

Общество и реформы. РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ В ПОСТСОВЕТСКОЕ ВРЕМЯ: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ

Автор: О. В. КУЗНЕЦОВА

В настоящее время идет широкомасштабная реформа взаимоотношений Центра и регионов, затрагивающая все их аспекты - политические, экономические, бюджетные. И реформа эта опирается не только на теорию, зарубежный опыт, но и на более чем десятилетнюю российскую практику становления бюджетного федерализма и региональной политики. В этой связи представляется довольно важным оглянуться на прошедшие годы и оценить то, что было за это время сделано. В данной статье рассматриваются этапы развития региональной политики в России, в том числе и шаги в решении одной из важнейших (если не важнейшей) ее проблем - индивидуальных отношений Центра и регионов. То или иное ее решение имеет серьезные последствия - как политические, так и экономические. Наличие возможностей для индивидуализации отношений Центра и регионов приводит не только к обострению политической ситуации из-за протестов "ущемленных" регионов, но и к снижению эффективности экономической политики государства, поскольку региональные органы власти оказываются заинтересованными не столько в проведении рациональной бюджетной политики, сколько в выторговывании дополнительной финансовой поддержки из федерального бюджета.

Региональная политика в широком ее понимании включает две составляющие: текущую и инвестиционную поддержку регионов. Текущая поддержка направлена на обеспечение региональных бюджетов средствами, необходимыми для реализации региональными органами власти возложенных на них полномочий хотя бы в минимальных объемах. Цель инвестиционной поддержки регионов - сокращение различий между ними в уровне социально-экономического развития. Текущая и инвестиционная поддержка регионов - это две разные составляющие региональной политики не только по содержанию, но и институционально (за их реализацию отвечают разные министерства). Соответственно, реформы текущей и инвестиционной поддержки регионов шли относительно независимо друг от друга, по-разному выделяются и этапы их развития, почти не пересекающиеся друг с другом, а если и пересекающиеся, то скорее случайно, нежели закономерно.

Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект N02 - 03 - 18012а).

Кузнецова Ольга Владимировна - доктор экономических наук, директор Центра региональных исследований Академии народного хозяйства при Правительстве РФ.

Этапы развития текущей финансовой поддержки регионов

Текущая финансовая поддержка регионов, или межбюджетные отношения, на протяжении постсоветских лет находилась в состоянии почти непрерывной трансформации, тем не менее широкомасштабное реформирование в этой сфере до сих пор не завершилось [Христенко, 2002]. В развитии межбюджетных отношений можно выделить четыре этапа:

- 1) 1991 - 1993/1994 гг. - этап первоначального формирования межбюджетных отношений с сохранением ряда особенностей советской бюджетной системы;
- 2) 1994 - 1998 гг. - начало этапа ознаменовалось проведением первой реформы межбюджетных отношений при сравнительно высокой их консервативности в последующие годы;
- 3) 1998 - 2001 гг. - реформирование межбюджетных отношений на основе Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 гг., утвержденной постановлением Правительства РФ N 862 от 30 июля 1998 г.;
- 4) с 2001 г. и вплоть до настоящего времени - реформирование межбюджетных отношений на основе Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., утвержденной постановлением Правительства РФ N 584 от 15 августа 2001 г.

Реформирование межбюджетных отношений началось сразу же после распада СССР и с началом рыночных реформ. На первом этапе был принят целый ряд законов, определивших основные принципы новой российской бюджетной системы. Эти законы были во многом несовершенны, многие их положения в силу разных причин (в том числе политических) так и не вступили в действие и в дальнейшем были заменены Налоговым и Бюджетным кодексами, однако для того периода они были, безусловно, необходимы.

Положительная черта первого этапа развития межбюджетных отношений - децентрализация бюджетной системы и усиление бюджетной самостоятельности регионов. Уже к 1993 г. доля региональных бюджетов в расходах консолидированного государственного бюджета выросла с 40 до примерно 50%.

Однако при всех позитивных сдвигах на практике система межбюджетных отношений в России в начале 1990-х гг. была очень близка к советской. Основная их черта - формирование региональных бюджетов на основе индивидуальных договоренностей между федеральными и региональными органами власти. Неудивительно, что именно в этот период в России появилась и проблема регионов с особым бюджетным статусом, которая будет рассмотрена ниже.

Начало второго этапа развития межбюджетных отношений, как уже говорилось, ознаменовалось первой крупной реформой в этой сфере. Во-первых, процесс оказания финансовой помощи региональным бюджетам из федерального был приближен к сложившимся в мировой практике принципам. Начиная со II квартала 1994 г. отказались от индивидуальных для каждого субъекта Федерации правил разделения налогов между федеральным и региональными бюджетами, появился Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (или Фонд финансовой поддержки регионов - ФФПР), распределение средств которого стало осуществляться на основе специальной формулы.

Во-вторых, были расширены полномочия региональных и местных властей в налоговой сфере. В соответствии с указами президента конца 1993 г. региональные власти получили право самостоятельно определять ставку налога на прибыль в части, поступающей в региональные бюджеты (был ограничен максимальный размер ставки); региональные и местные власти получили право вводить собственные - региональные и местные - налоги, не предусмотренные федеральным законодательством. Последнее решение, правда, имело в основном негативные последствия и с начала 1997 г. было отменено.

Несмотря на определенные позитивные изменения, достоинств у новой системы межбюджетных отношений было по-прежнему меньше, чем недостатков. Среди последних можно назвать сохранявшуюся высокую роль неформальных (индивидуальных) отношений между Центром и регионами (чему способствовало в том числе и несовершенство методики распределения средств ФФПР), неопределенность в разграничении расходных полномочий между бюджетами разных уровней (в этот же период в полной мере проявилась и проблема так называемых нефинансируемых федеральных мандатов - обязательств, возложенных на региональные и местные бюджеты федеральным законодательством, но не обеспеченных соответствующими доходными источниками). Реформа межбюджетных отношений практически не затронула местные бюджеты, оставалась несформированной законодательная база межбюджетных отношений (доминирующую роль играли ежегодные законы о федеральном бюджете, что создавало условия для ежегодного пересмотра межбюджетных отношений).

После реформ конца 1993 - начала 1994 г. система межбюджетных отношений подвергалась минимальным изменениям, и выявившиеся на этом этапе проблемы со временем лишь усиливались. Ответом на это стало одобрение в 1998 г. российским правительством "Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 гг.", положившей начало третьему этапу их развития. Концепция стала первой в России официальной программой реформирования бюджетных отношений властей разных уровней. В результате удалось решить целый ряд вопросов. Так, принципиальным образом была изменена методика распределения средств ФФПР, благодаря чему повысилась объективность этого вида финансовой помощи; за счет создания Фонда компенсаций начала решаться проблема "нефинансируемых федеральных мандатов"; была диверсифицирована финансовая помощь региональным бюджетам - помимо Фонда компенсаций в составе федерального бюджета образованы Фонд регионального развития и Фонд развития региональных финансов; проведена ревизия законодательства в сфере разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Произошли и некоторые другие изменения.

Еще одна отличительная черта третьего этапа развития межбюджетных отношений - формирование их законодательной основы. В этот период приняты и начали действовать Налоговый и Бюджетный кодексы. Правда, поскольку Бюджетный кодекс разрабатывался и принимался в ходе активно проводимой реформы межбюджетных отношений, в нем нашли отражение лишь самые общие их принципы, и сколько-нибудь значимого влияния на развитие межбюджетных отношений он не оказал.

Опять-таки при всех позитивных сдвигах в системе межбюджетных отношений в результате реформы 1998 - 2001 гг. остался целый ряд нерешенных проблем: отсутствие подлинной самостоятельности региональных бюджетов вследствие, во-первых, зависимости региональных бюджетов (более чем на 80%) от федеральных налогов, во-вторых, чрезвычайно высокой степени регламентации расходов нижестоящих бюджетов федеральным законодательством. В этот же период был принят ряд решений, ограничивающий полномочия региональных и местных властей в налоговой сфере. Отсутствие легальных полномочий региональные власти стремились компенсировать полномочиями нелегальными, создавая разного рода внебюджетные фонды, перекладывая ответственность за ситуацию в регионах на федеральные органы власти. По-прежнему высокой оставалась роль неформальных взаимоотношений Федерации и регионов, реформа так и не затронула взаимоотношений региональных и местных бюджетов. Ответом на все эти проблемы стали разработка и утверждение новой программы реформ: в августе 2001 г. появилось постановление Правительства РФ "О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года", которое ознаменовало начало нового, четвертого этапа развития межбюджетных отношений. Официальная цель программы - формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов Федерации и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственное-

ти между органами власти разных уровней. По сути основные нововведения Программы, реализация которой продолжается и в настоящее время, следующие:

- впервые реформа бюджетного федерализма касается не только взаимоотношений федеральных и региональных властей, но и проблем формирования местных бюджетов;
- по сравнению с предыдущими этапами развития межбюджетных отношений более серьезным стало отношение к проблеме разграничения полномочий между властями разных уровней;
- кардинальным образом решено перекроить систему разделения налогов между бюджетами разных уровней: предложено перейти от германской системы разделения налогов, для которой характерно их расщепление в определенных пропорциях между бюджетами разных уровней, к американской, строящейся по принципу "один бюджет - один налог" (то есть каждый налог закрепляется только за одним уровнем бюджетной системы); в полной мере отказаться от системы расщепляемых налогов пока не удалось, однако отдельные шаги в этом направлении делаются;
- в большей степени диверсифицировалась финансовая помощь региональным бюджетам: появился еще один фонд - Фонд софинансирования социальных расходов.

Закончится ли с реализацией Программы развития бюджетного федерализма постоянно идущий в последние годы процесс реформирования межбюджетных отношений, однозначно сказать нельзя. С одной стороны, реформа широкомасштабная, с другой - есть ряд проблем, которые названный программный документ не решает. Существуют довольно серьезные претензии к механизмам распределения финансовой помощи между регионами, пока нет конкретных механизмов, позволяющих в полной мере решить проблему неформальных отношений Центра и регионов.

Этапы развития инвестиционной поддержки регионов

Инвестиционная поддержка регионов в постсоветское время была и остается в "тени" текущей поддержки. Причина этого довольно банальна: отсутствие средств, которые могут быть направлены на экономическое развитие проблемных территорий. Соответственно, и реформирование инвестиционной поддержки шло более медленными темпами, нежели текущей; реформ как таковых в этой сфере практически не было. В развитии инвестиционной поддержки регионов можно выделить три этапа:

- 1) 1991 - 1995 гг. - стихийная инвестиционная поддержка территорий, основанная на принятии индивидуальных решений по отдельным регионам;
- 2) 1996 - 2000 гг. - относительная упорядоченность инвестиционной поддержки регионов при сохранении высокой роли индивидуальных решений;
- 3) 2001 г. и по настоящее время - первые попытки более или менее серьезного реформирования инвестиционной поддержки регионов [Кузнецова, 2002].

Если этапы развития текущей поддержки регионов выделяются довольно точно - началу каждого нового этапа соответствует новая реформа межбюджетных отношений, то границы этапов развития инвестиционной поддержки регионов (или региональной политики в западном ее понимании) в значительной степени размыты, и возникает вопрос критериев выделения этапов. В качестве таковых можно предложить: степень проявляемого интереса со стороны федеральных властей к инвестиционной поддержке регионов; состояние нормативной базы, регламентирующей инвестиционную поддержку регионов; преобладающие инструменты инвестиционной поддержки регионов. Выделение двух последних критериев связано с тем, что федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов и свободные экономические зоны являются двумя основными инструментами региональной экономической политики (в узком ее смысле) в России.

Одна из наиболее ярких черт первого этапа развития инвестиционной поддержки регионов в России - активное создание разного рода свободных экономических зон (СЭЗ). Многие из них были созданы еще в советское время (в 1990 - 1991 гг.), но новые появлялись в России вплоть до 1996 г. включительно. Важно отметить, что в 1992- 1993 гг. указами президента и постановлениями правительства в рамках СЭЗ произво-

дителям предоставлялся довольно широкий набор таможенных и налоговых льгот, однако в 1995 - 1996 гг. все они были отменены. То есть вначале на СЭЗ возлагались довольно большие надежды, которые себя не оправдали: СЭЗ стали не столько стимулом для притока инвестиций, сколько способом ухода от налогов. В целом интерес федеральных властей к инвестиционной поддержке регионов нельзя назвать значительным, нормативной базы региональной политики в тот период не существовало, а федеральные инвестиции распределялись по регионам по непрозрачным критериям (не существовало и критериев выбора территорий, на которых создавались СЭЗ).

Для второго этапа развития региональной политики в России, как и для первого, был характерен низкий интерес к инвестиционной поддержке регионов. Достаточно привести хотя бы такой пример. В готовившихся в 2000 г. Центром стратегических разработок "Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу" раздела по региональной политике вообще не оказалось, а межбюджетные отношения рассматривались как часть макроэкономической политики.

Вместе с тем второй этап отличает все же большая упорядоченность взаимоотношений Центра и регионов в этой сфере. Прежде всего с 1996 г. начинает формироваться законодательная база инвестиционной поддержки регионов. Непосредственно региональной политики (причем вплоть до настоящего времени) касается только один документ - Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. N 806 "Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации", один из разделов которого посвящен основным положениям региональной экономической политики. Был принят ряд законов и других нормативных актов, затрагивающих отдельные элементы инвестиционной поддержки территорий, в том числе федеральные законы "О государственном прогнозировании в программах социально-экономического развития Российской Федерации" (N 115-ФЗ от 20 июля 1995 г.), "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации" (N 78-ФЗ от 19 июня 1996 г.), "О статусе наукограда Российской Федерации" (N 70-ФЗ от 7 апреля 1999 г.). Нормативные акты по отдельным вопросам региональной политики, безусловно, позволяли решать частные проблемы, однако целостная нормативная база региональной политики сформирована не была.

На втором этапе региональной политики произошел отказ от широкомасштабного использования СЭЗ, а основным инструментом инвестиционной поддержки регионов стали федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов, активный процесс разработки и принятия которых начался в 1996 г. и достиг своего пика в 1998 г. (отнесение тех или иных программ к программам регионального развития не всегда однозначно, но по самым скромным подсчетам за период 1995-2000 гг. было утверждено более 30 программ).

Инвестиционная поддержка регионов оставалась почти полностью построенной на неформальных отношениях Центра и субъектов Федерации. В частности, утверждение федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов (как и создание СЭЗ на предыдущем этапе) являлось в основном результатом лоббистских усилий регионального руководства.

Третий этап развития региональной политики отличается от предыдущих прежде всего повышенным вниманием Центра к экономическому развитию территорий, подтверждением чего являются следующие факты:

- в 2001 г. правительство кардинальным образом пересмотрело перечень федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов, стремясь тем самым хоть в какой-то степени упорядочить процесс распределения федеральных инвестиций по регионам;

- предпринимаются попытки создать законодательную базу региональной политики (например, разработать и принять федеральный закон "Об особых экономических зонах в Российской Федерации"), правда, пока не увенчавшиеся успехом;

- разработан ряд документов, касающихся федеральной социально-экономической политики в отношении отдельных регионов (в том числе Калининградской области, Сибири), работа в этом направлении продолжается.

Возможно, повышение интереса к региональной политике связано с решением к 2001 г. многих проблем текущей поддержки региональных бюджетов (и, соответственно, возможности уделять большее внимание инвестиционной поддержке территорий), необходимости учитывать региональные аспекты экономического (в том числе промышленного) роста (если до кризиса 1998 г. межрегиональные различия в динамике промышленного производства определялись в основном отраслевой структурой промышленности регионов, то после 1998 г. картина оказалась более сложной). Вместе с тем надо отметить, что в явном виде увеличение роли инвестиционной поддержки регионов в качестве одной из целей деятельности федеральных властей не провозглашалось, а многие начинания федерального центра, к сожалению, остаются пока безуспешными. Главная общая с предыдущими этапами черта третьего этапа развития инвестиционной поддержки регионов - построение ее на основе неформализованных правил и процедур и, следовательно, чрезвычайно высокая степень индивидуализации отношений Центра и регионов в этой сфере.

Завершая рассмотрение этапов развития региональной политики, надо отметить, что она находится лишь в начальной стадии своего становления, и говорить о какой-либо сложившейся системе федеральной инвестиционной поддержки регионов пока рано. Предстоит решить целый ряд фундаментальных задач. Прежде всего необходимо определиться с целями инвестиционной поддержки регионов - будет ли она предназначена только для наиболее проблемных регионов или же средства станут вкладываться и в так называемые "точки роста". Скорее всего возникнет вопрос о целесообразности повышения роли инвестиционной поддержки регионов. В настоящее время последняя продолжает играть относительно небольшую роль по сравнению с текущей поддержкой. Как показывает опыт других стран, появится и необходимость координации региональной политики с другими элементами экономической политики государства, использования возможностей отраслевой, социальной политики федеральных властей для решения проблем наименее экономически развитых регионов.

Индивидуализация отношений Центра и регионов

Индивидуализация отношений Центра и регионов может быть как законодательно закреплённой, так и неформальной. В первом случае речь идет о совершенно очевидных привилегиях для отдельных регионов, с которыми крайне сложно вести борьбу по политическим причинам, во втором - о скрытой и далеко не всегда явной индивидуализации отношений, когда нельзя даже однозначно утверждать, получили те или иные регионы дополнительные объемы средств вследствие целенаправленных действий федеральных властей либо же в силу несовершенства тех или иных механизмов оказания финансовой помощи. Во втором случае решение проблемы индивидуализации отношений - "технически" более сложная задача, поскольку необходимо выявление скрытых возможностей для индивидуализации отношений с последующей их ликвидацией, но политически, скорее всего, более простая, поскольку в этом случае нет явных лоббистов со стороны региона. Даже если те или иные регионы получают на данном этапе дополнительную финансовую помощь, нет никаких гарантий, что они не лишатся ее в дальнейшем, тогда как наличие прозрачных правил и процедур предоставления финансовой помощи по крайней мере дает гарантии того, что права региона не будут ущемлены. Примером законодательно закреплённых индивидуальных отношений могут служить фактически особые статусы Татарстана, Башкирии и Якутии, неформальных индивидуальных отношений - оказание финансовой помощи регионам.

Особый статус Татарстана, Башкирии и Якутии. История особых взаимоотношений с федеральным центром трех республик - Татарстана, Башкирии и Якутии восходит к самому началу 1990-х гг., и если Якутия уже несколько лет живет по общим с

Таблица 1 Доли федерального бюджета в фактических поступлениях по налоговым платежам в Татарстане, Башкирии, Якутии, и в среднем по России (в % от общей суммы поступлений)

Вид налоговых поступлений	Территория	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Всего налоговых поступлений*	Среднее по РФ	40,9	43,6	42,0	37,1	40,9	44,3	50,4
	Татарстан	22,7	19,0	24,6	11,1	12,3	15,2	31,9
	Башкирия	26,2	27,0	27,8	17,8	25,3	31,1	49,4
	Саха (Якутия)	0,5	28,3	25,8	22,1	30,3	32,7	34,3
Налог на добавленную стоимость	Среднее по РФ	66,4	68,4	68,9	62,7	71,4	76,1	100,0
	Татарстан	41,1	37,9	41,5	22,4	22,4	22,7	100,0
	Башкирия	43,6	59,7	58,7	51,2	63,9	47,8	100,0
	Саха (Якутия)	2,8	68,9	69,7	50,9	53,4	75,9	100,0
Акцизы	Среднее по РФ	75,3	84,4	80,6	74,8	75,2	77,4	82,6
	Татарстан	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	67,1
	Башкирия	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	28,1	86,8
	Саха (Якутия)	0,0	35,5	40,1	47,2	53,9	48,7	55,5
Подоходный налог	Среднее по РФ	9,2	9,1	2,3	0,0	17,1	15,7	1,1
	Татарстан	8,0	7,4	6,7	0,0	4,4	7,8	1,1
	Башкирия	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,6	1,0
	Саха (Якутия)	0,3	9,4	3,2	0,0	20,2	16,0	1,0

* Включая неналоговые доходы.

другими регионами правил, то Татарстан и Башкирия до сих пор имеют привилегии по сравнению с остальными субъектами Федерации.

Фактически особый статус Татарстан, Башкирия и Якутия приобрели еще в 1991- 1992 гг., когда с территории этих республик (в отличие от других регионов) налоговые поступления в федеральный бюджет практически не перечислялись; аналогичной была ситуация и в 1993 г.

К середине 1990-х гг. федеральные власти не только не смогли решить проблему фактически сложившегося особого статуса трех названных республик, но, наоборот, пошли на легализацию индивидуальных бюджетных отношений с этими субъектами Федерации. Произошло это за счет заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти, и в еще большей степени - за счет подписания в составе этих договоров межправительственных соглашений по отдельным вопросам, в том числе межбюджетным. В 1994 г. были подписаны договоры с Татарстаном и Башкирией, в 1995 г. - с Якутией. Подобные договоры и соглашения были подписаны с более чем половиной субъектов Российской Федерации, однако только в договоры с республиками включались положения, противоречащие Конституции России, и ни один из регионов, кроме Татарстана, Башкирии и Якутии, не получил сколько-нибудь значимых экономических преференций. Суть этих преференций заключалась в том, что в бюджеты трех названных республик перечислялись большие доли собираемых на их территориях федеральных налогов, нежели в остальных субъектах Федерации (причем Татарстан получил наибольшие преференции, Якутия - наименьшие).

Заключение договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в 1994 - 1995 гг. отчасти позволило разрешить политический конфликт между федеральными и республиканскими властями. С 1994 г. с территории Татарстана и Башкирии началось перечисление налогов в федеральный бюджет, хотя его доля в собранных в этих республиках налогах оставалась гораздо ниже среднероссийской, особенно в Татарстане (табл. 1).

Несмотря на своего рода легализацию особого статуса, часть льгот, которыми пользовались республики, существовала лишь *de facto*, но не *de jure*. Так, с территории

Татарстана и Башкирии фактически не перечислялись средства в федеральный дорожный фонд, хотя никаких формальных решений в отношении этого вида платежей не принималось.

К началу 1999 г., когда истекал пятилетний срок действия соглашения с Татарстаном, между российским и республиканским руководством велись сложные переговоры по поводу подписания нового документа. В итоге 18 марта 1999 г. соглашение было заключено, но не предано широкой огласке.

Таким образом, к 2000 г. федеральные власти не смогли предпринять сколько-нибудь действенных усилий по ликвидации особого бюджетного статуса Татарстана и Башкирии. Однако с приходом к власти В. Путина ситуация заметно изменилась. В результате определенных усилий федеральных властей разделение налогов между федеральным бюджетом и бюджетами двух названных республик в 2001 г. стало происходить в соответствии с общероссийским законодательством¹.

Однако с переходом на общие правила разделения налогов проблема особого статуса Татарстана и Башкирии, к сожалению, решена не была. В законе о федеральном бюджете на 2001 г. появилась статья, в соответствии с которой Правительству РФ было разрешено "в целях урегулирования межбюджетных отношений "оказывать Татарстану и Башкирии финансовую помощь. В результате зачисление в республиканские бюджеты дополнительных средств от собранных на территории республик федеральных налогов было заменено предоставлением республиканским бюджетам финансовой помощи (конкретные ее объемы в законе о федеральном бюджете утверждены не были). Об этом же свидетельствуют и цифры. По оценкам экспертов, зачисленные в республиканские бюджеты сверх установленных в федеральном законодательстве нормативов налоги составляли около четверти всех бюджетных доходов республик, при этом финансовой помощи Башкирия и Татарстан почти не получали. По итогам 2001 г. доля финансовой помощи в доходах республиканских бюджетов составила около четверти (25% в Башкирии и 23% в Татарстане).

Из закона о федеральном бюджете на 2002 г. статья подобного содержания исчезла, однако вместо текущей поддержки Татарстану и Башкирии стала оказываться инвестиционная поддержка. В 2001 г. была разработана и утверждена федеральная целевая программа "Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года" (постановление Правительства РФ N 625 от 24 августа 2001 г.), а еще через год - федеральная целевая программа "Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года" (постановление Правительства РФ N 625 от 20 августа 2002 г.). Поскольку федеральное законодательство никак не регламентирует выбор регионов, для которых разрабатываются федеральные целевые программы, можно говорить о том, что особый статус Татарстана и Башкирии из формального превратился в неформальный.

Индивидуализация инвестиционной поддержки регионов. Основной инструмент инвестиционной поддержки субъектов Федерации с середины 1990-х гг. - федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов. При этом каких-либо четких критериев отбора регионов, социально-экономические проблемы которых должны решаться программными методами с участием федерального бюджета, никогда не существовало и до сих пор не существует.

Если посмотреть на перечень федеральных целевых программ, принимавшихся в период 1995 - 2000 гг., то окажется, что они касались самых разных по своему социаль-

¹ Более низкая доля федерального бюджета в налоговых доходах на территории Татарстана и Якутии в 2001 г. связана, в основном, с возвратом НДС экспортерам, и в данном отношении эти республики не отличаются от других экспортно ориентированных регионов. Что касается акцизов, то доля в них федерального бюджета заметно различается по отдельным регионам, что связано с различиями в структуре акцизов по субъектам Федерации (то есть Татарстан, Башкирия и Якутия не являются исключениями из общего правила).

Таблица 2

Утвержденные в законах о федеральном бюджете на 2002 и 2003 гг. объемы финансирования федеральных целевых программ (ФЦП) развития регионов

Названия программ	2002 г.		2003 г.	
	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%
ФЦП "Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002 - 2010 годы и до 2015 года)"	2021300	8,4	2652000	8,9
ФЦП "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 - 2005 и до 2010 года"	726350	3,0	997100	3,3
ФЦП "Юг России"	2022900	8,4	2108484	7,1
ФЦП развития Калининградской области на период до 2010 года	492000	2,1	563740	1,9
ФЦП "Социально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области (1994 - 2005 годы)"	319600	1,3	251752	0,8
ФЦП "Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года"	12264800	51,3	11264800	37,7
ФЦП "Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года"	-	-	7350310	24,6
ФЦП "Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 год и последующие годы)"	6109223	25,5	4678000	15,7
Итого по федеральным программам развития регионов	23956173	100,0	29866186	100,0

но-экономическому положению субъектов Федерации, хотя в целом, конечно, по проблемным регионам было утверждено больше программ, нежели по относительно благополучным. Принятие или отклонение программы развития региона зависело исключительно от инициативности региональных властей, иначе трудно объяснить, почему, например, в Центральном экономическом районе были приняты программы для Брянской, Костромской и Тверской областей, но не было программы для самой проблемной в этом макрорегионе Ивановской области, или почему на Дальнем Востоке отдельная программа была принята по Якутии - отнюдь не самому проблемному субъекту Федерации.

Своеобразным "решением" проблемы четких критериев отбора регионов, по которым должны были разрабатываться федеральные целевые программы, стало значительное недофинансирование принимавшихся программ, то есть реально на программы выделялось гораздо меньше средств по сравнению с утверждаемыми их объемами. При этом разные программы финансировались в разной степени, что было еще одним проявлением индивидуализации отношений Центра и регионов. Федеральные власти признавали явную ненормальность сложившейся ситуации, поэтому при подготовке закона о федеральном бюджете на 2002 г. российское правительство пошло на резкое сокращение числа федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов - с нескольких десятков до нескольких единиц (табл. 2).

Первоначальный перечень из шести программ, несмотря на отсутствие ясных критериев отбора поддерживаемых за счет федерального бюджета, не вызывал особых сомнений. Сохраненная программа для Дальнего Востока и Забайкалья, а также вновь принятая программа "Юг России" - программы для двух, бесспорно, самых проблемных российских макрорегионов. Калининградская область и Курильские острова - регионы с особым геостратегическим положением; проблемы Чеченской Республики также хорошо известны. Что касается еще одной новой программы - "Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации на 2002 - 2010 годы и до 2015 года", - то по своему замыслу она предназначена для предо-

ставления инвестиционной помощи всем нуждающимся в ней субъектам Федерации на основе формализованных критериев и процедур.

Однако уже в 2001 г. перечень федеральных целевых программ региональной направленности пополнился программой "Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года", а еще через год - программой "Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года". Еще раз подчеркну, что принятие этих программ - очевидная компенсация перехода Татарстана и Башкирии на общие для всех регионов правила межбюджетных отношений с федеральным бюджетом. Обращают на себя внимание и объемы средств, заложенные на реализацию этих программ - большие, чем на все остальные программы региональной направленности вместе взятые (см. табл. 2). Если бы существовали четкие критерии отбора регионов, в отношении которых целесообразна разработка и осуществление подобных программ, то программы по Татарстану и Башкирии никогда бы не появились (даже если признать необходимость определенного адаптационного периода для перехода республик на стандартные межбюджетные отношения, он явно не должен затягиваться на несколько лет).

Помимо отсутствия механизмов определения поддерживаемых территорий, еще одна причина индивидуализации инвестиционной поддержки регионов - отсутствие внятных критериев отбора проектов, которые должны реализовываться в рамках федеральных целевых программ. Зачастую в программы попадают объекты, которые вполне могут реализовываться без поддержки со стороны государства, и, наоборот, важные для развития регионов объекты в программы либо вообще не попадают, либо финансируются в недостаточных объемах. В результате федеральные средства распределяются по регионам в значительной степени стихийно. Это типично не только для федеральных целевых программ, но и для других, менее значимых инструментов инвестиционной поддержки регионов (например, закрытых административно-территориальных образований, наукоградов и т.д.). Совершенно произвольно выбирались и регионы для создания в них свободных экономических зон.

Индивидуализация текущей финансовой поддержки региональных бюджетов. В целом распределение финансовой помощи региональным бюджетам в настоящее время основывается на использовании формальных методик, межбюджетные отношения строятся на общих для всех территорий принципах, тем не менее существуют определенные возможности для установления неформальных отношений Центра и регионов. Еще раз повторю: нельзя однозначно говорить о том, что определенная индивидуализация отношений (предоставление привилегий одним регионам и ущемление прав других территорий) устанавливается во всех случаях намеренно, однако возможности для этого существуют. К их числу относятся следующие.

1. На протяжении всего постсоветского периода регулярно пересматривались и, главное, продолжают пересматриваться пропорции разделения налогов между федеральным и региональными бюджетами. Структура налоговых поступлений в регионах разная (в силу неодинаковой структуры экономики, уровня ее развития и т.д.). Соответственно, при передаче того или иного налога (или части налога) из федерального бюджета в региональные одни регионы приобретают больше, чем другие (или, наоборот, при передаче налога или части налога из региональных бюджетов в федеральный одни регионы теряют больше, чем другие).

2. Существующие методики распределения отдельных видов финансовой помощи в целом ряде случаев никак не обоснованы, что создает условия для "подгона" итогов расчетов под желаемый результат. В качестве наиболее наглядного и самого обсуждаемого примера можно привести методику расчета дотаций Фонда финансовой поддержки регионов. Один из элементов этой методики - определение нормативных потребностей регионов в расходах, которое осуществляется в основном за счет корректировки общефедеральных нормативов с помощью серии специальных коэффициентов, отражающих специфику регионов. При этом набор этих коэффициентов, их веса и т.д. никак не обоснованы.

Вызывает определенные сомнения и эффективность используемых методик. Главное: в настоящее время не существует никаких механизмов, которые бы гарантировали, что получающий финансовую помощь регион не откажется более обеспеченными доходами по сравнению с регионами, финансовую помощь не получающими. На практике очень часто именно так и происходит. В такой ситуации в принципе нельзя говорить об объективности, и это факт, возмущающий региональные власти, пожалуй, в наибольшей степени (его можно сравнить с системой подоходного налогообложения и социальной поддержки населения, предоставляющей, скажем, безработному, больший доход, чем относительно высокооплачиваемому работающему человеку, платящему подоходный налог).

3. Распределение значительной части финансовой помощи региональным бюджетам утверждается в законах о федеральном бюджете. Однако из года в год законы о федеральном бюджете в этой части не исполняются, и фактически перечисленные в регионы средства далеко не всегда совпадают с утвержденными. При этом, естественно, одни регионы получают больше утвержденного для них объема средств, а другие - меньше.

4. До сих пор сохраняются отдельные виды финансовой помощи, методики распределения которых неизвестны или в лучшем случае непрозрачны. Это касается распределения дотаций на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов, дотаций и субвенций закрытым административно-территориальным образованиям и некоторых других видов финансовой помощи.

Таким образом, несмотря на то, что проблемой достижения равноправия субъектов Федерации в последние годы занимались довольно много, сохраняется еще немало способов установления индивидуальных отношений Центра и регионов. В дальнейшем ситуация, скорее всего, изменится. В настоящее время федеральные власти готовы по крайней мере в некоторой степени формализовать процесс распределения федеральных инвестиций, обсуждаются некоторые вопросы, касающиеся дальнейшей формализации текущей финансовой помощи. При этом, однако, предполагается упорядочить распределение отнюдь не всех федеральных инвестиций, а только в рамках одной федеральной целевой программы "Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации". Маловероятен пересмотр уже существующих методик распределения текущей финансовой помощи регионам, поскольку к этим методикам субъекты Федерации якобы уже привыкли. Иначе говоря, более или менее полно проблема неравноправия регионов в обозримой перспективе вряд ли будет решена.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Кузнецова О. Б. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М., 2002.

Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М., 2002.

© О. Кузнецова, 2005