

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

В статье рассматриваются проблемы ресурсного обеспечения территориального развития в контексте проводимой государственной политики в сфере экономики и управления. Показано, что реализованные этапы налогово-бюджетной реформы и реформа территориального управления лишь усиливают несоответствие стоящих перед российскими регионами задач выделяемым на их решение финансовым ресурсам. Определены основные ориентиры совершенствования системы государственного регулирования с точки зрения обеспечения необходимых условий для эффективного развития территорий.

Ресурсная база территориального развития во многом определяется проводимой государственной политикой в сфере экономики и управления. В современных российских условиях – это, прежде всего, налогово-бюджетная политика и реформирование системы территориального управления.

Реализованные этапы налогово-бюджетной реформы пока не способствовали изменению в целом малоэффективного порядка формирования финансовой базы территорий и обеспечению необходимого перераспределения средств в сферу их компетенции. Напротив, государственная финансово-бюджетная политика строится в совершенно ином направлении – централизации налоговых доходов территориальных бюджетов на федеральном уровне.

В последние годы происходит сокращение доли территориальных бюджетов и в целом ресурсной базы региональной политики. Одной из основных причин этого является установка Правительства РФ на *сокращение доли расходов консолидированного бюджета в ВВП и территориальных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета РФ*. Так, с 2001 г., законами «О федеральном бюджете» ежегодно приостанавливается действие закрепленного в ст. 48 Бюджетного кодекса РФ положения о том, что налоговые доходы бюджетов субъектов РФ должны составлять не менее 50% суммы доходов консолидированного бюджета РФ, а Программой развития РФ на среднесрочную перспективу предусматривается снижение доли расходов консолидированного бюджета в ВВП с 29,8% в 2001 г. до 26,6% в 2004 г.

Еще одна причина – *перенос части наиболее собираемых* (таких как НДС, платежи за пользование недрами, акцизы на табачную продукцию и др.), но *неравномерно размещенных* по источникам доходов территориальных бюджетов на федеральный уровень без предоставления регионам других надежных доходных источников. В результате многие из них лишаются значительной части собственных доходов. Внедряемая же Минфином РФ система компенсации субъектам РФ потерь по акцизам на табачные и ликероводочные изделия путем выделения им дополнительных дотаций из федерального бюджета лишь усложняет систему межбюджетных отношений и приводит к увеличению встречных межуровневых финансовых потоков.

Вместе с тем *действующее законодательство закрепляет за бюджетами более низкого уровня многочисленные расходные обязательства* без предоставления необходимой самостоятельности в определении их размера и источников финансирования. За последние годы федеральными органами власти принят ряд

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 02-06-80272).

решений (в том числе по предоставлению различных льгот и субсидий населению), вызвавших значительное увеличение расходной части бюджетов нижестоящих уровней. По оценке Минфина РФ, общий объем расходных обязательств, возложенных федеральным центром на региональные и местные бюджеты без обеспечения соответствующими финансовыми ресурсами (так называемые нефинансируемые федеральные мандаты), составил не менее 8% ВВП.

В результате, за последнее десятилетие доля региональных и местных бюджетов в сумме расходов консолидированного бюджета РФ значительно увеличилась (с 24% в 1992 г. до 54,9% в 2001 г.), а их доля в доходах консолидированного бюджета РФ в последние годы ощутимо сократилась: в 2001 г. доля территорий в совокупных бюджетных доходах составила 40,7%, а в налоговых доходах – 37,7% (рис. 1).

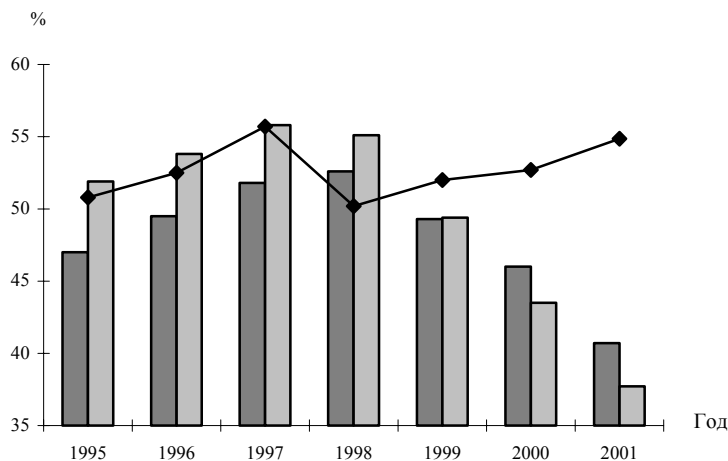


Рис. 1. Консолидированные бюджеты субъектов РФ: доли в совокупных доходах (■), налоговых доходах (□) и расходах (—◆—) консолидированного бюджета РФ

Можно наблюдать и соответствующие значительные межтерриториальные различия по обеспеченности бюджетных расходов субъектов РФ поступающими в их бюджеты налоговыми доходами (т.е. основной части их собственных бюджетных доходов) (Приложение). В 2002 г. по данному показателю лидировали Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, в которых его значение составило 1,07 и 1,05 соответственно. В группу лидеров (более 0,9) попали также Липецкая, Свердловская, Челябинская, Ярославская области, общей чертой которых является «хорошая» структура экономики, позволяющая им балансировать бюджеты без значительных вливаний сверху. Даже Москва (0,78) заняла лишь 20-е место, немногим превысив среднероссийское значение (0,7). Самая низкая обеспеченность бюджетных расходов собственными налоговыми поступлениями (менее 0,25) оказалась у республик Карачаево-Черкесия, Дагестан, Чечня, Тыва и Ингушетия, а также Корякского, Коми-Пермяцкого и Усть-Ордынского автономных округов.

Существенные деформации действующей налоговой системы проявляются и в структуре источников бюджетных доходов территорий, основную долю которых составляют отчисления от федеральных налогов: по данным 2001 г., федеральные налоги составляли 89,4% общей суммы налоговых платежей, региональные – 8,3%, а местные – 2,3% [1]. Такая централизация налогово-бюджетных полномочий крайне высока даже по меркам унитарных государств. Территориальные органы

управления (особенно на муниципальном уровне) лишены возможности самостоятельно управлять формированием основного объема поступающих в их бюджеты доходов и жестко зависят от бюджетно-налоговой политики вышестоящих уровней. Основные источники доходов территориальных бюджетов находятся вне сферы решений, принимаемых территориальными органами власти: они не могут влиять (непосредственно) ни на базу, ни на ставки основной части поступающих в их бюджеты налогов.

Проведение такой политики стало одним из факторов образования профицита федерального бюджета, о чем свидетельствует весьма тесная корреляция показателей доли федерального бюджета в налоговых доходах и отношения федерального бюджетного дефицита (профицита) к ВВП (рис. 2). В то же время резко обострились проблемы на региональном и местном уровнях.

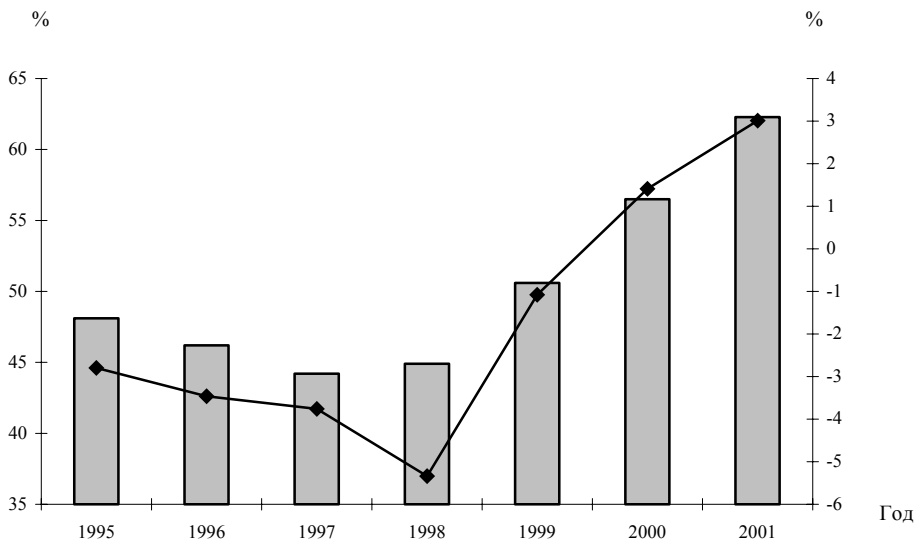


Рис. 2. Федеральный бюджет: доля в налоговых доходах (■) (левая шкала) консолидированного бюджета РФ и дефицит (профицит) (—◆) по отношению к ВВП (правая шкала)

Наиболее остро недостаток ресурсов территориального развития ощущается на муниципальном уровне. После кризиса 1998 г. повсеместно произошло существенное сужение финансовой базы местного самоуправления, «очень многие местные бюджеты превратились... в своеобразную форму учета безнадежных к взысканию долгов и использования многочисленных денежных суррогатов, обслуживающих отношения натурального обмена» [2]. Местные бюджеты в большинстве своем представляют собой, по существу, структурные звенья соответствующего консолидированного бюджета субъекта РФ и никакой реальной самостоятельностью не обладают. Удельный вес местных налогов и сборов в бюджетах муниципальных образований не превышает 5%, а во многих сократился до 1%, т. е. происходит фактическая ликвидация ресурсной базы такого существенного элемента общественного сектора, как муниципальные финансы.

Обострению проблем местных бюджетов способствовали также массовая передача на местный уровень ведомственных объектов жилья и социально-

культурной сферы и отмена налога на их содержание. Практика многих муниципальных образований показывает (см., например, [3]), что в большинстве случаев для финансирования содержания объектов, переданных в муниципальную собственность, требуется больше средств, чем выделялось предприятиями на момент передачи. Это связано, во-первых, с неполным отражением объемов финансирования социальных объектов в отчетности предприятий – часть этих расходов может покрываться из их производственных затрат. Во-вторых, предприятия, как правило, в муниципальную собственность передают в первую очередь наиболее проблемные объекты, требующие значительных затрат на их ремонт и восстановление.

Не имея возможности сбалансировать свои бюджеты, органы власти субъектов РФ и местного самоуправления, вынуждены проводить политику выборочного исполнения возложенных на них обязательств, накапливая безнадежную задолженность (в том числе за счет заимствований). В таких условиях у них исчезают стимулы к проведению ответственной бюджетной политики, повышению качества бюджетных услуг, эффективному управлению расходами, привлечению инвестиций в общественную инфраструктуру. Региональные и местные власти фактически лишены возможности самостоятельно развивать свои территории. Их функции сводятся, по существу, к раздаче социальных пособий и выплате компенсаций по льготам, установленным вышестоящими уровнями власти, а их бюджеты превращаются в «транзитные счета» [4].

Регионы, пытающиеся хотя бы поддержать ранее сложившийся уровень бюджетных ассигнований на фоне «сжатия» региональных финансовых ресурсов (такие, как Москва), вынуждены искать дополнительные источники бюджетных средств, даже за счет ухудшения финансового положения предприятий и организаций социально значимых сфер (например, путем повышения арендной платы за использование государственного и муниципального имущества). Примером здесь может служить осуществленное московским правительством в 2003 г. существенное (в 3–6 раз) повышение для негосударственных учебных заведений стоимости аренды нежилых помещений.

Одним из следствий такого положения территориальных бюджетов стали *существенные межтерриториальные различия в объемах бюджетного финансирования по основным социально значимым категориям расходов* и в обеспечении населения соответствующими базовыми бюджетными услугами. Коэффициенты вариации фактических суммарных (по субъектам РФ) бюджетных расходов муниципальных образований² по основным направлениям финансирования социальной сферы в 2002 г. характеризуются следующими значениями:

	Коэффициент вариации, %
Жилищно-коммунальное хозяйство	55,0
Образование	34,0
Культура, искусство и кинематография	41,9
Здравоохранение и физическая культура	58,3
Социальная политика	86,8

Как видно, наибольшая дифференциация наблюдается по категории бюджетных расходов «Социальная политика» (86,8%), а наименьшая – по категории

² По данным об исполнении бюджетов муниципальных образований в 2002 г. (без учета Москвы и Санкт-Петербурга) с корректировкой на индексы бюджетных расходов.

«Образование» (34,0%). Разница в уровнях дифференциации по этим категориям может быть, в частности, объяснена отсутствием утвержденных минимальных государственных социальных стандартов: если в сфере образования еще поддерживается «вынужденное» соответствие (по крайней мере текущего) финансового обеспечения некоторым образовательным стандартам, то многие направления социальной политики финансируются по усмотрению территориальных властей и часто по остаточному принципу. Между тем проект поправок к Бюджетному кодексу РФ³ исключает даже понятия минимальных государственных социальных стандартов и минимальной бюджетной обеспеченности.

Отметим также, что крайне низкая самостоятельность российских территорий в налогово-бюджетной сфере практически блокирует возможность достижения Парето-оптимальных состояний национальной экономики на основе бюджетной децентрализации с использованием механизма, описанного американским экономистом Ч. Тибу в работе [5] (так называемая гипотеза Тибу), суть которого – реализация индивидуальных предпочтений граждан через свободную миграцию в форме выбора индивидом наиболее подходящего для него набора локальных общественных благ с учетом их «цен» – местных налогов.

Все это отражает *незавершенность процесса реформирования межбюджетных отношений* в России, которая признается и действующей правительственной «Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.» [6].

В ней подчеркивается, что до тех пор, пока региональные и местные власти не обретут реальной налогово-бюджетной самостоятельности, они не будут заинтересованы в эффективном управлении общественными финансами и создании благоприятных условий для экономического развития своих территорий. Развитие финансовых основ местного самоуправления, предоставление территориям реальных расходных полномочий, сбалансированных с финансовыми ресурсами, выделяется в Программе в качестве одного из главных приоритетов реформирования межбюджетных отношений.

Однако проводимая сейчас *реформа территориального управления и сопровождающие ее преобразования налогово-бюджетного законодательства* приведут, скорее, к обострению проблем территориальных бюджетов и не обеспечат необходимых условий для эффективного развития территорий. Это подтверждается анализом основных элементов налоговой реформы 2003–2005 гг., среди которых:

- *отмена налога с продаж* (с 1 января 2004 г.) – одного из региональных налогов, зачисляемого в бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований;
- *сокращение числа региональных и местных налогов* – с принятием поправок к Налоговому и Бюджетному кодексам РФ в составе региональных налогов окажутся всего два источника: налог на имущество организаций и налог на игорный бизнес, а в составе местных – земельный налог, налог на имущество физических лиц, транспортный налог и торговый сбор;
- *реформирование системы имущественных налогов* – в перспективе предусматривается введение налога на недвижимость (отнесенного к числу региональных), после которого прекратят свое действие два из четырех остающихся местных налогов: налог на имущество физических лиц и земельный налог.

³ Проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

Официально реформирование системы межуровневого распределения налоговых доходов подчинено задаче дальнейшего снижения налоговой нагрузки на экономику («достижения минимально возможной налоговой нагрузки»). Эта установка реализуется, однако, весьма односторонне, в основном за счет тех налогов, которые являются источниками собственных доходов региональных и местных бюджетов. Результатом этого станет фактическая ликвидация системы региональных и местных налогов и дальнейшее снижение налоговой самостоятельности территорий. Доля собственных бюджетных доходов территорий еще больше снизится, а роль вышестоящих уровней власти в формировании доходов их бюджетов повысится.

Примером уже осуществленной негативной, с точки зрения условий территориального развития, меры государственной налоговой политики может служить отмена с 2001 г. (под предлогом вреда «избыточных» оборотных налогов) налога на пользование автодорогами, являвшегося фиксированным источником финансирования дорожного строительства. С исчезновением надежной финансовой основы развития дорожной отрасли – важнейшего «локомотива» территориального развития – резко снизились инвестиции в дорожное хозяйство и произошло дальнейшее сокращение их доли в общем объеме инвестиций на развитие транспорта (рис. 3, 4).

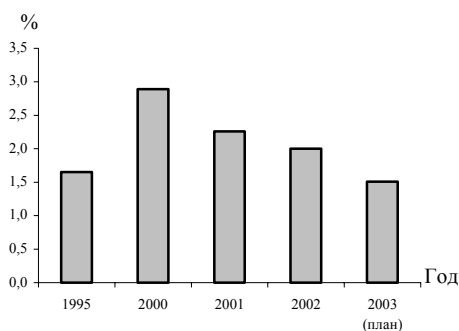


Рис. 3. Расходы на дорожное хозяйство по отношению к ВВП

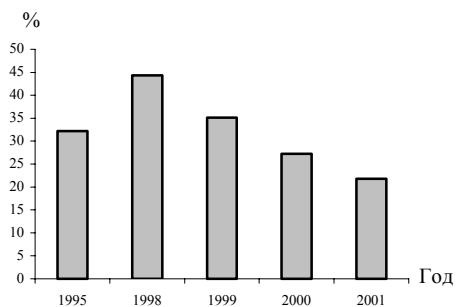


Рис. 4. Доля инвестиций в дорожное хозяйство в общем объеме инвестиций на развитие транспорта

Недавно принятые законы по реформе территориального управления⁴ нацелены на поддержание сбалансированности ресурсного обеспечения территорий с их расходными полномочиями путем более четкого межуровневого разграничения бюджетных доходов и расходных полномочий и на сокращение централизованного регулирования расходов, финансируемых из территориальных бюджетов. Средствами достижения этих целей должны стать: перенос части расходных полномочий с местного уровня на региональный и «механическое» устранение так называемых нефинансируемых мандатов путем приостановления действия или полной отмены ряда положений соответствующих социальных законов. В табл. 1 приведен перечень расходных обязательств, от которых предполагается освободить местные бюджеты.

⁴ Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Как видно из табл. 1, *полная передача расходных обязательств из местного бюджета* предусматривается:

– *на уровень субъекта РФ* – по финансовому обеспечению специальных школ и детских учреждений, платежей за неработающее население в систему обязательного медицинского страхования, основных функций по противопожарной безопасности и финансовой поддержке сельского хозяйства;

– *на федеральный уровень* – по финансовому обеспечению воинского учета и призыва.

Таблица 1

Направления сокращения расходных обязательств местного бюджета

Вид расходных полномочий	Уровень передачи	
Финансовое обеспечение школ-интернатов, детских домов, домов ребенка Финансовое обеспечение платежей за неработающее население в систему обязательного медицинского страхования (в части, финансируемой в настоящее время из местных бюджетов) Финансовое обеспечение основных функций по противопожарной безопасности (за исключением мер по первичной пожарной безопасности)	} Бюджет субъекта РФ	
Финансовая поддержка сельскохозяйственного производства Финансовое обеспечение воинского учета и призыва (в части, финансируемой в настоящее время из местного бюджета)		Федеральный бюджет
Финансовое обеспечение учебного процесса (в том числе выплата заработной платы) в общеобразовательных школах		Бюджет субъекта РФ (субвенции)
Установление и финансовое обеспечение выплаты адресных жилищных субсидий населению	Бюджет субъекта РФ (субвенции)	
Возмещение за счет средств местного бюджета льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, проезду на внутригородском транспорте, иных льгот, установленных федеральными законами и (или) нормативно-правовыми актами субъекта РФ	Отменяется	

Автором была выполнена *оценка направлений и объемов сокращения расходных обязательств местных бюджетов* на примере данных планового бюджета муниципального образования г. Новый Уренгой в 2003 г.

Суммарный объем перечисленных расходных обязательств в рассматриваемом примере составил около 3% совокупных расходов. Но учитывая, что платежи за неработающее население в систему обязательного медицинского страхования в 2003 г. осуществлялись за счет средств, перечисляемых в местный бюджет Фондом обязательного медицинского страхования, реальное сокращение собственных расходных обязательств в этой части оценено в 2,5% совокупных расходов местного бюджета.

За счет выделения субвенций из бюджета субъекта РФ предполагается финансировать расходные обязательства по финансовому обеспечению учебного процесса в общеобразовательных школах (кроме расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, обязательства по *непосредственному* финансированию которых полностью сохраняются за местным бюджетом), а также по выплате адресных жилищных субсидий населению. В условиях рассматриваемого примера, объем этих обязательств составляет около 10,5% совокупных бюджетных расходов.

Предусматривается также *отмена возмещения за счет средств местного бюджета льгот, установленных федеральными законами и (или) нормативно-*

правовыми актами субъекта РФ. Поскольку в бюджете Нового Уренгоя в 2003 г. большая часть этих льгот обеспечивалась за счет субвенций, перечисляемых из федерального и окружного бюджетов, оценка соответствующего сокращения собственных расходных обязательств оказалась незначительной – менее 0,5% (0,2%) совокупных расходов местного бюджета.

Таким образом, в рассмотренном примере вероятное сокращение собственных расходных обязательств местного бюджета (без учета направлений увеличения расходных обязательств) в результате предлагаемого реформой межуровневого перераспределения полномочий в условиях 2003 г. оценено в размере 13-14% совокупных расходов местного бюджета.

Характерно, что многие обязательства по *капитальным* расходам сохраняются на муниципальном уровне. Так, в сфере общего среднего образования на региональный уровень предполагается возложить обязательства по субсидированию лишь *текущего* финансового обеспечения учебного процесса (прежде всего выплаты заработной платы), обязательства же по *непосредственному* финансированию расходов на содержание зданий в полном объеме будут сохранены за местными бюджетами.

Реформой территориального управления предусматривается также существенное снижение налоговой самостоятельности органов власти автономных округов. Согласно поправкам к Бюджетному кодексу (ст. 56, п. 3), «если иное не установлено договором между органами государственной власти края (области), в состав которого входят автономные округа, и органами государственной власти соответствующего автономного округа», налоговые доходы от федеральных налогов и сборов «подлежат зачислению в бюджет края (области)». Иными словами, в непосредственном распоряжении властей автономных округов останутся лишь немногочисленные и малозначимые для их бюджетов региональные налоги. Наиболее чувствительным это окажется для территорий нефтегазодобывающих Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов.

По оценкам администрации Ямало-Ненецкого автономного округа (ЯНАО) [7], политика централизации налога на добычу уже в 2004 г. лишит региональный бюджет примерно 16 млрд. руб., что составляет около 40% доходов его бюджета 2003 г. В результате, окажется под вопросом реализация большинства региональных социальных программ и обострится социальная напряженность на всех территориях ЯНАО. Власти Ханты-Мансийского автономного округа, имеющего сходную с ЯНАО структуру бюджетных доходов, например, уже отреагировали на последние инициативы федерального центра в сфере межбюджетных отношений своеобразным демаршем в форме объявления в середине ноября 2003 г. о досрочном выкупе своих облигаций [8].

Еще одной актуальной проблемой с точки зрения обеспечения условий территориального развития является ***рациональное сочетание текущего субсидирования бюджетных расходов регионов с методами их инвестиционной поддержки***. Немалую роль здесь должны играть фонды регионального развития и целевые программы развития регионов.

Однако реальное развитие межбюджетных отношений в России шло, в основном, по линии усиления текущей бюджетной поддержки регионов при сохранении крайне низкого уровня и сокращении числа направлений инвестиционной поддержки. Так, в дополнение к Федеральному фонду финансовой поддержки регионов (ФФПР) были созданы два других также текущих по характеру функций фонда – компенсаций и софинансирования социальных

расходов. Объем же Федерального фонда регионального развития (ФФР) в 2001 г. составил всего 0,04% ВВП, что в 30 раз меньше объема ФФПР.

Потенциал же целевых программ в российской системе экономического регулирования пока используется не в должной мере.

Если во всех развитых странах около половины расходной части бюджета распределяется непосредственно на выполнение программ, то в России основная часть бюджета распределяется по ведомственному принципу, а доля финансирования программ остается ничтожной. Другими словами, в современных российских условиях, «как и при планово-директивной экономике, основные средства направляются управляющим структурам – министерствам и ведомствам, – а не на конкретные мероприятия, процессы, объекты» [9].

Уровень фактического исполнения суммы расходов федерального бюджета на реализацию федеральных целевых программ (ФЦП) в 2002 г. составил 72,4% (6,5% фактических совокупных расходов федерального бюджета), причем наименьшим оказалось исполнение по капитальным вложениям (32,4%). Существенно сократилась при исполнении бюджета и доля капитальных вложений в общей сумме расходов. Она составила лишь 26,9% (вместо планируемых 60,0%) (табл. 2).

Таблица 2

Структура и фактическое исполнение расходов федерального бюджета на реализацию федеральных целевых программ, 2002 г.

Расходы бюджета	План (по Закону о бюджете)		Фактическое исполнение		
	млрд. руб.	% в общем объеме	млрд. руб.	% в общем объеме	степень исполнения, %
Всего	184,93	100,0	133,98	100,0	72,4
Капитальные вложения	111,03	60,0	35,98	26,9	32,4
НИОКР	25,04	13,6	13,70	10,2	54,7
Прочие	48,86	26,4	84,30	62,9	172,5

С 2002 г. резко уменьшилось и число программ регионального развития, финансируемых из ФФР (табл. 3). Кроме того, между самими программами наметился резкий дисбаланс в объемах финансирования. Так, в 2002 г. 70% ФФР было направлено на финансирование программы всего лишь одного субъекта РФ – Республики Татарстан.

Таблица 3

Федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов

Показатель	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.*	2003 г.*
Количество программ, предусмотренных к финансированию	28	36	42	41	6	7
Доля планового объема финансирования в расходах федерального бюджета, %	0,46	0,26	0,22	0,28	0,90 (0,27)	1,07 (0,28)

* В скобках указана доля планового объема финансирования в расходах федерального бюджета без учета ФЦП Татарстана и Башкортостана.

Особое место в системе федеральных программ регионального развития принадлежит принятой в конце 2001 г. ФЦП «Сокращение различий в социально-

экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)» (далее – «Программа сокращения различий»). По своему целевому назначению она должна бы занимать центральное место в системе государственного регулирования регионального развития и обеспечения межрайонного равновесия. Особое значение этой Программы определяется еще и тем, что в ней впервые поставлена задача перехода от множества разрозненных территориальных программ к финансированию набора консолидированных в рамках одной программы конкретных проектов по выделенным в качестве приоритетных направлениям регионального развития (развитие социальной и инженерной инфраструктуры, а также развитие приграничных регионов).

Первые итоги реализации Программы сокращения различий (за 2002 г.) свидетельствуют о том, что ее воздействие положительно, но сводится к прямой поддержке некоторых муниципальных бюджетов развития, выбор которых достаточно субъективен. Фактически Программа, скорее, заполняет пробелы в существующем текущем финансировании объектов социальной сферы и инженерной инфраструктуры, чем решает в ней же поставленную задачу выравнивания уровней экономического и социального развития российских регионов.

Таблица 4

Распределение средств Фонда регионального развития в 2003 г.*

Направление средств	Млн. руб.	Доля, %
Фонд регионального развития, всего	25072,01	100,0
Программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)»	2630,0	10,5
Программа «Социально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области (1994-2005 годы)»	241,0	1,0
Президентская программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы и до 2010 года»	971,0	3,9
Программа развития Калининградской области на период до 2010 года	560,0	2,2
Программа «Юг России (на период до 2006 года)»	2054,9	8,2
Программа «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года»	11264,8	44,9
Программа «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года»	7350,31	29,3

* По Закону о федеральном бюджете на 2003 г.

Несмотря на очевидную важность «Программы сокращения различий», затрагивающей почти половину субъектов РФ, плановый объем финансирования по ней в 2003 г. был в 7 раз меньше, чем по программам развития Татарстана и Башкортостана (см. табл. 4). К тому же, эта программа не увязана:

– с Программой развития бюджетного федерализма – для формирования системы регулирования регионального развития, органично сочетающей текущую поддержку с инвестиционной;

– с Программой модернизации транспортной системы РФ – для обеспечения взаимной координации программ регионального развития с развитием транспорта. Это особенно актуально для автодорожной сети, где возможности такой координации существенно сократились после ликвидации с 2001 г. Федерального дорожного фонда. Сейчас развитие транспортной инфраструктуры ведется «в отрыве» от

региональной политики, хотя потенциально оно является важнейшим ее инструментом;

– с Федеральной адресной инвестиционной программой – для увязки ее с региональной политикой (прежде всего, по таким направлениям, как демографическая и миграционная политика, жилищное строительство, совершенствование транспортных и энергетических систем, воспроизводство и использование природно-ресурсного потенциала).

Задача взаимной координации программ в контексте обеспечения условий территориального развития приобретает особую значимость. Например, при разработке региональных программ следует полнее учитывать потенциал воздействия строительства и реконструкции дорожных объектов на общий уровень регионального развития. На начальной стадии разработки каждой конкретной региональной программы необходимо, исходя из программных целей и задач, определять требования к пространственному расположению и транспортно-эксплуатационному состоянию сети автомобильных дорог, сопоставлять их с фактическим состоянием, а также согласовывать с органами управления дорожным хозяйством, обеспечивая координацию с процессами разработки и реализации соответствующих дорожных программ.

Таким образом, реализуемые в настоящее время направления государственной политики в экономике и управлении не обеспечивают условий для полноценного развития территорий. Они сохраняют и даже усиливают отмеченный акад. А.Г. Гранбергом «парадокс федеральной региональной политики» – сильнейшее несоответствие масштаба стоящих перед российскими регионами задач выделяемым на их решение финансовым ресурсам [10].

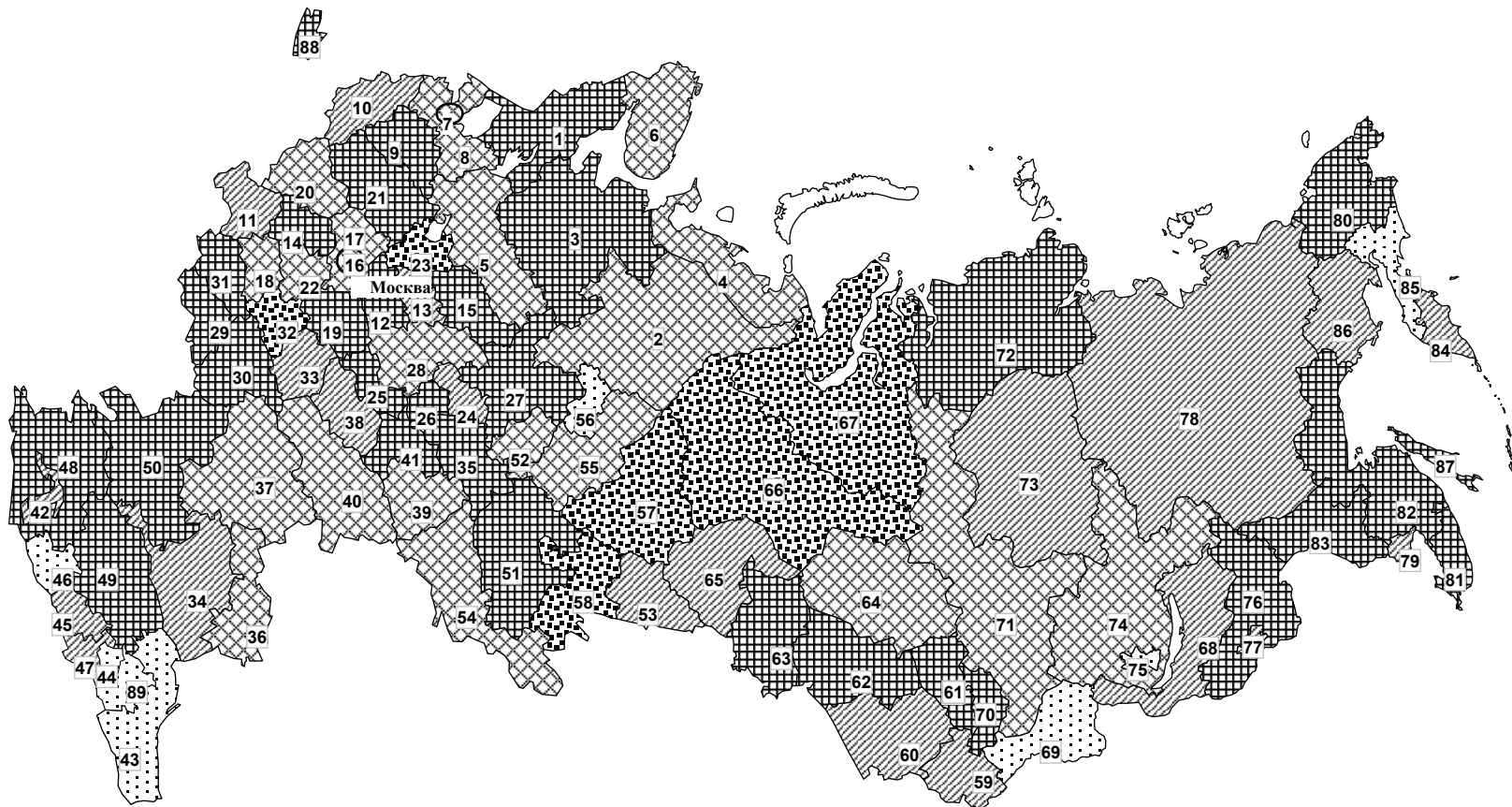
Для изменения такого положения необходимо, чтобы система государственного регулирования обеспечивала эффективное *саморазвитие* экономики каждого региона и формирование на этой основе качественной территориальной среды экономического развития в целом. Ориентирами при этом должны служить долгосрочные критерии динамики ресурсного потенциала. Это соответствует обозначенной О.С. Пчелинцевым (в предшествующей статье этого номера) концепции перехода от экспортно-ориентированного сценария развития российской экономики к *сценарию регионально-ориентированного развития*, подразумевающего «наращивание воспроизводственного потенциала регионов и городов методами обустройства территории и развития человеческого потенциала» на основе крупномасштабных общественных (государственных и муниципальных) инвестиций в развитие инфраструктуры.

Основными условиями эффективного развития территорий являются их *реальная* налогово-бюджетная самостоятельность (когда имеющиеся в распоряжении ресурсы отвечают объективным потребностям территории, а не определенным «сверху» расходным полномочиям) и формирование на всех уровнях полноценных бюджетов развития, способных обеспечить необходимый уровень общественных инвестиций в повышение качества территориальной среды. При этом, как отмечал В.Н. Богачев [11], механизм регионального хозяйствования должен опираться не на принцип самофинансирования, а на рационально организованное взаимодействие федерального и территориальных бюджетов, обеспечивающее перераспределение инвестиционных ресурсов от районов, уже достигших «инфраструктурной зрелости», к районам, только преодолевающим «порог отраслевой неэкономичности». Это означает, что федеральное регулирование бюджетных доходов должно базироваться на долгосрочном планировании

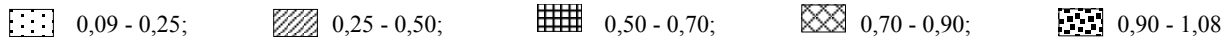
территориального развития самими регионами и муниципальными образованиями [12].

Литература

1. Кузнецова О.В. *Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования*. М.: УРСС, 2002.
2. Швецов А.Н. *Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля*. М.: УРСС, 2002.
3. Лексин В.Н., Швецов А.Н. *Новые проблемы российских городов. Муниципализация социальных объектов: правовые и финансовые решения*. М.: УРСС, 2000.
4. Христенко В.Б. *Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы*. М.: Дело, 2002.
5. Tiebout Ch. *A Pure Theory of Local Expenditures* // *Journal of Political Economy*, 1956, 64.
6. *Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584*.
7. *Эксперт*, 2003, № 43.
8. *Протест себе в убыток* // *Эксперт*. 2003. № 44.
9. Комков Н.И., Маркова Я.В. *Программно-целевое управление: возможности и перспективы адаптации к условиям переходной экономики* // *Проблемы прогнозирования*. 1998. № 3.
10. Гранберг А.Г. *Проблемы и парадоксы региональной политики в Российской Федерации* // *Региональное развитие и сотрудничество*. 2001. № 3.
11. Богачев В.Н. *Регионы России: теория, проблемы Сибири, экономика строительства* // *Отв. ред. Пчелинцев О.С., Суспицын С.А.* Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 1999.
12. Пчелинцев О.С., Минченко М.М. *Региональное прогнозирование: проблема ресурсных ограничений* // *Сб. докладов «Методология регионального прогнозирования»*. М.: СОПС, 2003.



Соотношение поступлений налогов и сборов в бюджеты субъектов Российской Федерации и их бюджетных расходов, 2002 г.:



Список регионов, обозначенных на картах номерами

Центральный федеральный округ		Приволжский федеральный округ	
(29)	Белгородская область	(51)	Республика Башкортостан
(11)	Брянская область	(24)	Республика Марий Эл
(12)	Владимирская область	(25)	Республика Мордовия
(30)	Воронежская область	(35)	Республика Татарстан
(13)	Ивановская область	(52)	Удмуртская Республика
(14)	Калужская область	(26)	Чувашская Республика
(15)	Костромская область	(27)	Кировская область
(31)	Курская область	(28)	Нижегородская область
(32)	Липецкая область	(54)	Оренбургская область
(17)	Московская область	(38)	Пензенская область
(18)	Орловская область	(55)	Пермская область
(19)	Рязанская область	(56)	Коми-Пермяцкий автономный округ
(20)	Смоленская область	(39)	Самарская область
(33)	Тамбовская область	(40)	Саратовская область
(21)	Тверская область	(41)	Ульяновская область
(22)	Тульская область		
(23)	Ярославская область	Уральский федеральный округ	
(16)	г. Москва	(53)	Курганская область
		(57)	Свердловская область
		(65)	Тюменская область
Северо-Западный федеральный округ		(66)	Ханты-Мансийский автономный округ
(1)	Республика Карелия	(67)	Ямало-Ненецкий автономный округ
(2)	Республика Коми	(58)	Челябинская область
(3)	Архангельская область		
(4)	Ненецкий автономный округ	Сибирский федеральный округ	
(5)	Вологодская область	(59)	Республика Алтай
(88)	Калининградская область	(68)	Республика Бурятия
(8)	Ленинградская область	(69)	Республика Тыва
(6)	Мурманская область	(70)	Республика Хакасия
(9)	Новгородская область	(60)	Алтайский край
(10)	Псковская область	(71)	Красноярский край
(7)	г. Санкт-Петербург	(72)	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ
		(73)	Эвенкийский автономный округ
		(74)	Иркутская область
Южный федеральный округ		(75)	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ
(42)	Республика Адыгея	(61)	Кемеровская область
(43)	Республика Дагестан	(62)	Новосибирская область
(44)	Республика Ингушетия	(63)	Омская область
(45)	Кабардино-Балкарская Республика	(64)	Томская область
(34)	Республика Калмыкия	(76)	Читинская область
(46)	Карачаево-Черкесская Республика	(77)	Агинский Бурятский автономный округ
(47)	Республика Северная Осетия – Алания		
(89)	Чеченская Республика	Дальневосточный федеральный округ	
(48)	Краснодарский край	(78)	Республика Саха (Якутия)
(49)	Ставропольский край	(81)	Приморский край
(36)	Астраханская область	(82)	Хабаровский край
(37)	Волгоградская область	(83)	Амурская область
(50)	Ростовская область	(84)	Камчатская область
		(85)	Корякский автономный округ
		(86)	Магаданская область
		(87)	Сахалинская область
		(79)	Еврейская автономная область
		(80)	Чукотский автономный округ