

СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФЕДЕРАЛЬНОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Кузнецова О.В., д. э. н., ведущий научный сотрудник Института системного анализа РАН,
профессор МГУ им. М.В. Ломоносова

Анализ социальных аспектов федеральной региональной политики позволяет выявить целый ряд ее проблем. Одна из них — отсутствие законодательно закрепленных целей федеральных властей по регулированию территориальных диспропорций и, соответственно, представлений о допустимых масштабах межрегиональных различий в состоянии и финансировании социальной сферы. Одним из самых ярких примеров неоднозначности понимания территориальной/социальной справедливости является ситуация с финансированием школьного образования.

В системе выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов существует и ряд более частных проблем: отсутствие количественных оценок расходных обязательств бюджетов разных уровней как в целом, так и разных территорий; зачисление налога на доходы физических лиц по месту работы граждан, а не по месту их жительства; поиск оптимального соотношения между выравниванием бюджетной обеспеченности регионов и созданием стимулов для эффективной социально-экономической политики региональных органов власти.

Федеральная поддержка экономического развития регионов сталкивается с некорректными представлениями о противоречии социальных и экономических целей федеральной региональной политики: решение социальных задач может способствовать экономическому развитию, а не мешать ему.

Позитивными изменениями последнего времени в федеральной региональной политике можно считать увеличение концентрации выделяемых средств в действительно проблемных регионах, разумный пересмотр федеральных целевых программ регионального паритета, появление Инвестиционного фонда РФ как нового инструмента региональной политики. Правда, пока реальная роль последнего в региональном развитии невелика, а распределение средств фонда неоспорно.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЦЕЛЕЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Постановка проблемы

Развитие социальной сферы в стране является объектом прежде всего социальной политики федеральных властей. Вместе с тем на социальную сферу оказывается воздействие и в рамках других направлений федеральной политики, в том числе региональной. Важность социальной составляющей федеральной региональной политики обусловлена по меньшей мере двумя ее аспектами.

Во-первых, в рамках федеральной региональной политики решается задача выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов¹, а на

¹ В данной статье используется широкое толкование понятия «федеральная региональная политика»: под ней понимается весь комплекс мер, нацеленных на регулирование социально-экономического развития регионов, включая межбюджетные отношения.

региональные и местные бюджеты, как известно, возложено решение целого ряда социальных задач. В 2007 г. доля консолидированных региональных бюджетов в расходах бюджетной системы на социально-культурные мероприятия составила 43,4% (почти столько же — 43,3% — пришлось на государственные внебюджетные фонды и 13,3% — на федеральный бюджет). От масштабов выравнивания бюджетной обеспеченности регионов зависят возможности региональных и местных властей по финансированию социальной сферы территорий и в конечном итоге состояние ее в стране в целом.

Во-вторых, в рамках федеральной региональной политики выделяются целевые средства регионам на инвестиционные цели. Часть этих средств идет непосредственно на развитие социальной инфраструктуры, напрямую влияя на состояние социальной сферы. Другая часть вкладывается в развитие экономики регионов, благодаря чему слаборазвитые регионы получают дополнительные импульсы для развития, а в результате и дополнительные доходы населения, и дополнительные бюджетные доходы для решения социальных задач.

При разработке федеральной региональной политики традиционно обсуждается целый ряд вопросов, связанных с ее социальными аспектами. Например, позволяет ли сложившаяся система выравнивания бюджетной обеспеченности регионов должным образом финансировать закрепленные за региональными и местными бюджетами социальные обязательства? Не противоречит ли решение социальных задач повышению экономической эффективности и нужно ли стремиться к минимизации роли федеральной региональной политики? Рассмотрению этих и некоторых других вопросов и посвящена данная статья.

Цели федеральной региональной политики

Считается, что региональная политика в странах мира возникла как ответ на необходимость решения прежде всего социальных проблем в отдельно взятых регионах, т.е. региональная политика теснее всего связана именно с социальной политикой государства. Одновременно считается, что региональная политика должна способствовать достижению социальной (территориальной) справедливости, экономической эффективности и политической стабильности.

Несмотря на общепризнанность общих целей и принципов региональной политики, однозначной их интерпретации не существует. Если говорить конкретнее, то ключевой вопрос в становлении региональной политики — это определение приемлемых для страны масштабов диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов и объемов перераспределяемых между регионами средств для сокращения этих диспропорций. Из зарубежного опыта известны по меньшей мере три подхода к решению этого вопроса.

Первый подход, характерный для германской модели федерализма, — стремление к максимально возможному выравниванию межрегиональных диспропорций. На законодательном уровне это выливается в формулировку такого положения Основного закона (Конституции) Германии, как обеспечение равноценных условий жизни на всей территории страны.

Второй подход, свойственный американской модели федерализма и противоположный германскому, — практически полный отказ от политики федеральных властей, направленной на снижение диспропорций в социально-экономическом развитии территорий. Субъекты американской

федерации — штаты — обладают высокой степенью самостоятельности в социально-экономической сфере и, по сути, сами отвечают за собственное развитие. Федеральные власти, естественно, не остаются в стороне от решения острых локальных социальных проблем, но вмешательство федеральных властей в социально-экономическое развитие отдельных территорий носит разовый и точечный характер.

Третий подход имеет место в канадской модели федерализма, которая, как и американская, является моделью децентрализованного федерализма, однако не столь жесткого. В Канаде гарантируется реализация минимальных социальных гарантий на всей территории страны.

Выбор того или иного подхода в определенной степени зависит от особенностей пространственного развития страны, но в основном определяется сложившимися традициями и представлениями о социальной справедливости.

В российской Конституции вопрос социально-экономического развития регионов вообще обходится стороной, в ней нет ни одной прямой формулировки, касающейся задач федеральных властей по регулированию территориальных диспропорций. При этом, исходя из главного документа страны, можно говорить о близости России к канадской модели: в российской конституции присутствуют определенные социальные гарантии населению (право на образование, здравоохранение и т. п.), и по умолчанию предполагается, что такие социальные гарантии должны предоставляться по всей территории страны. Из этого, в свою очередь, следует, что если в регионах нет условий для реализации закрепленных в Конституции социальных гарантий, то федеральные власти должны эти условия создавать. Прежде всего за счет выделения финансовой помощи региональным бюджетам на финансирование тех гарантий, которые в соответствии с существующим распределением полномочий между уровнями власти закреплены за субъектами Федерации.

Что касается обеспечения равноценных условий жизни на всей территории страны, то такой или аналогичной нормы в российском законодательстве нет. Из этого следует, что роль и масштабы федеральной региональной политики в России могут быть очень разными (в зависимости от представлений действующих федеральных чиновников).

Социальная (территориальная) справедливость в региональной политике

Масштабы выравнивания межрегиональных диспропорций в разных странах, как уже было сказано, зависят в первую очередь от сложившихся в этих странах традиций. Если говорить более точно, то речь идет о представлениях о том, что такое социальная и территориальная справедливость. Термин «территориальная справедливость», под которой подразумевается территориальный аспект социальной справедливости, появился в 1968 г.

Несмотря на общепризнанную необходимость достижения территориальной справедливости, однозначного ее понимания не существует. В общественной практике применялись и применяются разные «правила» справедливости. Согласно Д. Харвею (одному из наиболее известных разработчиков этой проблематики), необходимо выбрать несколько правил, расставив их в определенной последовательности по значению. Главным должно являться распределение доходов по потребностям (допускает неравенство только из-за различий между людьми во вкусах, склонностях и т. п.), вторым по важно-

сти — распределение по полезности/вкладу (те, чья деятельность приносит пользу большему числу людей, должны получать больше), третьим — компенсация за особо трудные условия, которые приходится преодолевать людям при участии в создании дохода. Следовательно, распределение доходов между территориями, как и распределение доходов в обществе в целом, с одной стороны, должно быть направлено на обеспечение минимальных потребностей всех, а с другой — необходимо соблюдение оплаты по принципу «кто больше создает, тот больше получает» [Смирнягин, 1989].

Сказанное вполне применимо и для России, где в той или иной степени соблюдаются все правила территориальной справедливости: обсуждаются и выравнивание бюджетной обеспеченности регионов (распределение по потребностям), и необходимость сохранения стимулов для экономически благополучных территорий (распределение по вкладу), и создание особых условий хозяйствования в северных регионах (компенсация за особо трудные условия). Вместе с тем самый сложный вопрос — соотношение распределения по потребностям и распределения по вкладу — остается без ответа.

Одним из самых ярких примеров неоднозначности понимания территориальной (равно как и социальной) справедливости является ситуация со школьным образованием. В соответствии с существующим в России распределением полномочий между уровнями власти финансирование школьного образования идет де-факто из местных и региональных бюджетов (прежде всего через финансовую помощь местным бюджетам). Поскольку между регионами и муниципалитетами существуют различия в уровне бюджетной обеспеченности, следовательно, в разных регионах и муниципалитетах имеют место различные возможности по финансированию школьного образования. Даже с учетом того, что финансирование школьного образования фактически зарегламентировано различными федеральными нормативами (обязательной составляющей школьной программы и т. п.), различия между субъектами Федерации в расходах на одного ученика все равно составляют около двух раз.

Справедливы ли такие различия между регионами в финансировании школьного образования? Считается, что справедливы, поскольку количественных нормативов финансирования школьного образования по регионам не существует, целевым образом финансовая помощь из федерального бюджета на финансирование школьного образования не выделяется, должен работать указанный выше принцип распределения доходов по вкладу (т. е. экономически благополучные регионы должны быть более бюджетно обеспеченными) и т. д. Однако вопрос о справедливости межрегиональных различий в финансировании школьного образования по меньшей мере спорный. Дети, обучающиеся в школах, никакого отношения к формированию валового продукта страны не имеют, самостоятельно принять решение о переезде в другой регион не могут. И получается, что если ребенку суждено было родиться в экономически неблагополучном регионе, то он не имеет тех же прав на получение школьного образования, что ребенок, родившийся на экономически благополучной территории.

Не слишком нормальна подобная ситуация и с экономической точки зрения. В настоящее время всем уже хорошо известно, что одним из важнейших факторов экономического развития является человеческий капитал. Чем лучше (качественнее) образование людей, составляющих трудовые ресурсы региона, тем больше потенциал его экономического развития, тем выше темпы экономического роста. При более низком уровне финансирования школьного

образования по сравнению со среднероссийским в экономически неблагополучных регионах получается замкнутый круг: в настоящее время такие регионы отстают по финансированию образования, потом будут отставать по темпам экономического роста из-за более низкого качества трудовых ресурсов и поэтому еще на более низком уровне (по отношению к среднероссийскому) финансировать школьное образование.

Только отчасти решает проблему реструктуризация сети школ. В каких-то случаях в результате такой реструктуризации действительно удастся более эффективно расходовать бюджетные средства. А в некоторых случаях, например, приходится возвращаться к обучению детей во вторую смену².

Нельзя сказать, что есть готовые ответы на вопросы о том, что является социальной или территориальной справедливостью, в какой мере допустимы межрегиональные различия в финансировании тех или иных расходных статей. Но эти и подобные вопросы можно и нужно поднимать и обсуждать.

ВЫРАВНИВАНИЕ УРОВНЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ РЕГИОНОВ

Проблема количественных оценок расходных бюджетных обязательств

На практике оптимальное распределение доходов по потребностям и по вкладу в России затрудняется отсутствием количественных оценок расходных обязательств бюджетов разных уровней как в целом (минимально необходимых расходов федерального, региональных и местных бюджетов), так и разных территорий (минимально необходимых расходов отдельных регионов и муниципальных образований). Знание объемов минимально необходимых расходов позволило бы определять минимально приемлемый уровень бюджетных доходов территорий, т. е. адекватно распределять налоговые доходы по уровням бюджетной системы, обоснованно оказывать финансовую помощь нижестоящим бюджетам. При отсутствии количественных оценок расходных обязательств бюджетов все дискуссии о достаточности или недостаточности масштабов выравнивания бюджетной обеспеченности регионов малообоснованы.

В 1990-е — начале 2000-х гг. проблему количественных оценок расходных потребностей бюджетов разных уровней предполагалось решать посредством минимальных государственных социальных стандартов. Во вступившем в силу с 1 января 2000 г. Бюджетном кодексе РФ было сказано, что минимальные государственные социальные стандарты — это государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основе за счет финансирования из бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории Российской Федерации. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг (в расчете на единицу услуг) должны были утверждаться федеральным органом исполнительной власти и использоваться при расчете соответствующих объемов финансирования.

² Можно отметить, что на начало 2006/2007 учебного года наиболее высокие показатели удельного веса учащихся государственных и муниципальных дневных общеобразовательных учреждений, занимающихся во вторую и третью смены, были характерны для двух самых проблемных российских макрорегионов — Южного и Дальневосточного федеральных округов (21,5 и 19,0% соответственно при среднем по России в 14,0%).

Важно отметить, что в первоначальных редакциях Бюджетного кодекса РФ было сказано, что «финансовая помощь из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, предоставляемая на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты». Иначе говоря, в Бюджетном кодексе формулировалась содержательная цель предоставления финансовой помощи.

Однако ни до вступления в силу Бюджетного кодекса РФ, ни после минимальные государственные социальные стандарты так и не были разработаны, и в итоге из Бюджетного кодекса это понятие было исключено.

Причины отсутствия минимальных государственных социальных стандартов и нормативов их финансирования назывались разные. С одной стороны, сложность и даже невозможность расчета таких стандартов (особенно для отдельных субъектов Федерации с учетом объективно существующих между ними различий); противоречие между идеями нормирования тех или иных расходов и повышением их эффективности (в случае установления количественных параметров тех или иных расходов органы власти разных уровней могут потерять стимулы к сокращению неэффективных расходов). С другой стороны, крайне низкий уровень бюджетного финансирования социальных расходов, чрезмерная централизация средств в федеральном бюджете и, как следствие, нежелание признавать эти факты (они могли бы стать очевидными в случае обнародования минимальных государственных социальных стандартов). Весь опыт расчета стандартов в разрезе субъектов Федерации свелся к расчету федеральных стандартов предельной стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Результат отсутствия государственных минимальных социальных стандартов — невозможность оценить реальные расходные потребности регионов и бесконечные споры между представителями федеральных и региональных властей о достаточности и недостаточности имеющихся в региональных бюджетах средств на финансирование региональных полномочий. Необходимо также отметить, что при вычеркивании из Бюджетного кодекса понятия минимальных социальных стандартов не были найдены альтернативные формулировки целей предоставления финансовой помощи нижестоящим бюджетам, причем даже в последней редакции Бюджетного кодекса РФ от 26 апреля 2007 г. Более того, в действующей редакции Бюджетного кодекса нет даже определения понятия «финансовая помощь», хотя в тексте кодекса оно используется.

Не сформулированы в Бюджетном кодексе РФ и цели предоставления финансовой помощи. Конечно, в нем говорится о выравнивании бюджетной обеспеченности регионов, однако что предполагает это выравнивание — стремление к обеспечению равноценных условий жизни на всей территории страны или обеспечение регионов минимально приемлемым уровнем бюджетных средств, или что-то среднее — в Бюджетном кодексе не указывается.

Противниками минимальных социальных стандартов были прежде всего представители Минфина России (причины сопротивления стандартам уже были названы). Вместе с тем и они не могли не признавать тех проблем, которые порождаются отсутствием стандартов. Поэтому определенные подвижки в сторону стандартизации бюджетных услуг все-таки происходят. Прежде всего можно отметить Концепцию повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг. и план мероприятий по

ее реализации, утвержденные распоряжением правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р. В плане мероприятий по реализации концепции появился такой пункт, как «разработка методических рекомендаций для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по созданию системы социальных стандартов государственных услуг (в рамках полномочий субъектов Российской Федерации) и муниципальных услуг». Это, конечно, не государственные минимальные социальные стандарты, да и реализация этого пункта была отложена на самый последний этап реализации концепции (на IV квартал 2008 г.), но тем не менее это определенный прогресс в решении проблемы.

Важно также отметить и ту работу, которая ведется в рамках Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ), из которого регионам и муниципалитетам на конкурсной основе выделяются средства на реализацию программ реформирования региональных финансов. Эти программы включают в себя разные составляющие, в том числе разработку перечней бюджетных услуг и стандартов качества предоставления бюджетных услуг (в рамках внедрения бюджетирования, ориентированного на результат). Поскольку речь идет о реформировании бюджетного процесса в регионах, то подразумевается, что стандарты качества бюджетных услуг должны использоваться при разработке законов о региональных бюджетах.

Закладываемая в программы реформирования региональных финансов логика работы выглядит примерно следующим образом. Первый шаг — это определение перечня бюджетных услуг. Иначе говоря, ответ на вопрос, какие статьи расходов должны присутствовать в региональном бюджете (на этом этапе неважно, в какой форме — финансирования бюджетных учреждений, субвенций местным бюджетам и т. п., и в каких объемах). Второй шаг — определение стандартов качества бюджетных услуг или определение того, как и в каких объемах должны финансироваться отдельные статьи расходов в областном бюджете. И на этом шаге необходимо решить самый сложный вопрос бюджетирования, ориентированного на результат, — как перейти от качественных характеристик бюджетных услуг к количественным оценкам потребностей в их финансировании.

Работа над перечнями и стандартами качества бюджетных услуг в субъектах Федерации, получающих средства ФРРМФ на реализацию программ реформирования региональных финансов, шла и идет, в ряде регионов уже одобрены соответствующие нормативно-правовые акты (регионального уровня). Вместе с тем, насколько нам известно, пока не удалось реально внедрить в бюджетный процесс стандарты качества бюджетных услуг.

Таким образом, в бюджетной сфере все равно пришли к необходимости тех или иных форм параметризации предоставляемых населению бюджетных услуг. Начавшаяся работа в этом направлении пока показывает, к сожалению, прежде всего сложность внедрения стандартов качества бюджетных услуг в бюджетный процесс. Кроме того, представляется, что работа по разработке и внедрению стандартов качества бюджетных услуг могла бы вестись не только силами региональных органов власти, но и с гораздо более активной методической помощью федеральных властей.

Проблема зачисления налога на доходы физических лиц по месту жительства граждан

Гораздо более частной по сравнению с проблемой количественных оценок расходных обязательств, но тем не менее заслуживающей упоминания является проблема зачисления подоходного налога (налога на доходы физических лиц)

по месту жительства граждан, а не по месту их работы, как это происходит в настоящее время.

Мотивация введения зачисления подоходного налога в региональные и местные бюджеты по месту жительства граждан активно поддерживается регионами по вполне очевидным мотивам. Очень типичной является ситуация, когда город и его пригороды являются независимыми образованиями, со своими бюджетами. На уровне субъектов Федерации — это Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область. На местном уровне — городские округа и муниципальные районы. Общераспространенной ситуацией являются поездки жителей пригородов в город на работу. При существующей налоговой системе получается, что, например, жители Подмосковья ездят на работу в Москву, подоходный налог платят в бюджет Москвы, а социальные расходы в отношении этих жителей несет прежде всего бюджет Московской области. Дети работающих в Москве учатся в большинстве случаев в школах по месту жительства, за медицинской помощью работающие в Москве обращаются также по месту жительства, поддержка жилищно-коммунального хозяйства осуществляется, естественно, за счет средств областного бюджета. За счет московского бюджета осуществляется, пожалуй, только некоторая поддержка транспортной инфраструктуры, но транспорт (в отличие от образования, здравоохранения) все же не бесплатен, и расходы на него существенно меньше по сравнению с социальными расходами.

Таким образом, соблюдение принципов социальной справедливости требует уплаты налога на доходы физических лиц именно по месту жительства граждан. В других странах это понимают, и данный принцип соблюдают (разделение города и его пригородов на два независимых административно-территориальных образования — отнюдь не уникальное российское явление). Например, в Германии подоходный налог изначально собирается по месту работы граждан (как и в России), а далее налоговыми ведомствами предписывается перераспределять платежи по подоходному налогу в бюджеты тех территорий, которые являются местом жительства граждан.

Однако, несмотря на логичность перераспределения подоходного налога по месту жительства граждан, в России эта идея с трудом находит поддержку в федеральных органах власти. Мотивируется это тем, что неизвестно, кого больше: маятниковых мигрантов или неофициально снимающих жилье иногородних. Но реальная причина, скорее всего, в том, что распределение подоходного налога по месту жительства налогоплательщиков потребует определенных усилий со стороны подразделений Федеральной налоговой службы. К сожалению, система ИНН, в отличие от созданной Пенсионным фондом РФ системы персонифицированных счетов, должным образом не работает. Хотя именно реализация обсуждаемой меры позволит улучшить финансовое положение прежде всего менее благополучных сельских территорий и повысить качество жизни их населения.

Выравнивание бюджетной обеспеченности регионов или создание стимулов для эффективной политики

Основной вид трансфертов из российского федерального бюджета в региональные бюджеты — это дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов, благодаря которым должны сокращаться различия между территориями в финансировании социальной сферы. Названные до-

тации выделяются из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (или сокращенно — фонда финансовой поддержки регионов — ФФПР). К сожалению, сложившаяся система выделения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности отличается целым рядом недостатков или по меньшей мере дискуссионных моментов.

Прежде всего необходимо еще раз подчеркнуть, что в Бюджетном кодексе РФ цели предоставления финансовой помощи нижестоящим бюджетам не сформулированы, а масштабы выравнивания бюджетной обеспеченности регионов заранее не заданы. Иначе говоря, выравнивание бюджетной обеспеченности осуществляется настолько, насколько это позволяет объем выделенных на эти цели средств федерального бюджета, а не исходя из необходимости достижения каких-либо конкретных задач. Не существует и строго обоснованной методики распределения дотаций между регионами. Соответственно, вопрос о возможности финансирования социальной сферы в минимально приемлемых объемах на всей территории страны остается открытым.

Дополнительно стоит остановиться на проблеме соотношения социальной справедливости и экономической эффективности при выделении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Вполне обоснованно считается, что одной из проблем предоставления дотаций является отсутствие стимулов для региональных органов власти проводить эффективную бюджетную политику (и в целом социально-экономическую). Распределение средств ФФПР устроено таким образом, что их получает большинство российских регионов (около 75), а увеличение налоговых и неналоговых поступлений в региональные бюджеты автоматически приводит к сокращению объемов дотаций. В результате увеличение налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов, во многом зависящее от экономической политики региональных властей, не приводит к адекватному увеличению совокупных доходов региональных бюджетов. Именно это и подрывает стимулы региональных органов власти к проведению эффективной экономической политики.

Решать названную проблему было предложено как путем ограничения самостоятельности региональных властей в бюджетных вопросах, так и за счет выделения дополнительных денег регионам за успешное развитие. Так, в структуре дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов с 2007 г. появились так называемые дополнительные дотации. А с 2008 г. в структуре межбюджетных трансфертов появился совершенно новый вид дотаций — на поощрение достижения наилучших показателей деятельности органов исполнительной власти (принципы распределения этих дотаций на момент подготовки данной статьи находились в процессе разработки).

Сказанное означает, что дотации федерального бюджета (и в том числе дотации ФФПР) служат не только для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, но и стали определенным стимулом для регионов по проведению эффективной бюджетной политики (наращиванию собственной доходной базы, сокращению кредиторской задолженности).

Пока доля поощрительных дотаций в общем их объеме крайне невелика и, скорее всего, реальное их значение также крайне незначительно (если вообще существует). Однако весьма вероятно усиление роли поощрительных дотаций.

На первый взгляд, введение поощрительных дотаций для регионов — идея вполне разумная. Но на практике она может вступать в серьезное противоречие с социальными целями федеральной региональной политики. Социально-

экономическая политика региональных органов власти, безусловно, имеет значение для экономического развития территорий. Но роль этого фактора второстепенна и, можно сказать, является решающей только при равенстве прочих факторов социально-экономического развития территорий. Ключевое значение до сих пор имеют объективные факторы регионального роста: экономико-географическое положение, природно-климатические условия, уровень развития инфраструктуры, унаследованный уровень развития и структура экономики. Независимо от качества экономической политики региональных властей более благополучными и динамичнее развивающимися оказываются сырьевые территории по сравнению с несырьевыми, крупные агломерации по сравнению с сельской местностью и т. д.

Поэтому для введения поощрительных дотаций необходимо четко разделять причины ускоренных или замедленных темпов экономического роста в регионах, чего в России делать пока не умеют. В результате решение экономических проблем может пройти в ущерб социальным, что не является лучшим выходом.

В заключение этого раздела необходимо отметить, что система межбюджетных отношений в России является довольно сложной, и все ее социальные аспекты в рамках данной статьи рассмотреть, конечно, не представляется возможным. Выше были названы, на наш взгляд, базовые и/или наиболее актуальные проблемы этой системы.

ПОДДЕРЖКА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Поддержка федеральными властями экономического развития регионов, как и выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, — вопрос сложный и многогранный, поэтому мы остановимся на двух важных, с нашей точки зрения, аспектах. Первый — соотношение социальных и экономических целей федеральной региональной политики. Второй — нацеленность инвестиционной составляющей федеральной региональной политики на сокращение межрегиональных диспропорций в уровне социально-экономического развития.

Социальная справедливость и экономическая эффективность

Обсуждая выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, мы сказали о том, что осуществляется оно ради решения прежде всего социальных задач, и с точки зрения экономической эффективности важно лишь, чтобы это выравнивание не создавало антистимулов для региональных органов власти. При реализации федеральной поддержки экономического развития регионов вопрос соотношения социальной справедливости и экономической эффективности гораздо более актуален. Часто говорят о том, что эти принципы вступают в противоречие друг с другом, и в рамках федеральной региональной политики нужно не столько сокращать межрегиональные диспропорции, сколько поддерживать территории — точки роста.

Аргументация сторонников отказа от снижения межрегиональных диспропорций сводится к тому, что, как хорошо известно из теории региональной экономики и мировой практики, сокращение диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов вступает в противоречие с другой не менее важной целью экономической политики государства — достижением максимально высоких темпов экономического роста в стране в целом. Иначе говоря, чем больше масштабы выравнивания, тем ниже темпы общеэкономического роста и наоборот. Логика подобного утверждения до-

вольно проста: коль скоро по тем или иным причинам более высокие темпы роста могут быть достигнуты в наиболее высокоразвитых регионах, то перераспределение ресурсов в пользу проблемных регионов, где потенциал экономического роста ниже, неизбежно приводит к снижению общестрановых темпов экономического роста. Делается и другой вывод: о том, что диспропорции в уровне социально-экономического развития регионов не мешают экономическому росту в стране в целом.

Подобные рассуждения вполне разумны. К поддержке в рамках региональной политики именно полюсов роста, а не наиболее проблемных территорий, обращались в целом ряде стран. Однако имеющийся зарубежный опыт, да и здравый смысл говорят о том, что абсолютизировать этот подход нельзя, поскольку существование и тем более нарастание диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов все же имеет целый ряд негативных последствий.

Во-первых, федеральные органы власти не могут полностью отказаться от финансовой поддержки проблемных регионов, поскольку такая поддержка, как уже было сказано выше, связана в первую очередь с реализацией на всей территории страны закрепленных в Конституции России социальных гарантий населению. Источником такой поддержки федеральных властей являются налоги, собранные на территории благополучных регионов. Таким образом, перераспределение средств между регионами неизбежно, а в условиях нарастающих межрегиональных диспропорций неизбежно повышение масштабов этого перераспределения. Чем больше налогов зачисляется с территории регионов в федеральный бюджет, тем меньше стимулов у благополучных регионов к саморазвитию.

Во-вторых, при высокой безработице в проблемных регионах не используется имеющийся в стране потенциал трудовых ресурсов. Хотя, как известно, в России существует проблема дефицита рабочих рук.

В-третьих, значительные контрасты в уровне социально-экономического развития территорий, высокая хроническая безработица в проблемных регионах неизбежно порождают значительные потоки мигрантов в наиболее благополучные города. Последним приходится сталкиваться с целым рядом проблем гипертрофированного роста, на решение которых требуются колоссальные бюджетные средства. В числе этих проблем перегрузка транспортной и энергетической инфраструктуры, экологическое загрязнение, чрезмерно высокие цены, в том числе на жилье.

В-четвертых, в проблемных регионах растет социальная и политическая напряженность, которая в конечном итоге сказывается на стране в целом, включая ее инвестиционную привлекательность. Например, очевидно, что одной из причин терроризма на Северном Кавказе является именно низкий уровень социально-экономического развития (отсутствие легальных рабочих мест).

Таким образом, очевидного противоречия между социальными и экономическими целями федеральной региональной политики не существует, напротив, решение социальных задач может способствовать экономическому развитию, и это нельзя не учитывать при дальнейшем становлении региональной политики в России.

Федеральные целевые программы регионального паритета

Основным инструментом федеральной поддержки экономического развития регионов являются федеральные целевые программы, поэтому они заслуживают хотя бы краткого рассмотрения.

В настоящее время действуют следующие федеральные целевые программы (ФЦП) регионального паритета:

- экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья;
- социально-экономическое развитие Чеченской республики;
- юг России;
- ФЦП развития Калининградской области;
- социально-экономическое развитие Курильских островов.

Существовавшая прежде проблема — выделение значительных объемов средств на федеральные целевые программы социально-экономического развития Татарстана и Башкортостана — в настоящее время себя исчерпала. Действие этих программ завершилось, и в ФЦП регионального паритета гораздо большая часть средств стала выделяться на действительно проблемные регионы (Дальний Восток и Забайкалье, Юг России), т. е. стала работать на выравнивание уровня социально-экономического развития регионов.

Правда, как и прежде, доля ФЦП регионального паритета в общем объеме средств, выделяемых на все федеральные целевые программы, остается незначительной: в 2008 г. примерно 5% расходов федерального бюджета приходится на программу по Дальнему Востоку и Забайкалью, заметно меньше на другие программы. Поэтому не теряет своей актуальности проблема соотношения федеральной региональной политики с федеральной инвестиционной политикой в целом.

Хотя в структуре ФЦП регионального паритета присутствуют программы в основном со старыми названиями, тем не менее большая часть этих программ в 2007–2008 гг. была кардинально пересмотрена. Чуть ли не единственным исключением является программа развития Калининградской области.

Среди обновленных программ — программа развития Дальнего Востока и Забайкалья. В новой редакции ФЦП по Дальнему Востоку и Забайкалью были серьезным образом пересмотрены программные приоритеты. Так, по прежней ФЦП средства в основном направлялись на развитие жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы (около 2/3 средств), а также на развитие энергетики (около 1/4 программных назначений). При этом на реализацию мероприятий по развитию транспортного комплекса предусматривалось немногим более 2% средств федерального бюджета в рамках программы. В новой редакции программы сохранена доля расходов на энергетику, при этом почти 60% средств программы запланировано направить на развитие транспортного комплекса.

Пересмотр приоритетов ФЦП по Дальнему Востоку и Забайкалью должен способствовать более динамичному экономическому развитию этого региона, поскольку приоритетами становятся не столько социально ориентированные расходы, сколько расходы на инфраструктуру, необходимую для развития производства.

Таким образом, происходят позитивные сдвиги в использовании механизма федеральных целевых программ.

Инвестиционный фонд РФ

Инвестиционный фонд РФ был создан в соответствии с Постановлением правительства РФ от 23.11.2005 № 694 «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации». Изначально фонд находился в ведении Министерства экономического развития и торговли РФ и не рассматривался в качестве

инструмента региональной политики. Осенью 2007 г. фонд был передан в ведение Министерства регионального развития РФ, правда, с тех пор ни один новый проект поддержан не был. Наряду со сменой «ведомственной принадлежности» были пересмотрены и некоторые базовые принципы функционирования фонда (Постановление правительства РФ от 01.08.2008 № 134 «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»).

Хотя Инвестиционный фонд РФ относительно недавно стал формальным инструментом региональной политики, фактически поддержанные в его рамках проекты имеют немалое значение для социально-экономического развития регионов.

По постановлению правительства РФ 2005 г., государственная поддержка из Инвестиционного фонда должна была предоставляться для реализации инвестиционных проектов, направленных на создание и развитие инфраструктуры общегосударственного значения, создание и развитие элементов российской инновационной системы, а также обеспечение реализации институциональных преобразований. Как видно, в положении об Инвестиционном фонде не указывалось прямо на возможность поддержки за счет средств фонда комплексных программ развития территорий, однако фактически решения о поддержке таких программ были приняты. При этом Инвестфонд предназначен для поддержки эффективных проектов.

Проекты, в разное время получившие право на софинансирование за счет средств Инвестиционного фонда РФ, можно сгруппировать по географическому признаку:

северо-запад — строительство платной автомагистрали «Западный скоростной диаметр» и Орловского тоннеля под рекой Невой (Санкт-Петербург); строительство многопрофильного перегрузочного комплекса «Юг-2» в морском торговом порту Усть-Луга (Ленинградская область); строительство скоростной железнодорожной ветки Санкт-Петербург—Хельсинки;

Московская агломерация — строительство скоростной автомобильной магистрали Москва—Санкт-Петербург (на участке 15—58 км); новый выход на МКАД с федеральной автодороги Москва—Минск (обход Одинцово); проектирование второго этапа скоростной автодороги Москва—Санкт-Петербург;

юг — комплексная программа строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения (г. Ростов-на-Дону и юго-запад Ростовской области); строительство платной автомобильной дороги Краснодар—Абинск—Кабардинка; автомобильная дорога М-4 «Дон» (Московская, Липецкая, Воронежская области и Краснодарский край, средства выделены на разработку проектной документации);

Поволжье и Урал — комплекс нефтеперерабатывающих заводов в г. Нижнекамске (Татарстан); Урал промышленный — Урал полярный (средства выделены на подготовку проектной документации);

Сибирь и Дальний Восток — комплексное развитие Нижнего Приангарья (Красноярский край); строительство железнодорожной линии Кызыл—Курагино (Республика Тыва); создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области; проектирование комплексного развития Южной Якутии.

С точки зрения выравнивания межрегиональных диспропорций наибольшее значение имеют проекты по строительству железнодорожной линии Кызыл—Курагино в Тыве и создание транспортной инфраструктуры для

освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области — оба региона относятся к числу наиболее проблемных. Несмотря на в целом благополучную ситуацию в Красноярском крае, территория Нижнего Приангарья на сегодняшний день также имеет низкий уровень экономического развития. В этом же ряду стоит и проект развития Южной Якутии. Другое дело, что пока средства из Инвестиционного фонда РФ почти не выделяются, и когда деятельность фонда реально скажется на социально-экономическом развитии регионов, пока непонятно.

Поддержка за счет средств Инвестиционного фонда РФ должна привести к экономическому росту в ныне проблемных регионах, что, безусловно, будет способствовать и улучшению в таких регионах социальной ситуации (за счет появления новых рабочих мест, дополнительных налоговых поступлений в региональные и местные бюджеты и т. д.). Ряд проектов будет способствовать непосредственно повышению качества жизни населения, прежде всего за счет роста транспортной доступности. Неудивительно поэтому, что при оценке претендующих на поддержку за счет средств Инвестфонда проектов анализируется и их социальная значимость.

Но в целом, как было показано в данной статье, в отношении социальных аспектов федеральной региональной политики остается еще много дискуссионных вопросов и проблем, и в ближайшие годы их так или иначе придется решать.

ЛИТЕРАТУРА

Смирнягин Л.В. Концепция территориальной справедливости в американской радикальной географии // Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран. 1989. Вып. 10.