Джурбина Е.М., к.э.н., доцент

Организационно-экономические механизмы смягчения региональной поляризации Юга России

В статье представлены результаты анализа социально-экономической поляризации регионов Юга России, их бюджетно-финансовой асимметрии, а также их влияние на реалии и приоритеты региональной политики

Региональная политика представляет собой систему приоритетов и адекватных им механизмов, ориентированных на взаимоувязку интересов федерального центра, региональных элит, транснационального и трансрегионального капитала, территориально-поселенческих общностей различного уровня и др. В определённом смысле её можно рассматривать в качестве своеобразной компенсационной реакции на многочисленные негативные следствия центро-периферийного устройства региональной организации экономики: чрезмерной неравномерности территориального развития, неравнозначного уровня финансового обеспечения для выполнения государственных обязательств в социальной сфере, решения экологических проблем и др.

Региональная политика выступает, впрочем, не только следствием, но и фактическим проявлением поляризации. Всегда осуществляемая из некого общесистемного центра и, соответственно, ориентированная на территорию (регионы) она представляет собой относительно самостоятельный и достаточно существенный фактор воспроизводства центро-периферийного устройства. Декларативно нацеленная на решение задач периферии, региональная политика, тем не менее, всегда (или почти всегда) реализуется, прежде всего, в интересах центра, а уже затем - периферии. С одной стороны, региональная политика позволяет стабилизировать всю территориальную систему с закреплением за центром соответствующих функций, с другой - обеспечивает последнему дополнительный «мандат» на выигрышное для него финансовое перераспределение. В наименее же благоприятной ситуации в процессе реализации региональной политики как свидетельствует российская практика и, в частности аналитика по Югу России, оказывается полупериферия, выступающая основным «донором» при реализации различного рода ориентированных на территорию социально-экономических, природоохранных и иных мероприятий.

Как это акцентировано в недавно опубликованной группой ростовских учёных монографии, ведущим звеном в региональной политике является политика перераспределения, которую «можно интерпретировать в трёх аспектах. Во-первых, перераспределение есть не только результат, но и процесс. Во-вторых, перераспределение может быть активным (путём прямого изъятия ресурсов из одних регионов и передачи другим) и пассивным (путём поощрения или сдерживания процессов в других регионах). И, в-третьих, политика перераспределения неравнозначна политике выравнивания межрегиональных различий» [1, с. 206].

Солидаризируясь с подобным взглядом на базовую компоненту региональной политики, хотелось бы констатировать, что по сути своей, будучи полиаспектной, она предстаёт прежде всего как система геополитических и геоэкономических установок, полностью корреспондирующих с обусловленными особенностями и следствиями территориальной социально-экономической поляризации интересами и возможностями власти и реализуемых в условиях современной, чрезвычайно этатизированной России главным образом за счёт различного рода бюджетно-налоговых перераспределений.

Объективная необходимость подобных трансфертов порождена диспропорцией между расходными и доходными параметрами территориальных бюджетов, наличием особых повсеместно реализуемых обязательств и функций Российской Федерации, а соответственно и прямых государственных расходов в её субъектах, общей региональной стратификацией налогового потенциала.

Основываясь на озвученных в научной литературе подходах, налоговый потенциал правомерно рассматривать как некую результирующую реальной экономической ситуации и налогообложения, причём, подчеркнём, оба данных параметра несут на себе прямой «отпечаток» центро-периферийной организации территории. Общий налоговый потенциал складывается из частных потенциалов по отдельным собираемым на территории налогам, те в свою очередь определяются путём применения к налогооблагаемым базам по каждому из этих налогов так называемых средних репрезентативных ставок налогообложения. При подобном понимании категории «налоговый потенциал» важно обратить внимание на ряд существенных обстоятельств.

Во-первых, налоговый потенциал - категория синтетическая, его конкретные параметры являются результирующей целого ряда разноплановых факторов: общего уровня экономического развития (чем он выше, тем существеннее возможности для налоговых сборов); отраслевой и институциональной структуры экономики (что обусловлено спецификой действующего налогового законодательства, предусматривающего дифференцированные ставки налогообложения для различных отраслевых подкомплексов и тех или иных организационно-правовых форм хозяйственной деятельности); действенностью функционирования налоговых органов и др.

Во-вторых, говоря о налоговом потенциале той или иной территории (региона), нельзя не учитывать гипотетическую широкую дифференциацию возможностей в сфере аккумулирования в бюджеты всех уровней налогов и сборов: от предельных их величин до того реального уровня налоговых поступлений, который обеспечивается комплексом мезоэкономических условий и соответствующими усилиями налоговых органов. Будучи результирующей экономического потенциала территории, налоговый потенциал в этой связи, как представляется, теоретически может рассматриваться и анализироваться в нескольких своих ипостасях, включая предельный налоговый потенциал (означающий максимально возможный объём налоговых изъятий, при пре-

вышении которого развитие экономики прекращается), эффективный налоговый потенциал (обеспечивающий действенной сочетание фискальной, регулирующей и стимулирующей функций налогообложения), нормативный налоговый потенциал (определяемый действующими положениями Налогового кодекса и исчисляемый, в частности, в связи с определением величин межбюджетных трансфертов (рис. 1).

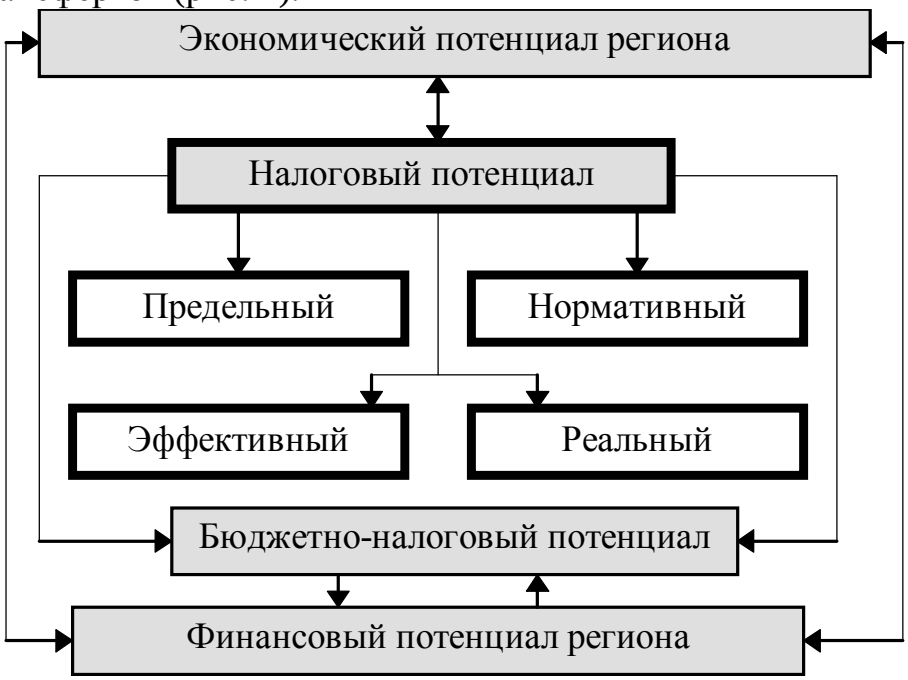

Рис. 1 - Основные инвариантные формы налогового потенциала

Наконец, в контексте проблематики региональной компаративистики, несомненно, заслуживают внимания и фактические, приходящиеся на конкретную территорию объёмы налогов и сборов, то есть, можно сказать, реальный налоговый потенциал региональной экономики. Учёт последнего тем более важен, что его региональная стратификация продуцирует и усиливает территориальное социально-экономическое неравенство, а в этой связи и создаёт дополнительную мотивацию для реализации соответствующей региональной политики.

Ситуация на Юге России подтверждает общий и достаточно очевидный вывод - низкие величины налогового потенциала являются дополнительным индикатором социально-экономической периферии. При том, что все без исключения локализованные на Юге субъекты РФ существенно отстают от среднероссийского душевого уровня налогов и сборов, и в пределах самого южно-российского региона наблюдается существенная (почти пятикратная между Астраханской и Волгоградской областями с одной стороны и Дагестаном, с другой) дифференциация налогового потенциала (табл. 1).

Таблица 1

Налоговая составляющая в бюджетных доходах регионов Юга России*

	Доходы бюджета всего, млн. руб.	Налоговые доходы всего, млн. руб.	Налоговые доходы на 1 жителя, руб.	Доля налогов в общих доходах бюджета, %	Безвозмездные перечисления, млн. руб.	Безвозмездные перечисления на 1 жителя, руб.	Доходы бюджета на 1 жителя, руб.
Астраханская область	3919,1	3148,5	3100	80,3	531,8	523	3857
Волгоградская область	9564,3	8291,7	3100	86,7	530,4	198	3572
Кабардино-Балкарская республика	3460,4	1512,9	1927	43,7	1729,2	2203	4407
Карачаево-Черкесская республика	1244,6	453,1	1051	36,4	774,7	1797	2887
Краснодарский край	17006	14011	2798	82,3	1990,5	397	3396
Республика Адыгея	1397,6	688,2	1536	49,2	687,2	1533	3119
Республика Дагестан	8789,6	1340,6	626	15,3	7386,9	3448	4103
Республика Ингушетия	2139,6	1095,5	3084	51,1	1003,9	2825	6027
Республика Калмыкия	1220,3	726,1	2312	59,5	447,9	1423	3885
РСО-Алания	2598,8	1284,6	1917	49,4	1224,3	1677	3877
Ростовская область	12524	8291,7	1983	68,7	2588,9	596	2884
Ставропольский край	7586,9	5144,6	1933	67,8	2123,5	798	2851
Россия в целом	1066**	742,8	5103	69,7	101,7	698	7322

* составлено по [2]

** млрд. руб.

В действующей системе налогообложения основное налоговое бремя ложится на индустриальный сектор экономики и в этой связи низкие уровни налогового потенциала очерчивают, прежде всего, аграрную южно-российскую периферию. Ниже соответствующих показателей по ведущим промышленным регионам (Астраханская и Волгоградская области) оказываются и значения налогового потенциала в мезоэкономических системах, идентифицируемых как «центр» южно-российского региона и, прежде всего, в Краснодарском крае, где существенную роль в хозяйственной системе играет сельское хозяйство и рекреация, характеризуемые высоким уровнем налогового льготирования и теневой составляющей.

В поляризованной экономике низкие величины налогового потенциала с одной стороны выступают индикатором неблагоприятной социально-экономической ситуации на конкретной территории, с другой - обуславливают её более высокую степень бюджетно-финансовой зависимости от генерирования и перераспределения финансовых ресурсов в «полюсах роста».

Если же обратиться к ситуации на Юге России, то в складывающейся системе межрегиональных бюджетно-налоговых отношений лишь три субъекта РФ формируют доходную часть своих бюджетов преимущественно (более чем на 80 %) за счёт собственного налогового потенциала. Одновременно в пяти территориях при формировании региональных бюджетов собственные налоговые доходы носят не основной характер, а на первый план выходят внешние, связанные с межрегиональным перераспределением и, соответственно, с установлением устойчивых центро-периферийных отношений, финансовые источники (особенно в Дагестане, где последние перекрывают налоговую составляющую доходной части республиканского бюджета более чем в 6,5 раз).

В контексте проблематики поляризации существенна даже не столько общая неравномерность территориальной дифференциации налогового потенциала, сколько фактические особенности его использования (распределения налоговых поступлений между бюджетами различных уровней) и последующего (благодаря трансфертному механизму) перераспределения. В настоящее время ситуация в Российской Федерации характеризуется наличием многочисленных (зачастую встречных) бюджетно-финансовых потоков, представляющих собой своеобразную, органично имплантированную в отношения поляризации, систему (рис. 2).

Особую роль в подобной системе в контексте тематики поляризации играют трансфертные платежи из федерального (а уровнем «ниже» из субфедерального) бюджета. Можно сказать, что за последнее десятилетие в России фактически сложился и претерпел определённую метаморфозу относительно самостоятельный, но при этом «встроенный» в систему региональной политики, в центро-периферийное устройство страны, особый трансфертный механизм, причём сама его эволюция может быть дифференцирована рядом основных, адекватных векторам региональной политики стадий.

Внедряемый с 1999 года новый механизм создаёт очевидную мотивацию для развития и более эффективного использования налогового потенциала. Создана диверсифицированная институциональная структура, предусматривающая различные формы финансовой помощи из федерального бюджета субъектам РФ (табл. 2).

Рис. 2 - Схема финансовых потоков между Центром и регионами (составлено по [3])

Таблица 2

Формы финансовой помощи из федерального бюджета субъектам РФ *

Характеристики	Фонд финансовой поддержки регионов	Фонд компенсации	Фонд софинансирования социальных расходов	Фонд регионального развития	Фонд реформирования региональных финансов
Цель	Выравнивание бюджетной обеспеченности по текущим расходам	Финансирование федеральных законов (как правило, социальных пособий и льгот)	Стимулирование приоритетных расходов и поддержка реформ в социальной сфере	Поддержка развития региональной инфраструктуры	Поддержка стимулирования бюджетных реформ
Принцип распределения	Формула на основе оценки налогового потенциала и нормативных расходов	Формула на основе численности лиц, имеющих право на получение социальной помощи	Формула на основе нормативных расходов и их частичного возмещения	Квоты на основе формул (с последующим отбором инвестиционных проектов)	Конкурс (программа реформ и их выполнение)
Тип финансовой помощи	Дотация (с выделением средств с особыми условиями перечисления)	Субвенция на финансирование федеральных законов	Субсидия (долевая) на определённую функциональную статью расходов (отрасль)	Субсидия (как правило долевая) на финансирование инвестиционных проектов и программ	Субсидия (субвенция) на определённый тип (направление) расходов
Условия предоставления	Для высокодотационных регионов - кассовое обслуживание бюджетов ФК	Целевое использование средств	Уровень расходов не ниже нормативного и выполнение программ реформ	Софинансирование	Выполнение программы реформ
Порядок перечисления	Финансовым органам	Гражданам и предприятиям черех территориальные органы ФК	Финансовым органам при подтверждении проведённых расходов на соответствующую статью	Предприятиям (организациям) через органы ФК	Финансовым органам при подтверждении произведённых или включённых в бюджет расходов
Статус	Действует с 1994 г.	Действует с 2001 г.	Вводится с 2002 - 2003 гг.	Создан с 2002 г. Новый механизм с 2003 г.	Создан с 2000 г., срок действия 2001-2004 гг.

* составлено по [4]

В контексте данного исследования представляется не менее важным и то, что реализуемые в настоящее время подходы предусматривают обеспечение более благоприятного, чем ранее положения недотационных территорий,

создающего дополнительные условия для их опережающего развития в интересах всей российской экономики (а в этой связи и депрессивной периферии). Тем не менее, в практике межбюджетных отношений сохраняются и многочисленные проблемные ситуации, что просматривается, в частности, и при исследовании ситуации на Юге России.

Как свидетельствует аналитика, в русле доминирующей идеологии бюджетно-налогового «выравнивания» на общефедеральном уровне реализуется политика систематического и селективного (по отношению к тем или иным субъектам РФ) перераспределения бюджетно-финансовых ресурсов между отдельными территориями Юга России.

Если основываться на данных баланса финансовых потоков между центром и регионами, то в пределах южно-российского макрорегиона можно чётко выделить три основные категории территорий, включая регионы - доноры, в каковом качестве реально выступают 5 экономически наиболее развитых субъектов РФ (Краснодарский и Ставропольский края, Астраханская, Волгоградская и Ростовская области), регионы - реципиенты (5 северокавказских республик) и, наконец, регионы - условные доноры, фактически также реципиенты (Ингушетия и Калмыкия, территории, чья бюджетно-финансовая ситуация и характер взаимоотношений с федеральным центром вплоть до последнего времени предопределялись действием механизма внутреннего оффшора).

Характерно также, что финансовые потоки не только разновекторны, но и достаточно масштабны. С одной стороны они сопровождаются существенным фактическим перераспределением бюджетно-финансового потенциала из южно-российского «центра» и «полупериферии» в периферийные зоны. Заметим, что подобное перераспределение придаёт некоторым регионам, например той же Кабардино-Балкарии, дополнительный позитивный социально-экономический импульс.

С другой, в одних случаях системные массированные изъятия, а в других приток бюджетных средств - превращаются в существенный фактор репродукции региональной экономики. В регионах - донорах потери финансовых ресурсов варьируют в диапазоне от 3 до 8 % ВРП, имея выраженную тенденцию к росту по мере выхода соответствующих мезоэкономик из кризиса. Для регионов - реципиентов напротив, получение бюджетных трансферов по-существу превратилось в одну из наиболее важных отраслей «специализации» (особенно для Дагестана, чей финансовый баланс во взаимоотношениях с федеральным центром в последний из анализируемых лет сопоставим с 23,4 % ВРП и данная цифра в отличие от соответствующих показателей для остальных территорий - реципиентов не имеет выраженной тенденции к снижению даже на посткризисной стадии).

Исследование балансов межбюджетных финансовых потоков подводит также к выводу о наличии не только существенного трансрегионального перераспределения (по оси «центр - периферия»), но и общего стабильного изъятия финансовых ресурсов их периферийного, экономически слаборазвитого Юга России в федеральный бюджет. Данный вывод парадоксален, но

таковы, по-видимому, следствия и проявления поляризации уже общероссийского масштаба: за счёт средств южно-российских регионов - доноров федеральный центр не только субсидирует южно-российскую периферию, но и решает собственные задачи, в том числе и за пределами собственно российского Юга. Характерно при этом, что при сопоставлении данных за ряд последних лет чётко просматривается магистральная установка на минимизацию положительного сальдо во взаимоотношениях РФ с регионами - реципиентами и максимизацию финансовых заимствований из прочих территорий Юга России.

Локализованные на Юге регионы РФ выступают фактическими объектами реализуемого в рамках выстраиваемой системы «бюджетного федерализма» глобального в масштабе России перераспределения бюджетно-финансовых ресурсов. И хотя общий сопряжённый с действием бюджетно-налогового механизма баланс бюджетных потоков в системе «центр - регионы» является положительным (в пользу Юга России), общий «приток» финансовых ресурсов в регион относительно невелик: по итогам 2005 г. это эквивалентно примерно 10 % всех осуществляемых на Юге России бюджетных расходов (как федеральных, так и из консолидированных бюджетов субъектов РФ) и 2 % ВРП. Заметим, что за пределами данных расчётов и сопоставлений остаётся бюджетно-финансовая ситуация, связанная с Чеченской республикой. С учётом «чеченской составляющей» поток бюджетных средств на Юг существенно увеличивается, равно как возрастает и общая зависимость Юга России от бюджетно-налогового перераспределения на общефедеральном уровне. В данном контексте ещё явственнее проявляется асимметрия федеральной политики по отношению к отдельным южно-российским регионам и всё это в совокупности убедительно иллюстрирует не только характерные для Юга России выраженные территориальные социально-экономические диспропорции, но и общую периферийность данной территории в системе РФ.

Перераспределение бюджетных ресурсов между субъектами РФ, формирование устойчивой группы регионов-доноров и регионов-реципиентов в целом обусловлено территориальной социально-экономической асимметрией и отражает преимущественно «горизонтальный» аспект поляризации. В исследуемой тенденции присутствует, впрочем, и иная (условно назовём её «вертикальной») составляющая, обусловленная особенностями распределения налогового потенциала и бюджетных полномочий между различными уровнями государственной власти (федеральным и региональным), а также местным самоуправлением. Данный «вертикальный» аспект крайне значим в плане действия всего механизма поляризации; во многом благодаря ему складываются диспропорции между потребностями и возможностями субфедеральных и местных бюджетов, возникает потребность в межбюджетных платежах, формируются «точки роста» и, одновременно, тормозится наращивание экономического потенциала на иных территориях, появляется и воспроизводится жёсткая бюджетно-финансовая «привязка» регионов к феде-

ральному «центру» (уровнем ниже - муниципальных образований к субъекту федерации) и т.д.

По экспертным оценкам, в среднесрочной перспективе доля консолидированных бюджетов субъектов РФ в бюджетных доходах (до распределения финансовой помощи) будет составлять 40 - 43 %, в бюджетных расходах (включая финансирование федеральных мандатов) - 50 - 53 %, объём финансовой помощи из федерального бюджета - 2.2 - 2,5 % ВВП, или 15 - 18 % доходов территориальных бюджетов [5]. Следовательно, базовые условия территориальной социально-экономической поляризации сохранятся и в перспективе. Более того, создание диспропорции между расходными обязательствами и налоговыми полномочиями на субфедеральном и муниципальном уровне, по-видимому, может рассматриваться как целевая установка, один из краеугольных элементов региональной политики РФ.

Причём, как это показано в ряде недавних исследований [6 и др.], ключевая проблема нынешней российской системы межбюджетных отношений заключается не в том, как разделены бюджетные ресурсы, а в том, как разделены или, что точнее, не разделены бюджетно-налоговые полномочия. Расходы субфедеральных бюджетов перегружены «нефинансируемыми федеральными мандатами», основная часть их собственных доходов формируется за счёт отчислений от федеральных налогов. И в сохранении подобного положения дел, по-видимому, «вина» не только федеральных, но и региональных властных структур, всей управленческой вертикали, поскольку асимметрия территориальных бюджетных доходов и расходов позволяет региональным властям перекладывать основную политическую и финансовую ответственность на федеральный центр, сохраняя за собой практически неограниченные теневые полномочия. Основные усилия на субфедеральном уровне направляются, при этом, не на создание условий для экономического роста, улучшение инвестиционного и предпринимательского климата, проведение рациональной и ответственной, понятной населению, инвесторам и кредиторам налогово-бюджетной политики, а на выторговывание у вышестоящих властей дополнительных ресурсов, льгот и привилегий, поиск путей для обхода федеральных ограничений и требований, удержание административного контроля над финансовыми потоками и «бюджетообразующими» предприятиями [7].

Характеризуемая, рельефно отражающая и продуцирующая отношения поляризации асимметрия особо существенна на муниципальном уровне. Бюджетно-налоговый потенциал местного самоуправления маломощен и складывается из пяти категорий доходов: 1) собственные налоговые доходы (местные налоги и сборы); 2) собственные неналоговые ресурсы; 3) закреплённые за местными бюджетами, но не собираемые органами местного самоуправления налоговые поступления (например, платежи за пользование природными ресурсами); 4) доли федеральных и региональных налогов; 5) дотации (субвенции) из вышестоящих бюджетов. Причём характерно, что к концу 90-х годов на долю действительно собственных налоговых и неналоговых поступлений приходилось не более 17 % доходов муниципальных бюджетов,

причём местные налоги чуть превышали 12 %. Незначительным был и удельный вес закреплённых налогов - только 8 %. Абсолютно же доминирующими в структуре доходов местных бюджетов оказались именно регулирующие по своей сути виды поступлений (доходов) - отчисления от федеральных и региональных налогов, а также трансферты. В совокупности за их счёт формировались 75 % доходов местных бюджетов.

Сложившаяся система формирования доходов местного самоуправления ставит последнее в полную зависимость от администраций субъектов РФ, от осуществляемой последними практики так называемого бюджетного выравнивания муниципальных образований. Характерно, что регионы также в подавляющей массе случаев неспособны самостоятельно покрывать расходы, связанные с местным самоуправлением, при формировании и распределении средств Фонда финансовой поддержки муниципальных образований. Как правило на эти цели идут трансферты из федерального бюджета и, в этой связи, «центр» не только держит в финансовой «узде» региональные элиты, но и во многом детерминирует взаимоотношения последних с органами местного самоуправления. В итоге складывается и воспроизводится важнейший компонент не только собственно властной вертикали, но и единой в своих разноуровневых проявлениях системы территориальной поляризации, основы целостности и, одновременно, социально-экономической асимметрии регионально (и муниципально) стратифицированной Российской Федерации.

В этой связи, а также учитывая ситуацию на верхних «этажах» региональной организации экономики, приходится констатировать, что основополагающая цель региональной (в том числе и муниципальной) политики российского государства на современном этапе заключается отнюдь не в «выравнивании», либо активизации и поддержке «полюсов роста» (что всегда декларируется в первую очередь), а в удержании территории в орбите своего геополитического и геоэкономического влияния, в сохранении целостности Российской Федерации. В этой связи она полностью корреспондирует с реалиями и приоритетами территориальной социально-экономической поляризации, являющейся объективной основой устойчивого воспроизводства разноуровневых системных связей, центростремительных векторов в масштабе как отдельных регионов, так и страны в целом.

Список использованных источников

1. Золотарёв В., Наливайский В., Чебанова Э., Невская Н., Бабаян Э. Экономические условия развития федерализма в России. Ростов-на-Дону. 1998.
2. Регионы России. Статистический справочник. Т. 2. М.: Госкомстат РФ. 2004.
3. Федеральный бюджет и регионы. Структура финансовых потоков. М. 2001.
4. Лавровский Б.Л., Новиков А.В. Региональное выравнивание и межбюджетные отношения: уроки 1990-х //Экономический журнал. Т. 6. № 1. 2002.
5. Христенко В. Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 1990-х годов и задачи на перспективу // Вопросы экономики. 2002. № 2.

6. Лавров А., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» // Вопросы экономики. 2001. № 4.
7. Христенко В., Лавров А. Новая методика распределения трансфертов // Финансы. 2001. № 3.