателей среднедушевых денежных доходов населения в самом богатом и самом бедном регионах в 2002 г. составило 13 раз, по величине бюджета прожиточного минимума за IV квартал 2002 г. – 3,5 раза. В свою очередь, дифференциация по уровню обеспеченности собственными бюджетными доходами субъектов федерации (на душу населения) оказывается даже еще выше: в 2002 г. она составила 183,9 %!

Вот почему политика выравнивания финансового и экономического положения субъектов РФ признана одним из наиболее приоритетных направлений региональной политики. Но следует признать, что, несмотря на регулярное принятие федеральных целевых программ регионального развития (многие из которых были лик-

<sup>1</sup> Лексин В. Н., Швецов А. Н., Орлов М. Ю. Бюджет и межбюджетные отношения: Системная модернизация российской модели бюджетного федерализма // Правовое обеспечение экономических реформ / Под ред. Я. И. Кузьмина-ва, В. Д. Мазаева. М., 1999. С. 23.

<sup>2</sup> Васкес М.-Х., Бо Дж. Россия: Переход к новому федерализму // Учеб. материалы Института Всемирного банка. Сер. «Бюджетно-налоговая децентрализация». М., 2002. С. 25.

видированы в 2002 г.), а в 2002 г. – соответствующей Федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002 – 2010 гг. и до 2015 г.)», объединившей в себе ряд мероприятий, ранее осуществлявшихся в составе самостоятельных программ развития регионов, меры по финансовому и экономическому выравниванию субъектов вряд ли достигнут желаемого результата. В качестве печального примера малой результативности осуществляемого сегодня выравнивания социально-экономического развития регионов можно привести ФЦП «Сибирь», а из текущих проектов – реализующуюся уже длительное время программу развития Дальнего Востока и Забайкалья<sup>3</sup> (которая с 1996 по 1999 г. была «провалена полностью»<sup>4</sup>). Подобные региональные проекты фактически оказываются небрежно закамуфлированным дотированием региональных бюджетов, играющим ту же роль, что и трансферты из ФФПР, а не средством обеспечения регионального развития. Правда, трансферты ФФПР распределяются сегодня на основе формализованной методики, а в распределении средств федеральных целевых программ регионального развития присутствует гораздо больше произвольных «политических» моментов. И система «общего» дотирования регионов через ФФПР, и система распределения незначительного по объему Фонда регионального развития (примерно 25 млрд. руб. в утвержденном бюджете 2004 г.), из которого в основном и должны финансироваться ФЦП развития регионов, не гарантируют эффективного финансирования именно социально-экономического развития субъектов, а во многом являются скорее средствами обеспечения их текущих потребностей.

Напрашивается вывод о необходимости изменения системы регионального социально-экономического выравнивания, превращения помощи регионам в механизм, ориентированный прежде всего на обеспечение их развития. Комплекс мер по формированию системы управления региональным развитием не должен исчерпываться мероприятиями по перераспределению федеральных трансфертов регионам, что фактически наблюдается в настоящее время. Эффективность мер по выравниванию регионального развития невозможно обеспечить никакими финансовыми ресурсами, если стимулируемая социально-экономическая система не имеет собственного стартового потенциала развития.

Субъекты, не располагающие достаточным потенциалом развития, не смогут обеспечить эффективного государственного управления на своей территории, осуществления полномочий, принадлежащих или делегированных им вне зависимости от того, какое количество финансовых средств будет перечислено им в качестве помощи. Речь идет как о природно-ресурсных возможностях, так и о географических, социальных, организационных предпосылках эффективного управления. Поэтому немаловажен вопрос о социально-экономической структуре региона (ресурсной обеспеченности управления в его рамках) и его месте в территориальной структуре.

С учетом сказанного вполне приемлемым вариантом дальнейшего продвижения России по пути создания стабильного и эффективного федеративного государства

<sup>3</sup> Ларина Н. И. Интеграция экономической политики на фоне глобализации и регионализации // Регион: экономика и социология. 2003. № 2. С. 21.

<sup>4</sup> Кибалов Е. Б., Кин А. А. Сахалин и Россия: принципы формирования и оценка альтернативных организационно-экономических механизмов консолидированного развития // Там же. С. 37.



могла бы стать оптимизация субъектного состава федерации, в частности, за счет укрупнения ряда субъектов федерации, а также объединения нескольких существующих субъектов. Возможна первоначальная интеграция субъектов в рамках укрупненных социально-экономических регионов, отдельные функции управления текущим функционированием и развитием которых будут выполнять объединенные управленческие учреждения и органы, впоследствии – преобразование их в единые субъекты федерации. Подобные предложения высказывались и ранее. Ныне «оживление» связано с наметившимися тенденциями к продолжению реформ федерализма в России, но на более рациональной и упорядоченной основе. Сегодня возрождаются проекты, предлагающие изменение территориального устройства страны<sup>5</sup>.

В основе региональной группировки должен лежать комплексный подход и вполне можно ввести понятие базового критерия, который будет сводить к общему знаменателю всю совокупность факторов. Таким базовым критерием может стать бюджетная обеспеченность региона.

Пересмотр и реформирование системы социально-экономического районирования страны позволит сформировать с учетом существующих социальных и экономических реалий регионы, которые смогут организовать, укрепить и расширить свою налогооблагаемую базу, способствовать росту производства во всех сферах при достаточности обеспечения необходимого минимума социальных расходов. Положение об укреплении и развитии налогооблагаемой базы региона должно стать сутью проводимой каждым субъектом федерации политики. При этом опора на собственные источники развития действительно станет стратегией экономической политики регионов.

Приоритетом в сфере регионального развития является поддержание достойного уровня жизни населения и повышение его с течением времени. Сущность экономической политики в этом случае заключается в увеличении налогооблагаемой базы региона с целью повышения его бюджетно-финансовой обеспеченности, что, в свою очередь, способствует достижению поставленной социальной цели. Увеличению налогооблагаемой базы должно способствовать объединение субъектов в рамках новых регионов. Это положит начало формированию финансово самостоятельных субъектов, не зависящих в исполнении своих полномочий от федеральных дотаций и субсидий.

Формирование подобных регионов – процесс достаточно длительный, в ходе его потребуются организационная и финансовая поддержка проводимых преобразований.

С этой точки зрения предложенные Президентом России изменения в системе государственного управления регионами (выборы губернаторов законодательными собраниями субъектов по представлению Президента, возрождение Министерства по делам федерации) могут быть оценены как действия, которые способны помочь созданию организационной инфраструктуры регионального развития в масштабах всей страны, привнеся единство в функционирование всех учреждений исполнительной власти на территории России. Конституционный тезис о единстве системы

---

<sup>5</sup> Лагутенко Б. Россия нуждается в административно-территориальной реформе // Федерализм. 2001. № 1. С. 111–126; Сергеев Ю. Вместо 89 регионов – 28 губерний? // Комс. правда. 2002. 16 нояб.; Бортников А., Жириновский В. Я болею за Родину (интервью с В. В. Жириновским) // Аргументы и факты. 2003. № 33.

всей исполнительной власти в РФ по отношению к текущей ситуации оказывается в действительности не осуществленным, ибо на сегодняшний момент реально мы имеем три системы исполнительной власти, взаимодействие которых не всегда бесконфликтно и порождает в ряде случаев дублирование функций или, напротив, неясность относительно того, кто будет заниматься реализацией тех или иных полномочий, «брошенных на произвол судьбы». Указанные меры могут помочь обеспечить его фактическое воплощение. Можно также ожидать, что образованная подобным образом исполнительная власть действительно позволит сформировать стабильную и упорядоченную институциональную основу государственного администрирования, которая сможет обеспечить формирование квалифицированного высшего звена исполнительной власти в регионах на основе проведения единой политики в сфере замещения высших исполнительных должностей в субъектах федерации.

Вместе с тем нельзя не признать, что инициативы Президента если не буквально, то по сути фактически противоречат Конституции. Происходит новый виток централизации управления в РФ под предлогом борьбы с террористической угрозой. Но характер предлагаемых мер борьбы явно не соответствует обозначенной официально проблеме. Предложенные меры могут вообще прервать процесс формирования федерализма в нашей стране, вновь приведя к системе «фантомного федерализма», существовавшей в СССР.

Подобные преобразования следует проводить, детально продумав, каким образом изменение статуса губернаторов субъектов «впишется» в систему российского федерализма; проработав систему балансировки полномочий и интересов федерального центра и регионов в такой ситуации, иначе предлагаемые меры лишь разрушат существующую систему вертикального разделения властей, уничтожат самостоятельность субъектов федерации в реализации своих полномочий. Действительно, конституционная реформа российского государства, нацеленная на формирование более эффективного механизма федеративных отношений и государственного управления, по-видимому, неизбежна. Невозможно производить постоянную «подгонку» механизма государственного управления на ходу, произвольно меняя смысл конституционных положений. Однако она не должна проводиться неконституционным путем.

Кроме того, не вполне ясно, каким образом Президентом будут формулировать рекомендации относительно персоналий кандидатов в губернаторы. Несомненно, квалификационные требования к таким лицам должны быть достаточно высоки, полно и ясно сформулированы, ведь губернаторский пост – это не только административная должность, но и политическая.

Отметим, что реформированием одной лишь территориальной структуры страны и организационной структуры органов государственной власти повышения эффективности государственного регионального управления не добиться. Достаточно сложная система федеральных финансовых фондов поддержки регионов, распределение средств из которых осуществляется на основе не совсем четких критериев (имеется в виду ФФР), не поможет достичь цели, являющейся исходным посылом для осуществления всего объема федеральной помощи субъектам, а именно – повышения уровня социально-экономического развития субъектов федерации и качества предоставления государственных услуг населению регионов.

Автором настоящей статьи уже высказывались предложения по поводу реформирования системы финансового обеспечения регионального социально-экономического развития<sup>6</sup>. В качестве финансовой базы для реализации такого подхода предлагалось создать Фонд стабилизации и развития РФ и фонды развития субъектов РФ. В данных фондах возможно аккумулировать значительные средства, направленные на обеспечение стабильного финансирования текущих бюджетных расходов субъектов и, что очень важно, расходов на нужды регионального экономического и социального развития.

В 2004 г. в соответствии с изменениями в Бюджетном кодексе, был образован Стабилизационный фонд РФ. В нем уже аккумулированы достаточно значительные средства (только в начале года на счет Стабилизационного фонда переведены остатки бюджетных средств за 2003 г. в размере 106,3 млрд руб.). При этом в качестве основной цели Стабилизационного фонда называется лишь одна: финансирование дефицита бюджета. В этом смысле средства фонда оказываются простым запасом, который либо будет лежать практически без движения (расходование его средств на иные, не указанные в законе, цели может производиться только по превышении на счете фонда порога в 500 млрд. руб.), либо просто «проедаться». В этом случае мы рискуем повторить кризис середины 1980-х гг., когда экономика, не способная обеспечить должный уровень производства продукции для нужд потребления населения, оказалась еще и без достаточного притока средств от экспорта нефти и природного газа. Гораздо более эффективным способом использования этих средств могло бы стать их инвестирование в развитие территорий РФ, разумеется, при условии изменения наличного механизма управления региональным развитием, который на практике способствует простому «распылению» средств, не дающему реальной отдачи.

Изменение основ функционирования Стабилизационного фонда должно опираться на четкие принципы выделения средств на нужды социально-экономического развития регионов. Основным принципом, лежащим в основе их выделения для финансирования региональных социально-экономических мероприятий должен стать принцип эффективности программ развития регионов, достижения ими того полезного результата, на который они нацелены. Подразумевается одна общая цель выделения этих средств субъекту федерации – финансирование региональной программы социально-экономического развития и мероприятий в ее рамках, которые определены в процессе реализации алгоритма государственного управления социально-экономическим развитием региона. Отчетом об использовании этих средств будет служить итоговая оценка эффективности программы социально-экономического развития региона, на основе которой принимаются решения о целесообразности выделения средств и необходимости прямого вмешательства федерации в процесс управления развитием региона. Только тогда можно будет говорить действительно о выравнивании социально-экономического развития регионов за счет реализации их потенциала роста, а не о движении в сторону усреднения уровня их бюджетной обеспеченности, которое просматривается как перспективный результат предпринимаемых сейчас мер.

---

<sup>6</sup> Добрынин Н. М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 468.