

© 2012 г. С.Р. Кривко
УДК 332

ПРЕДПОСЫЛКИ СУЩЕСТВОВАНИЯ ПРОБЛЕМНЫХ РЕГИОНОВ В РФ

Социально-экономическое развитие регионов современной России неоднородно. Часть регионов, самостоятельно решая социально-экономические проблемы, устойчиво развивается. Другие регионы нуждаются в поддержке извне. В теории регионалистики регионы, которые для эффективного решения социально-экономических проблем нуждаются в поддержке извне, принято называть проблемными, которые и составляют объект нашего исследования. В Концепции развития Российской Федерации на период до 2020 г. отмечено, что обеспечение сбалансированного социально-экономического развития регионов – один из целевых ориентиров социально-экономического развития нашей страны. Государственная региональная политика будет направлена на сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни. Сбалансированное территориальное развитие Российской Федерации предусматривается ориентировать на обеспечение условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики регионов [1].

По нашему мнению, проблемный регион – это территория, которая для решения своих социально-экономических проблем нуждается в поддержке государства. Поскольку единой классификации проблемных регионов в научной литературе не существует, мы предлагаем выделить депрессивные (характеризующиеся спадом производства) и отсталые (развивающиеся значительно медленнее остальных) регионы. Отнесение региона к проблемным может базироваться на следующих критериях на основе сопоставления соответствующих показателей со среднероссийскими значениями: пониженный уровень развития производства; превышение расходов над доходами в объеме

бюджета; низкий доход на душу населения; относительно высокий уровень безработицы; низкий объем инвестиций на душу населения. Мы полагаем, что существование проблемных регионов обусловлено историко-географическими, бюджетно-налоговыми, федеративно-субсидиарными предпосылками.

Историко-географические предпосылки не только отражают многообразие региональных и национальных укладов жизни, но и сопряжены с нематериальными активами региона (природные характеристики, национально-культурные особенности и др.), которые составляют объективированный и инкорпорированный капитал. Эти понятия предложил Пьер Бурдьё в своей статье «Формы капитала»: «...капитал, в зависимости от области, в которой он функционирует, и ценой более или менее серьезных трансформаций, являющихся предпосылкой его эффективного действия в данной области, может выступать в трех основных обличиях: экономического капитала, который непосредственно и напрямую конвертируется в деньги и институционализируется в форме прав собственности; культурного капитала, который при определенных условиях конвертируется в экономический капитал и может быть институционализирован в форме образовательных квалификаций; социального капитала, образованного социальными обязательствами («связями»), который при определенных условиях конвертируется в экономический капитал и может быть институционализирован, например, в форме аристократического титула» [2].

Культурный капитал, по мнению П. Бурдьё, может выступать в трех состояниях:

- инкорпорированном (*embodied*) – включает виды капитала, функционирующие в рамках социального пространства, и, как правило, не имеющие своего материального выражения. В материальном виде инкорпорированный капитал проявляется через его конвертирование в различные виды объективированного капитала через «обретение носителя с юридическими правами». К инкорпорированному капиталу можно отнести предпринимательскую и управленческую культуру, квалификацию и опыт, имидж и авторитет, общественное согласие;
- объективированном (*objectified state*) – в форме культурных товаров (картин, книг, словарей, инструментов, машин и т.д.), природных ресурсов, основных производственных фондов, недвижимости, финансов.

Объективированный капитал включает виды капитала, функционирующие в рамках физического пространства, и обеспечивающие общество факторами производства;

- институционализированном (institutionalized state) – в форме объективации. Конвертирование инкорпорированного и объективированного капиталов в институционализированный капитал зависит от очень широкого спектра факторов (культурных особенностей, нормативно-правовой среды и др.).

По мнению авторов монографии «Особенности воспроизводства регионального капитала», с точки зрения общественного развития необходимо создание благоприятных условий для формирования объективированных капиталов на основе доступности и лучшего качества инкорпорированных капиталов (например, за счет улучшения системы социального обеспечения, развития системы образования, рынка труда и т.д.). Это в конечном итоге ведет к концентрации капиталов. А от этого напрямую зависит конкурентоспособность конкретного сообщества и повышение его значимости в системах движения и перераспределения капиталов [3]. Бюджетно-налоговые предпосылки существования проблемных регионов обуславливают практику бюджетного федерализма. Известно, что на практике имеет место две основные модели бюджетного федерализма – американская и германская. Для первой характерно относительно твердое закрепление различных налоговых инструментов за бюджетами соответствующих уровней. Это означает, что федеральные, региональные и местные бюджеты формируются за счет «своих» (федеральных, региональных и местных) налогов; межбюджетные трансферты незначительны и не имеют широкого применения. Для германской модели действует принцип «расщепления» федеральных (общенациональных) налогов между бюджетами трех уровней. Тем самым каждый действующий унифицированный налог перераспределяется между бюджетами страны в строго определенных пропорциях.

Априори никакого предпочтения той или иной модели отдать нельзя. При правильной организации процесса и та, и другая модели бюджетного федерализма дают хорошие результаты. На практике выстраивание эффективной модели бюджетного федерализма предполагает разумное разграничение налогов по бюджетам разных уровней. Например, для американской модели это

выливается в необходимость определения набора федеральных, региональных и местных налогов, за счет которых и будут пополняться соответствующие бюджеты. Для германской модели задача трансформируется в необходимость определения пропорций распределения каждого налога между бюджетами разных уровней. И в том, и в другом случае должен быть выполнен главный принцип: ни один из уровней бюджетной системы не должен неправомерно ущемляться. Как правило, в чистом виде ни германская, ни американская модель не наблюдается; правомерно говорить лишь о некоем доминировании той или иной схемы.

В силу исторических особенностей в России сложилась своя модель бюджетного федерализма, которую можно назвать смешанной, т.к. она аккумулирует в себе элементы американской и германской моделей одновременно. Более того, в исторической ретроспективе можно видеть, что в России имели место периодические эксперименты по переходу от доминирования одной модели к преобладанию другой. Для регионов федеральная власть выступает в роли администрации, обеспечивающей институциональное функционирование экономики страны. Безусловно, услуги федерального центра должны быть оплачены, но по иным ставкам. Например, в США налог с продаж (как некий аналог российского НДС) является налогом штата, и доходы от этого налога полностью зачисляются в бюджет штата. Аналогичная политика характерна и для Австралии. В Германии, которая по административно-территориальному устройству является федерацией, поступления налога на добавленную стоимость распределяются практически поровну между федеральным бюджетом и бюджетами земель: 50,5% – в федеральный бюджет, 49,5% – в бюджеты земель [4]. Похожая фискальная политика проводится и Австрией. В Канаде некоторые регионы получают НДС, а некоторые – налог с продаж [5]. Таким образом, международный опыт показывает, что НДС и его аналоги, как правило, «работают» все-таки в пользу региональных, а не федеральных бюджетов. В России этот принцип нарушен, что и позволяет говорить о не оптимальности сложившейся конфигурации межбюджетных отношений.

В настоящее время возникла необходимость пересмотра перераспределительной политики бюджетных средств путем:

- создания эффективной системы налогообложения недвижимости как одного из важнейших источников доходов региональных и местных бюджетов;
- координации инфраструктурных инвестиций государства и инвестиционных стратегий бизнеса в регионах с учетом приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений, в том числе демографических;
- сокращения дифференциации в уровне и качестве жизни населения в регионах с помощью эффективных механизмов социальной и бюджетной политики;
- предоставления финансовой поддержки регионам с целью обеспечения законодательно установленного минимально допустимого уровня жизни, связанного с предоставлением населению возможностей в целях получения качественного образования, медицинского и культурно-досугового обслуживания;
- оказания финансовой поддержки регионам в целях сокращения дифференциации на условиях проведения преобразований, предусмотренных государственной политикой.

Федеративно-субсидиарные предпосылки существования проблемных регионов направлены на добровольную и договорную передачу регионами части своих полномочий на федеральный уровень.

Принцип субсидиарности, или дополнительности, – ведущий и наиболее признанный принцип разделения компетенции между федерацией и ее субъектами. В федеративных отношениях субсидиарность означает приоритет прав более мелкой общности по сравнению с общностью более крупной (более высокого уровня). В соответствии с ним полномочия должны передаваться на более высокий уровень лишь в том случае, если нижестоящий уровень не имеет возможностей (экономических, социальных и прочих) для их реализации, т. е. суть принципа заключается в том, что все основные задачи, стоящие перед государством, в той мере, в какой они способны это делать, должны решать субъекты федерации и местное самоуправление. Роль федерального центра должна быть субсидиарной, т. е. дополняющей. Принцип субсидиарности предполагает, что федеральный центр выполняет такие задачи, которые ни один субъект федерации не может выполнить самостоятельно и одновременно в решении которых субъекты федерации коллективно заинтересованы.

Многие зарубежные страны при разделении компетенции между уровнями власти основываются прежде всего именно на принципе субсидиарности, который играет роль противовеса, нейтрализует опасность режима всевластия центра или бюрократической диктатуры. Согласно американской Конституции предметы ведения по своей природе делятся на три вида: национальные, региональные и смешанные. Предметы ведения федерации представляют общенациональный интерес, и федеральным органам власти делегированы четко определенные полномочия по их решению, что составляет исключительную компетенцию федерации. Перечень общефедеральных полномочий в Конституции США не является исчерпывающим, как, например, в Российской Федерации. Помимо строго оговоренного объема полномочий, каждый субъект также вправе делегировать центру дополнительные полномочия. К смешанным предметам ведения относятся те, которые хотя и имеют общенациональное значение, но приобретают особую актуальность применительно к отдельным субъектам, и федерации нет необходимости в целом заботиться о них. Предметы ведения штатов находятся непосредственно в сфере интересов отдельных субъектов федерации и наиболее рационально решаются на региональном уровне.

Основополагающим принципом Канадской Конституции является наделение федерального уровня полномочиями по предметам ведения, имеющим общегосударственный, «национальный» характер. Полномочия провинциальных органов власти распространяются на сферы деятельности, традиционно считающиеся областями региональных интересов. Перечень предметов ведения федерации дан как закрытый. Предметы ведения провинций перечислены в статье 92, пункт 16 которой к ведению провинций относит «все вопросы, по своему характеру имеющие местное или частное значение в провинции» [6]. В современных условиях экономическая и социальная роль субъектов федерации в Канаде резко возросла, и, таким образом, уже Основной Закон создал объективную базу для усиления и расширения экономического и политического влияния провинций в важнейших вопросах государственной жизни, для возрастания роли провинциального уровня власти в общегосударственной системе правового регулирования [7].

Таким образом, принцип субсидиарности лежит в основе разграничения компетенции между уровнями власти западных государств и его осуще-

ствление предполагает передачу большей части предметов ведения и полномочий субъектам федерации, поскольку именно на местах осуществляется наиболее эффективное регулирование тех сфер общественной жизни, которые имеют определяющее значение для жителей конкретных территорий. Такая модель была бы наиболее эффективной и в Российской Федерации. Однако действующая Конституция Российской Федерации не позволяет нам утверждать, что в сфере федеративных отношений установлен принцип субсидиарности. Собственная компетенция субъектов федерации закреплена в ст. 73 Конституции Российской Федерации по остаточному принципу. Предусматривается, что вне предметов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты обладают всей полнотой государственной власти. Однако мы можем заметить, что все существенные вопросы социально-экономической и государственно-правовой жизни общества уже перечислены в статьях, посвященных предметам ведения федерального центра (ст. 71) или предметам совместного ведения (ст. 72), то есть, объем компетенции субъектов Российской Федерации значительно ограничен, и это зачастую не позволяет им действовать самостоятельно. Трудно назвать какие-нибудь более или менее значимые предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации. Таким образом, федеральная конституция отказывается от децентрализации во многих сферах общественных отношений.

Поскольку четкий перечень предметов ведения субъектов федерации в ст. 73 отсутствует, субъекты могут самостоятельно, ориентируясь на ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации, установить в своем законодательстве перечень собственных полномочий, наполняя реальным содержанием данную конституционную норму. Однако, как показывает практика, четко определить вопросы собственного ведения субъектам федерации весьма затруднительно. На наш взгляд, статья 73 Конституции Российской Федерации должна быть наполнена конкретным содержанием, подробно описывающем компетенцию субъектов федерации. Кроме того, для соблюдения принципа субсидиарности, закрепляемый на федеральном уровне перечень собственных полномочий субъектов федерации не должен быть закрытым и исчерпывающим. Следует отметить, что усиление социально-экономической неодно-

родности регионов представляет серьезную угрозу не только социально-экономическому развитию России, но и территориальной целостности Российской Федерации, ее экономической и национальной безопасности. Преодоление этих разрушительных процессов возможно посредством сбалансированного пространственного развития регионов Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // Собрание законодательства РФ. 24.11.2008. № 47. ст. 5489
2. *Бурдые П.* Формы капитала // Экономическая социология. Электронный журнал. Т. 3. №5. ноябрь 2002. Режим доступа: www.ecsoc.msses.ru
3. Особенности воспроизводства регионального капитала: сущность, подходы к оценке, методы управления / Институт экономики КарНЦ РАН. Под общей ред. Ю.В. Савельева. Петрозаводск, 2008.
4. www.budgetrf.ru — Интернет-сайт о бюджетной системе России
5. *Suskic-Basic S.* The Allocation of Indirect Tax Revenues. The Key to Fiscal Stabilization and Public Spending Efficiency // www.soros.org.ba.
6. *Козак Д.Н.* Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5.
7. *Кокотов А.Н.* Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной власти // Журнал российского права. 2002. № 8.

LITERATURE

1. The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020, approved by the Government of the

- Russian Federation of 17.11.2008 № 1662-r // Collected Legislation of the Russian Federation. 24.11.2008. № 47. Art. 5489
2. *Bourdieu, P.* The forms of capital // Economic Sociology. Electronic Journal. T. 3. Number 5. November 2002. Access mode: www.ecsoc.msses.ru
 3. Features reproduction regional capital: nature, approaches to assessment, management / Institute of Economics, Karelian Research Centre. Ed. Y. Saveliev. Petrozavodsk, 2008.
 4. www.budgetrf.ru - Website of the budget system of Russia
 5. *Suskie-Basic S.* The Allocation of Indirect Tax Revenues. The Key to Fiscal Stabilization and Public Spending Efficiency // www.soros.org.ba.
 6. *Kozak D.N.* Problems of separation of powers between the federal authorities and the state authorities of the Russian Federation // World of Law. 2002. Number 5.
 7. *Kokotov A.N.* Delineation and approval authorities of the Russian Federation, the Federation and the bodies of state power // World of Law. 2002. Number 8.