

Федерализм и экономика региона

Н.М. Горбунов

(Дальневосточная академия государственной службы)

В сложных условиях перехода к рыночному хозяйству Россия стремится достичь устойчивого и эффективного экономического, социального и политического развития. На всех уровнях общественной жизни поставлены задачи обеспечения финансовой стабилизации хозяйства, снижения темпов инфляции, создания благоприятных условий инвестирования, структурной перестройки, осуществления институциональных преобразований.

Россия - федеральное государство. Поэтому создание здоровой многоукладной экономики, в основе которой была бы производственная деятельность, невозможна без отрегулированного взаимодействия Центра и субъектов Российской Федерации.

Сегодня в определенной мере будет оправданным говорить о несовершенстве федеральной структуры государства и государственной региональной политики, о несоразмерности прав и ответственности Центра и субъектов Федерации и других противоречиях, тормозящих в целом развитие страны. Однако следует признать, что в своей основе политико-правовая база для осуществления экономических принципов федерализма создана. Главным источником и гарантом этого выступает здесь Конституция Российской Федерации.

Разделение в Основном Законе страны полномочий Федерации и ее субъектов формирует основу федерализма, создает условия для эффективного решения задач общества. А конституционное равноправие субъектов Федерации становится одним из основных элементов механизма сотрудничества федеральных властей с регионами.

Пять лет Россия существует как свободное суверенное государство. В эти годы постепенно формировался экономический механизм взаимодействия Центра и регионов. В первую очередь здесь следует выделить то, что разграничение и реализация полномочий субъектов Федерации и Центра в экономическом пространстве все более заметно начинают строиться на основе закона, заключенных договоров и соглашений. Так, подобные договоры подписаны Центром с республиками Татарстан и Башкортостан.

Такие соглашения, особенно по социально-экономическим вопросам, могут стать основой для строительства эффективного сотрудничества между Центром и территориальными образованиями.

Реализация принципа федерализма в экономике государства возможна лишь на основе

разделения функций между Центром и субъектами Федерации. При этом, с одной стороны, должна быть определенная экономическая самостоятельность всех уровней хозяйствования, и, с другой стороны, их экономическая ответственность.

За Центром сохраняются те экономические функции, которые отражают решение стратегических задач, имеющих доминирующее значение для развития всего национального хозяйства. Тем самым Центр отвечает за создание условий нормального эффективного функционирования экономики регионов страны в целом. А субъекты Федерации призваны реализовать эти условия.

Процессы, происходящие в нашей национальной экономике, показывают, что переход к рынку сопровождается глубоким спадом производства. За 1990-1994 гг. объем промышленного производства в Российской Федерации сократился на 50 %, объем капитальных вложений - на 61 процент. Аналогичное положение и по другим показателям хозяйственной деятельности. В субъектах Федерации по Дальневосточному региону и Забайкалью ситуация еще более тяжелая. Причем спад производства продолжается и в текущем году. Так, по Хабаровскому краю объем производства промышленной продукции в I квартале 1995 г. сократился по сравнению с тем же периодом прошлого года на 24 процента. Причем не закладывается пока фундамент и под будущее развитие экономики.

Капитальные вложения в экономику края в I квартале 1995 г. в сопоставимых ценах уменьшились на 34 процента.

Экономика страны приблизилась к такому рубежу, когда дальнейший спад производства может привести к полнейшему развалу регионального воспроизводства. Научно-технический, экономический и кадровый потенциал в регионах, особенно со сложными условиями воспроизводства жизни (в таких как Дальний Восток и Сибирь), продолжает интенсивно сокращаться. Снижение более чем вдвое инвестиций не только не обеспечивает накопления производственных фондов, но и их простого возмещения.

Одна из причин продолжающегося усугубления ситуации, на наш взгляд, в том, что Центр не учитывает экономическое и социальное положение регионов. Интересы региона не интегрируются с интересами Центра. Общефедеральное регулирование социально-экономических процессов осуществляется весьма

слабо и неуверенно. В то же время трудно согласиться с встречающейся точкой зрения, что Центр потерял способность управлять экономикой страны. Очевидно, вернее будет говорить о том, что ослаблены рычаги воздействия Центра на места.

Разделение прав и обязанностей между Центром и субъектами Федерации является важным моментом в формировании последовательной, ясной и четкой региональной экономической политики.

Воздействие Центра на успешное решение проблем может основываться как на общих, так и на специфических мерах. Общие меры, такие, как использование возможностей бюджета, поддержание определенного уровня жизни населения и др., направлены на решение задач, связанных с единством подходов в социально-экономической политике. Специфические меры призваны в первую очередь учитывать региональные особенности процесса воспроизводства.

Каждый регион имеет свои проблемы и приоритетные направления развития. Поэтому от Центра требуется глубоко продуманный, сбалансированный подход к вопросам развития регионов. Однако нередко Москва проводит центристскую политику, когда не только не учитываются региональные особенности огромной страны, но и предпринимаются шаги, ведущие к усилению напряженности на той или иной территории. Так произошло, в частности, в связи с принятием постановления по эксплуатации автомобилей с правым управлением. Это всколыхнуло весь Дальневосточный регион.

Видимо, поэтому государственная власть на региональном уровне оказывается по многим позициям более подготовленной к решению задач реформирования экономики. Ведая всем комплексом местных проблем, исходя из своеобразия территорий, она направляет свои усилия, с одной стороны, на стабилизацию социально-экономической ситуации, а с другой, на становление и развитие рыночных отношений. Причем в решении многих экономических вопросов регионы часто опережают действия Центра. Это проявляется, в частности, при формировании и функционировании свободных экономических зон.

На Дальнем Востоке созданы 3 из 19 свободных экономических зон России: в Еврейской автономной области ("Ева"), в Приморском крае ("Находка") и в Сахалинской области ("Сахалин"). Социально-экономическое развитие этих зон, где успех может быть обеспечен налоговыми послаблениями, таможенной свободой и другими льготами, создающими дополнительные возможности для расширения хозяйственной деятельности, тормозится, прежде всего отсутствием Закона о свободных экономических

зонах. Длительные дебаты в Парламенте страны по этому вопросу так и не приводят к необходимым результатам.

Все субъекты Федерации по Основному Закону России являются равноправными. Это положение используется краями и областями, многие из которых обладают более мощным научно-техническим и экономическим потенциалом, чем республики, и в то же время часто их интересы фактически оказываются ущемленными. Поэтому не случайно, что в 1993-1994 годах ряд краев и областей, формируя свои уставы, претендовал на собственность, отнесенную к управлению на федеральном уровне, в частности, на право распоряжения природными ресурсами. Каждая территориальная власть пыталась через распоряжение собственностью укрепить собственную экономическую основу. Одним из факторов, способствующих такой суверенизации, было то, что при переходе к рыночным отношениям произошла значительная дифференция в уровнях развития регионов.

В настоящее время и в ближайшей перспективе нет ни экономических, ни социальных условий для фактического выравнивания возможностей регионов. По-видимому, на нынешнем этапе можно лишь ставить задачу обеспечения уровня производства и потребностей в регионах не ниже необходимого для простого воспроизводства.

Несогласованность действий Центра и регионов проявляется и в сфере финансовых отношений, прежде всего, в проведении бюджетно-налоговой политики. Как положительное в целом направление следует отметить формирование бюджетного федерализма на основе принципов самостоятельности бюджетов всех уровней. Постепенно складывается тенденция снижения доли доходов федерального бюджета в общем объеме доходов бюджетной системы России. Тем самым усиливаются бюджетные полномочия субъектов Федерации.

В 1995 году субъекты Федерации получили право в определенных пределах устанавливать собственные налоговые ставки на прибыль (от 22% до 25%). В бюджеты территорий поступает 25% отчислений от налога на имущество и другие налоги. В действиях Центра наметились тенденции отказа от различного рода налоговых льгот отдельным регионам. По сути, приняты важные шаги к расширению возможностей регионов управлять процессами в бюджетно-налоговой сфере. Однако нагрузка на бюджет Федерации и местные бюджеты возрастает неодинаково. Центр все больше стремится переложить тяжесть решения социально-экономических вопросов, проблем формирования рынка на органы власти субъектов Федерации. Формирование бюджета Центр в большинстве

случаев пытается осуществить за счет налоговой политики, носящей жестко фискальный характер. Действуют более 40 федеральных налогов. Соответственно, по этому же пути идут и регионы, вводя все новые и новые местные налоги. Например, в течение года Хабаровская городская дума дважды принимала и расширяла сферу действия решения о целевом сборе на финансирование работ, связанных с подготовкой города к осенне-зимнему периоду.

В этом же направлении реализуется распределительная политика Федерации, которая во многом используется для контроля и управления регионами. Формируя дотационный механизм, Центр получает экономические рычаги, позволяющие отдельным и "послушным" регионам выделять больше средств из бюджета государства, чем другим. В очередной раз такой подход Правительства РФ проявился в его распоряжении об оказании органам исполнительной власти субъектов Федерации финансовой помощи в связи с уходом в отпуск работников образования летом 1995г. Оказалось, что помощь получают менее половины субъектов Федерации. (30 территорий), в то время, как в других регионах положение дел ничем не лучше. Принцип распределения средств Минфином так и остался тайной. Социальная напряженность в регионах от подобных действий только усиливается. В последнее время ощущается ослабление контроля Центра над экономикой регионов. Однако сохранение дотационного механизма позволяет ему в определенной мере диктовать условия и ставить регионы в зависимое от себя положение.

Непоследовательность экономической политики Центра особенно тяжело сказывается на регионах в решении вопросов, связанных с международными внешнеэкономическими отношениями. Либерализация внешнеэкономической деятельности привела к разрыву устоявшихся экономических связей внутри страны и, прежде всего, между регионами. Резкий рост цен на энергетические ресурсы и транспорт, по существу, сделали невыгодными экономические отношения между субъектами Федерации. Такие регионы, как Север, Сибирь, Дальний Восток на фоне повсеместного спада производства и кризиса платежей оказались в наиболее сложных условиях. Обеспечение товарами из центральных районов становится экономически невыгодным.

В таких условиях коммерческая деятельность усиленно ориентируется на завоз товаров из других стран. Однако введение новых пошлин, скачки валютного курса и другие явления и

действия Правительства приводят к сокращению притока товаров, сужению рынка и, как результат, росту цен. Инфляционная спираль продолжает раскручиваться. При этом приток дешевых, пусть и низкокачественных товаров из других стран, как, например, на Дальний Восток из северных регионов Китая, резко сокращается. Потребитель оказывается в ситуации, когда своих товаров нет, а зарубежный ширпотреб растет в цене.

В то же время, даже такая экономическая ситуация оказывается нестабильной. В немалой степени на данные процессы влияют политические моменты. Возникновение натянутости во взаимоотношениях России и Китая в 1994 году привело к тому, что за этот год объем торговли между странами сократился почти в 7 раз.

Суверенитет России, провозглашенный в Декларации 12 июня 1990г., определяет основной целью развития государства реализацию интересов каждого члена общества. Они воплощаются, прежде всего, в социальном положении трудящихся. В прошедшие годы государство не смогло обеспечить не только рост, но и сохранение уровня жизни населения. Сегодня за чертой бедности в России оказалось больше половины населения. По сути, не реализуется и концепция обеспечения стандарта уровня жизни граждан по всей территории страны. Причем различия в уровнях жизни в немалой степени обусловлены дифференциацией и социально-экономическими особенностями субъектов Федерации в процессе становления рыночных отношений.

Эффективное осуществление любых государственных программ невозможно без наличия подготовленных квалифицированных кадров государственных и муниципальных служащих. В настоящее время в России сформирована система подготовки кадров государственного и муниципального управления. Она включает федеральный уровень в виде Российской академии государственной службы и региональные академии.

Их основной задачей является подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих.

Социально-экономическая ситуация в регионах требует в управлении администрациями высококвалифицированных руководителей, пользующихся доверием жителей территории. Причем население регионов стремится использовать свои властные права на законных основаниях, на основе демократических подходов. То в одном, то в другом регионе возникают

ситуации, когда жители не воспринимают прямое назначение первых руководителей органов муниципальной власти в нарушение требований таких нормативных актов, как Конституция Российской Федерации, законов "О местном самоуправлении в Российской Федерации", "О выборах главы администрации". В соответствии с законодательством органы местного самоуправления и их руководители должны формироваться непосредственно населением региона, где образуются такие органы. Превышение же органами государственной власти субъектов Российской Федерации своих полномочий есть не что иное, как нигилистическое отношение к закону. Население региона нередко доказывает через судебные органы факты произвола местных структур, обнаруживая, что идеи самоуправления все глубже проникают в общественное сознание.

Таким образом, из развития экономических отношений между Центром и субъектами Федерации можно сделать следующие выводы:

1. В решении хозяйственных задач сохраняется диктат Центра по отношению к регионам.

2. Центр неохотно идет на расширение полномочий регионов в управлении территориями.

3. Центр переносит тяжесть решения социально-экономических проблем регионов, и соответственно, и, естественно, собственно ответственность, на местный уровень.

4. Регионы поставлены в условия самовыживания.

5. Постепенно идет процесс экономической самоизоляции регионов от Центра.

6. Регионы формируют социально-экономические основы для саморазвития территорий.

7. Усиливается ориентация приграничных регионов на сотрудничество с зарубежными странами.

Задача формирования цельной и логичной системы федеративных отношений может быть решена лишь в перспективе. Она не может быть реализована без стабилизации социально-экономических отношений в стране, без подъема производства, без формирования национальной идеи развития общества.

Federalism and the regional economics

N.Gorbunov

The author presents his view on economic contradictions appeared between the Centre and subjects of the Federation in the period of state sovereignization and transition to market relations.

The author focuses his attention to the new aspects in realization of the federation principle in the state economic development. He shows the reasons of contradictions in federal relations.

The author analyses perspective trends in the interaction of the Centre and subjects of the Federation in the sphere of economic development.