

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ОТНОШЕНИЯ РЕГИОНОВ В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

Д.М. Гаджикурбанов

Ижевский государственный технический университет

Рассматриваются положительные и отрицательные последствия экономической интеграции субъектов Российской Федерации на современном этапе. Проанализирован процесс децентрализации и главный принцип его реализации — принцип субсидиарности.

Устойчивость политико-экономического строения федеративного государства, во многом определяется, уровнем экономической интеграции регионов, целью которой должно быть повышение эффективности решения проблем удовлетворения потребностей населения при ограниченных ресурсных возможностях.

Вопросы оптимизации форм экономической интеграции, приобретают особую актуальность в федерациях, с большой дифференциацией в социально-экономическом развитии регионов.

Экономическая интеграция субъектов Федерации предполагает создание целостной совокупности региональных хозяйств, обеспечивающих единое экономическое пространство, с сохранением особенностей в специализации хозяйственных комплексов регионов. Единообразие целостной экономической системы не противоречит идеям федерализма, т.к. предполагает создание между регионами системы взаимодействий и связей (коммуникаций), имеющей характер органичной структуры, обеспечивающей общее единство при внутреннем многообразии. Коммуникативные связи, социального и экономического характера, как бы «скрепляют» все элементы Федерации как государственной системы, связывают ее институты, обеспечивают историческую преемственность развития. Ведущей функцией, прямо связанной с федерализмом, целостностью Федерации является *интегративная* функция социальных коммуникаций.

На современном этапе развития Российского государства, обеспечение экономической интеграции регионов, может оказаться более продолжительным процессом в сравнении с децентрализацией существовавшей прежде планово-директивной экономической системы. При проведении экономической интеграции будут затрагиваться и собственно экономические проблемы федерализации. Определенные сложности в проведении экономической интеграции регионов будут связаны и с тем, что она протекает параллельно с регионализацией экономики. Решение этих и множества других проблем, с которыми сталкиваются формирующиеся федеративные государства, сопряжено с необходимостью осуществления дальнейших институциональных преобразований во всех сферах их жизнедеятельности. И в этой связи, наряду с законодательным установлением правил и норм регулирования межсубъектных и внутри-субъектных отношений, вызывает интерес вопрос о роли отдельного региона в формировании экономической федеративной системы и характеристике соответствующих процессов.

Экономический суверенитет регионального уровня предоставляет федерации дополнительные преимущества, при решении социально-экономических и политических задач.

Во-первых, выделение в иерархии государственной власти регионального уровня, имеет своей целью сближение государства и граждан, и как следствие повышение качества предоставляемых государственных услуг и высокую степень

выявления реальных потребностей граждан, проживающих на данной территории. Проблема экономического федерализма, в целом и проблемы фискального или бюджетного федерализма, в частности, не сводятся к взаимодействиям между органами власти разных уровней. Это проблемы взаимоотношений государства и его граждан посредством организации рациональных коммуникаций в федерации. Приближение центральной власти к гражданам, для масштабных в географическом отношении и неоднородных в экономическом развитии регионов в России является объективной необходимостью. Задача региональных и местных органов власти, выявлять потребности в государственных услугах, которые наиболее предпочтительны на данный момент времени и на перспективу с учетом ограниченности бюджетных ресурсов и их изменчивости во времени. В условиях плановой экономики государство обеспечивало *распределение*, но не удовлетворение потребностей в соответствующем объеме общественных благ, т.к. не занималось их оценкой в соответствии с предпочтениями граждан.

Обеспечение конкуренции в качественном удовлетворении потребностей граждан между органами власти разных уровней как производителями социальных благ, более эффективно при многоуровневой системе власти, о чем свидетельствует опыт развитых федеративных государств.

Осуществление децентрализации общегосударственных задач и закрепление за различными уровнями органов власти доходных полномочий оправдано тем, что, с одной стороны, эти задачи на субфедеральном уровне региональные органы власти решают конкретнее и результативнее. С другой стороны, финансовые авуары, формируемые субфедеральными органами власти на своей территории, благодаря привязке к ней, будут использоваться более рационально (целесообразно и целенаправленно). То есть в данном случае осуществляется «*эффект приватизации*», суть которого в том, что если региональные органы власти, получая доходы из федеральных источников, стремятся увеличить собственные бюджетные расходы, то при возникновении необходимости их самостоятельного аккумуляирования и выявления дополнительных резервов, ситуация изменяется на обратную, что повышает эффективность и в сборе доходов, и в их использовании.

В экономическом отношении, пребывание в составе Федерации должно быть выгодным для каждого региона. Интеграция различных регионов имеет своей целью, обеспечение экономического благосостояния и сохранение этнокультурных традиций граждан, что ведет к общему развитию всей федерации.

К положительным моментам пребывания региона в составе Федерации можно отнести и то, что Федерация обладает большим финансовым и человеческим потенциалом и в экономическом отношении менее зависима от внешних рынков и стран. Наличие большего экономического потенциала дает возможность для проведения глобальных мероприятий, направленных на обеспечение экономической стабильности на продолжительный период. И потому, определенная централизация финансовых полномочий в федеративном государстве может быть оправданной, т.к. центральные органы власти тем самым обеспечивают макроэкономическую стабилизацию. Объективно существуют такие проблемы, которые могут быть решены только федеральными органами власти и управления, и это требует аккумуляирования соответствующих финансовых средств на федеральном уровне.

Вместе с тем, в противовес бытующему научному мнению о преимуществах пребывания региона в составе Федерации, следует указать и на следующее. Отдельный регион в сравнении с Федерацией более быстрыми темпами может достигать экономического роста и стабилизации, прежде всего, за счет одностороннего развития наиболее сильных секторов производства продукции, товаров и

услуг. Определенную динамику могут обеспечить учет естественных территориальных условий и более мобильная организация экономического обмена с другими странами, присутствие на многих рынках без постоянной привязки к какому-либо одному из них.

При возникновении экономической нестабильности, в федеративном государстве, действия органов власти регионов носят преимущественно самоориентированный характер. При наличии высоких темпов роста в экономике, регионы не заинтересованы в создании дополнительных финансовых резервов, т.к. вследствие положительных изменений конъюнктуры и роста цен, регионы будут получать больше налоговых доходов, что позволит увеличить им бюджетные расходы. При экономическом спаде, самоориентированные действия регионов приведут к увеличению налогового бремени, которое негативно отразится на частном потреблении и инвестиционной активности, снизит бюджетные расходы регионов, обусловит снижение совокупного спроса в общественном секторе экономики. Вместе с тем, необходимо указать и на то, что макроэкономический рост в федеративном государстве, представляет собой совокупность весьма значительного числа показателей экономического роста в регионах страны. При наличии финансовой автономии, которая обеспечивается их реальной экономической субъектностью, регионы могут и должны содействовать общему экономическому росту, ориентируя на него собственную инфраструктуру.

При рассмотрении роли отдельных регионов, входящих в федерацию, можно обнаружить действия, негативно влияющие на обеспечение условий для их экономической интеграции. К примеру, в некоторых регионах распространено такое явление как *внутренний* протекционизм. Органы власти субъектов, в данном федеральном образовании, под различными предлогами, дискриминируют соседние регионы, закрывают доступ многих видов их продукции на свои рынки. В данном случае, следует отметить и то, что, согласно ст. 74 (п.1-2) Конституции РФ, на ее территории, не допускается установление каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых ресурсов, а при необходимости введения такого рода ограничений по каким-либо причинам, принимается решение на федеральном уровне, которое оформляется в виде закона. Тем не менее, в регионах, предпринимаются попытки по регулированию структуры рынка, что позволяет определенному числу производителей и участников рынка вести собственную ценовую политику. Повышение цен приводит к снижению совокупного спроса и увеличению издержек граждан данного субъекта, а также отрицательно влияет на уровень их располагаемых и реальных доходов, что снижает покупательские расходы и дестимулирует в дальнейшем, совокупное предложение. Возникший в связи с такой экономической политикой органов власти регионов, дополнительный объем издержек граждан из регионального бюджета не финансируется. Отсутствие конкуренции на рынке реальных товаров, установление монопольных цен, в итоге снижает показатель уровня среднедушевого дохода по данному субъекту и ведет к увеличению финансовых трансфертов из различных межбюджетных фондов, в формировании чего принимают участие все субъекты РФ. Бюджетный Кодекс РФ предусматривает, что каждый регион должен предоставлять своим гражданам определенный набор социальных благ, в частности, прожиточный минимум, который тратится на питание, одежду и т.п., на социальные услуги, жилищно-коммунальные услуги, причем в натуральном выражении.

В конституционно оформленной Федерации, в обеспечении экономической интеграции особую роль играет процесс децентрализации.

Главной экономической задачей децентрализации, является решение проблемы снижения издержек по производству и оказанию тех государственных услуг, которые предоставляются общественным сектором экономики, всем гражданам Федерации как единого государства. Проведение «децентрализации» в экономической сфере, означает приобретение субъектами Федерации автономности или же предоставление им прав, которые и принято считать самостоятельностью органов власти субъектов Федерации в принятии и реализации экономических решений по производству и предоставлению общественных благ.

С одной стороны, в отличие от политического действия, экономическая децентрализация обладает определенными недостатками, главное из них в том, что происходит переориентация экономических усилий регионов. Экономическая децентрализация, если рассматривать ее как следствие усиления центробежных сил, демонстрирует неспособность политической и экономической элиты регионов к уважению к финансовому (бюджетного, налогового) законодательства Федерации, что имело место в РФ продолжительный период времени. В качестве недостатков децентрализации можно привести и отсутствие скоординированности действий федеральных и региональных органов власти в обеспечении макроэкономической стабилизации и экономического роста.

С другой стороны, в случае построения федеративного государства, методом его законодательного установления «сверху» (примером такой Федерации и является Россия) экономическая децентрализация была необходимой.

С позиций теории государственных финансов об эффективности децентрализации налогово-бюджетных систем, можно говорить исходя из достижения *вертикальной сбалансированности* между функциональными задачами органов власти различных уровней и наличием их соответствующего доходного обеспечения. Главная проблема заключается в том, что распределение налоговых полномочий либо объектов налогообложения, проведенное с точки зрения экономической эффективности, далеко не всегда совпадает с требованием обеспечить уровню государственной власти субъекта федерации доходы, необходимые для финансирования закрепленных предметов ведения, в результате чего возникает «вертикальный дисбаланс».

К преимуществам децентрализации можно отнести то, что в условиях определенной самостоятельности регионов более полно учитываются особенности населения (народа) проживающего на данной территории.

Главное, на наш взгляд это, то, чтобы экономическая децентрализация осуществлялось в соответствии с принципом субсидиарности, с тем, чтобы в итоге позволить создать фундамент для развития федеративного государства. Праксеологическое действие принципа «субсидиарности» сводится к тому, что прежде необходимо закрепить за органом региональной власти функции, которые он в состоянии осуществлять лучше или с меньшими затратами, чем более высокий уровень управления. Как справедливо указывают некоторые специалисты, если за предложение социальных благ отвечает региональный уровень власти, то непосредственное их «производство», может осуществляться и структурами, превосходящими регион, но это обстоятельство не должно быть причиной передачи компетенции по данному вопросу на федеральный уровень власти. В России при разграничении и доходных, и расходных полномочий, федеральные органы власти исходят из равенства прав всех субъектов перед Федерацией, без учета их финансового потенциала, который лишь условно учитывается при определении в последующем необходимой финансовой помощи регионам.

Применительно к российской практике, принцип субсидиарности может быть полностью реализован лишь при минимизации различий между уровнями социально-экономического развития регионов.

Если же проводить децентрализацию в соответствии с принципом субсидиарности в экономической сфере, то, такое разделение полномочий, будет выгодно регионам - донорам, а дотационные регионы, каковых в РФ более половины, окажутся в еще большей финансовой зависимости от помощи извне.

Не менее важным моментом в обеспечении экономической интеграции является, решение вопроса о распределении и перераспределении бюджетных доходов.

На этапе децентрализации общегосударственных задач, решаются, и собственные проблемы бюджетного федерализма, которые могут быть обозначены как *первичное распределение* доходных полномочий. Проводится законодательное разграничение по налоговым и неналоговым поступлениям в бюджеты разных уровней бюджетной системы Федерации. Для федеральных, региональных и местных органов власти устанавливаются налоги и сборы (НК РФ ст.13-15), обязательные к уплате на всей территории РФ, которые составляют первую группу доходов бюджета — налоговые доходы. Неналоговые поступления и платежи, также систематизированы и имеют код в соответствии с бюджетной классификацией РФ (ст. 50, 56, 61-64 БК РФ (Глава 7-9.)).

Далее решаются задачи связанные с уровнем финансово-бюджетного обеспечения регионов, что требует дальнейшего выравнивания, посредством различных финансовых инструментов таких, как: трансферты, дотации, субсидии, субвенции, территориально ориентированные расходы, и.т.д. Достижение общего уровня социально-экономического развития регионов, можно представить как *вторичное распределение* и обеспечение *горизонтальной сбалансированности*. Финансовым инструментом вторичного распределения являются *регулирующие (перераспределенные) доходы* (регулирующие налоги, нормативно-долевые дотации, взаимные расчеты). Здесь решается задача достижения экономического суверенитета регионами как субъектами федеративных отношений.

Методы распределения бюджетных доходов по уровням бюджетной системы, могут быть эффективными, если получают развитие регионы, прежде, относившиеся к группе экономически отставших. Существует необходимость в создании условий, благоприятствующих более равномерному распределению доходов, т.к. проводимые экономические преобразования и структурная перестройка экономики на макро-уровне усиливает межрегиональные различия, которые одновременно приводят к упадку и деградацию одних регионов и придают ускорение в развитии другим более благополучным регионам. Перераспределение доходов, по объективным основаниям должно быть направлено на то, чтобы предоставить определенный социальный минимум проживания всем гражданам государства, независимо от территории. Существующее перераспределение связано с переводом доходов от более богатых регионов к менее обеспеченным, при котором используются централизованные фонды.

Межрегиональное бюджетное распределение, на наш взгляд, можно считать эффективным, если дефицит в доходах бюджетов регионов относящихся к категории «нуждающихся» и «особо нуждающихся» покрывается излишком, образовавшимся в регионах со *средними* и *высокими* доходами.

Федеральные органы власти должны видеть в перераспределительном процессе, прежде всего, средство для удовлетворения финансовых потребностей всех субъектов т.к., для государства важно обеспечение минимальных государственных социальных стандартов для собственных граждан. Намеченную цель Федера-

ция достигнет при одном условии — в случае минимально-достаточной бюджетной обеспеченности субъектов, что на практике реализуется посредством перераспределения бюджетных доходов. А для субъектов перераспределение бюджетных доходов есть распределение их собственных доходов, которое воспринимается как вознаграждение за их вклад и участие в создании этих доходов. В понимании субъектов, (в особенности это можно отнести к регионам-донорам), результатом перераспределения должна послужить оптимизация потока предоставляемых ими общественных благ своему населению. В оправдание регионов-доноров можно сказать то, что они выступают за стимулирующее перераспределение доходов в системе федеративных отношений.

Регионы, интегрировавшиеся в единое экономическое пространство должны сохранять свою способность предоставлять и создавать общественные блага.

К особенностям производства и предоставления, общественных благ в РФ можно отнести то, что, с одной стороны, они производятся и предоставляются от имени органов власти государства и местного самоуправления, а с другой, стоимость оказываемых услуг определяется на основе рыночного механизма ценообразования. При получении государственных услуг гражданин их фактически оплачивает дважды, изначально, будучи налогоплательщиком и при их получении. В данном случае, в принципе все правильно, если данный гражданин не относится к группе «малоимущих». В противном случае рыночная оценка общественных благ не приемлема. Если в общественном секторе экономики господствует рыночный механизм и, следовательно, все общественные блага трансформируются в частные, то это указывает на неэффективный характер реализуемой модели общественного управления.

В качестве кратких выводов можно указать на то, что экономическая интеграция регионов должна протекать с учетом реальных условий экономической самостоятельности регионов и разгосударствления общественного хозяйства. Создание устойчивой единой экономической модели федеративного государства, позволит эффективно развивать производство, сочетать широкомасштабные инвестиции в общегосударственные программы с экономическими и социальными интересами отдельных регионов.