

УДК 339.98  
ББК 65.9(2Р)-4  
М 473

Рецензент д.э.н. Новосёлов А.А.

М 473 **Мелентьев Б.В. Региональная экономическая политика (курс лекций)** / под ред. В.Ю. Малова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2014. – 348 с.

ISBN 978-5-89665-275-5

Курс лекций посвящён теоретическим проблемам экономики, связанным с пространственными факторами производства и потребления, познанием степени существенности регионализации экономических процессов, роли региональных условий в хозяйственных отношениях и учёте их при формировании экономической политики. Материал знакомит читателей с основными понятиями и региональной спецификой формирования управленческих решений от этапа анализа исходного экономического состояния конкретных территорий, прогнозирования и планирования развития на данных территориях до этапа построения механизма и инструментов региональной политики, формирования ресурсов финансовой сферы региона. Понятия «Пространственной экономической теории», а также её раздела «Региональной экономики» рассматриваются как часть общей экономической теории, в которой отражены более прикладные разделы и связи с принятием социально-экономических решений на территории,

Лекции предназначены для всех форм обучения: дневного, вечернего, заочного и дистанционного. Материал будет полезен студентам экономических специальностей вузов, аспирантам, преподавателям, научным работникам, изучающим пространственную экономическую теорию.

Утверждено редакционно-издательским советом ИЭОПП СО РАН в качестве учебного пособия.

УДК 339.98  
ББК 65.9(2Р) -4

ISBN 978-5-89665-275-5

© Мелентьев Б.В., ИЭОПП СО РАН, 2014

## Раздел III

### РЕГИОН КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ

---

#### Тема 3.1.

#### ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Поспевай, да не оплошай!*

##### § 3.1.1.

##### Региональные признаки экономического управления

*Не все, что серо – волк, а космато, да не медведь*

Экономику страны, независимо от величины ее территории, естественно рассматривать как единый хозяйственный комплекс. Производственные условия и возможности транспортировки объективно предполагают разобщение указанного комплекса по отдельным районам (территориальному пространству). В пределах одного района на его территории могут находиться предприятия “технологически” все взаимосвязанные, образуя единый производственный комплекс. Но предприятия данной территории могут быть и не взаимосвязанные, когда производственные связи являются элементами “одной технологии” на территориях разных районов. В реальности технологические цепочки производственных связей обычно рассредоточены по территории страны. Например, пшеница выращивается на Кубани, там же производится мука, а выпечка и производство кондитерских изделий может осуществляться в Подмосковье, или нефть добывается на севере Тюменской области, а выработка из нее бензина и других продуктов крекинга – в г. Омске. Тем не менее, все эти территориально разделенные производства образуют целостные сопряжённые технологии «ресурсы – производство – потребление».

На территории могут размещаться также только специализированные предприятия (г. Норильск (комбинат цветной металлургии), г. Шарыпово (угольные разрезы, электроэнергия), п. Линево Новосибирской области (электродный завод) и т.д.). Таким образом, в районах существует проблема выбора типа организации производства, формирования связей по разным территориям, внутренние задачи районов по обеспечению ресурсами, общими для нескольких хозяйств, реализации готовой продукции, учета условий проживания на этих территориях населения и т.д. Если предприятие одно на локальной территории и населению негде больше работать, то статус его в социальном плане очень высок, и оно называется районообразующим.

Практика такова, что основные технологические связи в районе организуются самими отраслевыми (производственными) звеньями. Эти звенья обеспечивают и основные доходы большинства населения локализованного по определенным районам. Главные условия среды проживания населения, социальной поддержки нуждающихся, обеспечение определенной части производственных связей межотраслевого и межрегионального характера, комплексное регулирование использования общих ресурсов на территории и охраны окружающей среды и другие условия, которые не охватываются на данный момент хозяйствами (им обычно не до этого: текучка, «экономия»), обеспечиваются в основном административно-региональными органами управления субъектов Российской Федерации.

Таким образом, можно выделить два уровня пространственной организации и управления экономики. Они являются элементами различных видов управления.

**I. Производственно-технологическое (отраслевое) управление.** Примером производственно-технологической деятельности являются специализация частей производственного комплекса страны на выпуске определенных видов продукции или комплексное развитие группы хозяйств, характеризующееся взаимосвязанным функционированием всех элементов хозяйства, производящих несколько видов продукции. Организационными структурами производственно-технологического уровня управления являются отраслевые министерства, производственные объединения (кластеры), различные типы акционерных обществ, сами предприятия. Они в определенной мере сами занимаются организацией размещения производства и транспортировкой продукции по районам, т.е. решая задачи производственного территориального управления. Примером является Газпром, покрывший страну филиалами, но, осуществляя координацию их деятельности в различных районах, действует как единый производственно-финансовый комплекс системы газоснабжения России. Или нефтяные вертикально интегрированные (от месторождения до бензоколонки) компании, межрегиональные структуры сибирских и уральских алюминиевых компаний, корпорации «Агросиб» и «Сибагромаш», созданные для комплексной переработки сырья Сибири и выпуска сельскохозяйственной техники и т.д. Аналогичные задачи межрайонной интеграции решают и ФПП, как одна из форм объединения компаний.

**II. Административно-территориальное (региональное) управление субъектов Федерации, т.е. районов государственного устройства страны.** Примером организационных структур данного уровня являлись в разные годы министерства национальностей и региональной политики, региональные администрации субъектов РФ и местного управления, администрации федеральных территориальных округов с полномочным представителем президента России. Пространственное разобщение производственных объектов, ресурсов и мест проживания населения, как и существование регионального разделения управленческой деятельности, влияет на формы и потоки финансовых и управленческих услуг, на саму структуру экономического управления, арендную плату и налоговые отчисления в бюджеты различных субъектов РФ от одного и того же производственного комплекса. Последние могут, как физически располагаться на территориях различных субъектов, так и быть лишь юридически зарегистрированными в разных районах, меняя направления налоговых финансовых потоков.

**III. Смешанный принцип.** Примером данного принципа управления является, например, г. Норильск, в котором руководство медно-никелевого комбината практически осуществляет функции региональной власти, т.к. других производств (ближайшей округе) нет.

Безусловно, все перечисленные виды управления и организации взаимосвязаны, т.к. жизнь многообразнее любых определенных теорией классификаций, группировок и обобщений. Нельзя, видимо, выделить чистые организационные структуры, а можно говорить лишь о более-менее удачных или более-менее полных аналогах существующим на практике организационным формам управления и введенным теоретическим производственно-территориальным классификационным принципам. Все крупные производственные объединения имеют региональные представительства. Федеральные органы административного управления, например, тоже осуществляют свои функции в восьми территориальных округах, органы которых обеспечивают связь с подотчетными лицами в субъектах Федерации.

Напомним определение **территориальной организации**. Это совокупность региональных учреждений, формы деятельности и взаимодействия предприятий, их объединения, обеспечивающие эффективное производственное функционирование и

управление на данной территории. Или другими словами, территориальная организация производства – часть процесса экономического управления хозяйством, связанная с пространственными условиями работы предприятий (сопряжением, размещением, взаимодействием на территории, организацией транспортировки готовой продукции и сырья, выбором наиболее приемлемых для данной местности технологий, рациональным сочетанием условий использования материальных, природных и других имеющихся в районе ресурсов). Напомним, что если к последним перечисленным решениям производственной организации добавляются социальные задачи обеспечения благоприятных условий проживания населения и наиболее удобного расселения его по территории, правового обеспечения и регулирующей деятельности на территории государственных органов и т.д., тогда введенное определение организации и управления может называться комплексным (территориальным) или просто региональным управлением.

Таким образом, на практике наблюдаются следующие особенности управления: отраслевые, межотраслевые, региональные и межрегиональные. Эти аспекты, отражающиеся в экономических и социальных отношениях, тесно переплетаются между собой, отражая характеристику страны как единого хозяйственно-социального комплекса (ЕХСК). Если часть звеньев управления этим сложным комплексом убрать, то это может ухудшить деятельность некоторых частей хозяйства страны, что в конечном счете осложнит условия жизнедеятельности людей, по крайней мере, на части территории. Территориальные особенности ЕХСК во многом определяются различиями по районам природно-климатических условий, обеспеченностью и характером имеющихся ресурсов, степенью хозяйственного освоения территории, историческими традициями населения, проживающего на отдельных территориях. Эффективность территориальной организации зависит и от удачности выбора варианта экономического механизма, учитывающего влияние фактора рассредоточения, величин расстояний разобщения мест жизнедеятельности населения и мест размещения производства и ресурсов.

Указанные механизмы включают меры экономической политики, конкретные управляющие воздействия на региональном и правительственном уровне РФ (создание рыночной инфраструктуры: фондовые, валютные биржи, аренда земли и имущества в регионах, квотирование использования региональных ресурсов, лицензирование деятельности, организация банковской системы, политики валютного курса, ...) и конкретизацию этих мер для неоднородных условий различных регионов.

Упомянутая смешанная территориальная организация производительных сил, началом развития которых во многих случаях являлись производственно-технологические образования, наблюдается в следующих конкретных формах.

1. Промышленный центр – небольшое поселение, люди которого заняты в основном в промышленности.

2. Аграрный (аграрно-промышленный) район – сельские поселения, товарная продукция которых перерабатывается преимущественно в одном хозяйственном центре.

3. Промышленный или транспортный узел – это крупный город или группа городов. Он объединяет ряд промышленных предприятий, строительных и транспортных организаций и характеризуется единством инфраструктуры (производственной, социальной, дорожным хозяйством, логистическим и т.д.). Определенные части всех крупных городов Новосибирска, Омска, Кемерово, Барнаула и других, стоящих на пересечении различных транспортных магистралей, относятся к этому типу. Возможность тесных технологических связей в пределах таких узлов не всегда обязательно.

4. Территориально-производственные комплексы (ТПК), усеченные ТПК, ... – совокупность технологически взаимосвязанных производств на данной территории.

5. Социальный территориально-хозяйственный комплекс. Этот комплекс близок к ТПК, но является более общим. В него включаются и системы расселения. На террито-

рии размещены не только взаимосвязанные производства, но и такие, которые являются промежуточными элементами в общих технологических связях других районов, осуществляя или обеспечивая, например, лишь поставки готовой продукции и сырья из других районов, транзит и другую деятельность на данном агломерационном пространстве с существенным социально-производственным взаимовлиянием.

Во всех перечисленных формах социально-производственных образований не всегда есть административный аппарат управления.

### § 3.1.2.

#### Участие государственных органов в управлении экономикой

*«Выпьем?» – А деньги где?  
А шапка у тебя на что?*

Реальность такова, что во всех современных странах не существует свободного регулируемого рынка. На экономические отношения воздействует государство, используя законодательство и различные методы. Напомним лишь некоторые причины, почему современная рыночная экономика не может нормально развиваться без участия государства.

1. Существование товарной и нетоварной экономики. Последняя в условиях самозанятости сельского населения и пригородов обеспечивает часть производственных, социальных и продуктовых пропорций. Нетоварную часть экономики государственные органы могут регулировать с помощью стимулирующих, запретительных и разрешительных мер (выделение земли под личные участки, выделение общественного транспорта, регулировать такой уровень цен, чтобы часть продукции из натурального хозяйства могла переходить на рынок, поддерживая население сельскохозяйственных и периферийных территорий, определять общественные услуги, когда рынок не срабатывает, бюджетное управление и т.д.).

2. Рыночная экономика сопровождается вынужденной безработицей в структурной, региональной, технологической, скрытой и иных формах. В этих условиях государство принимает меры для снижения уровня вынужденной безработицы, материального обеспечения безработных, их переобучения, предоставления вакансий через региональные службы занятости. При этом государство заботится и о самих работающих (занятых). Например, государство устанавливает размер минимальной заработной платы, ограничивая снизу падение доходов, обеспечивая его приближение к другому, более высокому, стандарту – прожиточному минимуму, дифференцированному по районам.

3. Рыночный механизм часто не считается с охраной природы (а это среда проживания, то есть касается социальной сферы), не всегда стимулирует эффективное коммерческое освоение уже имеющихся нововведений, не всегда самостоятельно может обеспечить стратегические прорывы в области науки и технологии, глубокие структурные преобразования производства, которые основаны на длительных сроках окупаемости, высокой степени риска. Такие направления нуждаются в поддержке государства. Эта поддержка воплощается в прямом финансировании новых разработок, мерах стимулирования ускоренного внедрения научно-технических новинок, обновления техники, переподготовки кадров, структурной инвестиционной политике, инициировании новых производств (если их нет, то создать) и т.д. По организационно-техническим решениям создание, например, технопарков требует усилий не только центральных государственных органов, но и участия администраций не одного, а нескольких регионов, являющихся потребителями новых технологий и научных услуг. Иначе дело будет ог-

раничиваться в основном обсуждениями и реальных шагов будет мало (опыт дискуссий по дальнейшему развитию г. Зеленограда Московской области) и т.д.

4. Государство должно осуществлять определенную региональную политику в связи со сложными региональными проблемами, возникающими под влиянием исторических, национальных, демографических, природных и прочих факторов, определяющих неравенство условий производства и жизнедеятельности по территории страны. Региональная политика проводится не только потому, что страна большая, она осуществляется и в малых странах: – Голландия, Дания, Швейцария.

Опыт новой России показал, что даже кратковременный уход государства из сферы регулирования экономики способствовал разрушению единого экономического пространства, разрыву многих межрегиональных хозяйственных связей, изоляции региональных рынков и усилил сепаратистские тенденции (Селиверстов В.Е. и др., 2000). Переход к рыночной форме организации и проведение подготовительных условий осуществлялось государственными органами и в советский период с 1986 и в постсоветский – с 1992 года. Никто, кроме как государства, не может провести региональную дифференциацию федеральных налогов как меру, выравнивающую последствия влияния природно-климатических особенностей на различия затрат и условий жизни населения. Без этих предварительных мер не могут эффективно применяться рыночные способы организации. Указанные меры совершенно другие, чем при плановой организации экономики. В частности, для ликвидации последствий влияния региональных условий на результаты экономической деятельности, существовали торговоснабженческие конторы, которые принимали продукцию от предприятий по ценам, покрывающим издержки предприятий (на севере – по более высоким, на юге – по более низким). Распределение и продажа продукции по потребителям осуществлялась по одинаковым ценам или дифференцированным по значительно меньшему числу зон, чем территорий производителей с разными издержками. ( Например, для многих продуктов питания было три зоны: средняя полоса, восточные районы и крайний север). Убытки организаций и предприятий покрывались из Союзного бюджета.

5. Как показывает практика, обязательным условием развития мировой экономики выступает государственное регулирование на международном уровне. К этой области деятельности относятся:

- инициирование многообразных форм внешнеторговых объединений, ассоциаций субъектов Федерации с единой по территории экономической политикой;
- контроль над межрегиональной и международной миграцией капитала и рабочей силы;
- воздействие на валютные курсы;
- платежные балансы регионов;
- государственная помощь предприятиям выхода на внешний рынок (какой-нибудь кооператив из Матвеевки не может конкурировать на внешнем рынке, где условия диктуют только крупные иностранные компании);
- поддержка сделок гарантиями региональной и федеральной власти и др.

6. За государственными органами остаются многие организующие и контролирующие функции: обеспечение хозяйственного законодательства, обеспечение экономической безопасности, вопросы обороны, управление запасами стратегических продуктов (топлива, продовольствия), эффективного взаимодействия производства и науки, обеспечивающее конкурентно способное развитие новых технологий, межрегиональное регулирование экономических отношений, выравнивание экономических условий и уровня жизни по районам, организация статистики экономических показателей, дифференцированного по районам прожиточного минимума, минимальной заработной платы и другие функции, которые не всегда может выполнять рыночный механизм.

При Столыпине, а также 30-е годы советского периода, стимулировалось привлечение населения в восточные районы. Ослабление внимания к этой проблеме в 1990-х годах привело к значительной нежелательной миграции в западном и южном направлениях.

Следует сказать, что отход в XX веке от чистой модели рыночного механизма и широкое участие государства в управлении экономикой не является особенностью только российского опыта. В 1923 г. в Берлине В. Зомбарт в книге “Будущее капитализма” впервые высказал идею, что для выживания капитализма, он должен стать плановым. Не исключено, что известный немецкий экономист находился под влиянием экономической политики первых лет советской власти в России, в частности НЭПа. Именно в эти годы бывал в советской России английский экономист Дж. Кейнс, который “увез с собой не только жену – русскую балерину”, но и массу новых для Запада реальных примеров государственного участия в управлении экономикой. Дж. Кейнс один из авторов государственных мероприятий программы американского президента Рузвельта выхода США из кризиса 1929–1930 гг. Немецкий экономист В. Ойкен являлся руководителем государственной программы восстановления Германии после второй мировой войны. Всемирно известный американский экономист В. Леонтьев русского происхождения, всю жизнь выступал за сочетание рынка и государственного регулирования, без чего невозможны рыночные реформы: “Экономика – это яхта, у которой, надуваемые ветром паруса – личная заинтересованность участников экономического процесса, а руль – государственное регулирование”.

Практика показывает, что в современную эпоху государственные органы должны формировать оптимальные условия для эффективного использования рыночного механизма в хозяйственном управлении и межрегиональном регулировании. Они являются своеобразной центральной резервной системой, способной помочь в чрезвычайных экономических обстоятельствах в сферах, районах и периодах, когда рыночный механизм не всегда эффективен. Естественно сочетание рассмотренных форм должно быть разумным, иначе расцвет бюрократизма будет ограничивать развитие.

### § 3.1.3.

#### **Административно-территориальное районирование как составная часть системы экономического управления страной<sup>1</sup>**

*Парочка – баран да ярочка*

**Исторический опыт экономико-географического районирования до 1917 г.** Можно считать, что районирование всегда сопровождало жизнедеятельность человека, определяя территории обитания племен или подвластных завоевателям. На Руси объединенные княжества или договорные перед внешней угрозой объединения, различающиеся национальными, историческими, бытовыми и другими характерными особенностями, тоже можно считать прообразами будущих более совершенных территориальных образований. Нам особенно интересно районирование, совмещенное с экономическими преобразованиями, в частности, связанное с формированием финансовой (казенной) системы России. В XV веке были созданы первые такого рода государственные учреждения – казенные дворы, приказы. Эти службы ведали государственными доходами и исполняли роль посредника между царской властью и управлением на местах. В XVII веке по указу царя Алексея Михайловича был образован высший

<sup>1</sup> Параграф написан с использованием материалов М.К. Бандмана и Г.Г. Шалминой [Г.Г. Шалмина и др., 1999].

финансово-контрольный орган – Счетный приказ. Приказы существовали в столице и на разных территориях.

До XVIII века в России административно-территориальные единицы существовали в виде уездов, воеводств, станов, округов и других. Серьезные попытки целенаправленного “административного” деления территории России на губернии, волости и уезды предпринял Петр I, что было вызвано необходимостью улучшения властной управляемости большой страной, сборов налогов по отдаленным территориям, контроля смет доходов и расходов, наблюдения за имуществом. Вместо приказов было создано 12 коллегий при высшем органе финансового управления – сенате. В 1708 г. страна была разделена на 8 крупных губерний<sup>2</sup> и позднее установленным внутренним делением на 45 провинций во главе с воеводами и уезды. В подчинении воевод были представители финансовых коллегий с казначеями, которые принимали поступающие сборы и выдавали средства по ассигновкам. Казначейство состояло при губернской канцелярии.

Деление территории, предпринятое Петром I, способствовало упорядочению сбора подушного налога на содержание армии и артелей строителей. Оно проводилось с учетом количества душ (“мужского полу”) и численности солдатских полков, приписываемых губерниям. На территориях появляется сословная власть и все атрибуты самодержавной власти. Сословная власть допущена к обсуждению формирования налоговой политики и решению достаточно широкого круга территориальных проблем. Именно тогда у местной власти популярным было выражение: “до бога высоко, до царя далеко!”. Петровские губернии просуществовали почти 70 лет (причем число их увеличилось до 20).

В дальнейшем имперском периоде России Екатерина II в 1775 г. с целью наведения строжайшего порядка (“ибо своеволие выростать стало”), не меняя сути, разукрупнила петровскую сетку территориального деления сначала до 40 губерний, а затем до 51. Естественным критерием образования губерний являлась также численность населения от 300 до 400 тыс. чел. (уездов – от 20 до 30). Нужно отметить, что российские административно-территориальные единицы по другим критериальным условиям были очень неоднородны. Южные губернии по существу считались военными областями, называемыми также военными округами, управляемыми генерал-губернаторами, Польша и Финляндия входили в состав России на правах самоуправления, достаточную автономность для тех времен имели Грузия и среднеазиатские ханства. Глава губернатор этих территорий назначался по представлению МВД. Между губерниями и центральной царской властью существовали наместники (19), основные функции которых состояли в надзоре над местной администрацией. Царское административное деление России просуществовало до 1917 года.

Передовые люди (среди них неожиданные для региональной экономики фамилии Ломоносов, Менделеев) России уже в первой половине XVIII столетия считали, что одним из важных рычагов управления является укрепление в России территориального принципа управления для рациональной организации экономики всех субъектов экономики, власти, населения на отдельных территориях. Уже тогда предлагаются проекты административно-хозяйственного деления страны по ряду признаков: исторических, экономических, географических, национальных. В 1739 году проект такого деления России выдвинул В.Н. Татищев. Не по внешним административным признакам, а по “особенностям хозяйственного устройства и в тесной связи оных с природной средой” предлагал выделять районы и М.В. Ломоносов. Он и положил начало разработке районного метода исследования территории. Идею объективного существования экономи-

---

<sup>2</sup> Заметим аналогию с современными территориальными округами, правда, территория России сейчас стала значительно меньше.

ческих районов России с отчетливо обозначившимися хозяйственно-природными границами отстаивали Х.А. Чеботарев, М.Д. Чулков, С.М. Плещеев, А.Н. Радищев. Районирование России по природным и хозяйственным признакам обосновывает в работах 1818 года К.И. Арсеньев. Отойдя от принятого в то время административно-политического деления, он предложил выделить 10 "вольных" экономико-географических пространств.

Политическое значение придавали экономическому районированию некоторые ученые России, связывая его с созданием проекта будущей конституции. Закладывая в основу территориального деления России разработку новой системы управления экономикой "снизу вверх", они ставили задачу свободного экономического развития страны.

Отмечая, что экономические районы складываются независимо от административного деления, Н.П. Огарев считал неправомерным строить районирование на основании "разнородных начал" – в основу его должны быть положены принципы, главный из которых – учет "материальных сил" государства. (Прообраз экономического районирования!). Но при этом, безусловно, должны приниматься во внимание географическое положение территории, природные условия, транспортные связи, населяющие народы, неодинаковое положение сословий в разных районах. Как указывалось в его статье "Русские вокруг", делить на области нужно частью "по географическим и промышленным условиям", частью по народам, населяющим страну. Таким образом, Н.П. Огаревым обосновывалась необходимость варианта федеративного устройства России. Другое важное положение, обоснованное им, при изучении "материальных сил" по районам состояло в необходимости выделения тех, "которые составляют главную существенную производительность данной местности, для поддержания которой соединяются все остальные". Так было положено в исходные принципы районирования и экономическая специализация хозяйств территорий и их особенности.

Нельзя не отметить и попытки узкоспециализированного агротехнического районирования страны: по доле участия в торговле хлебом (П.И.Ляшенко); районирования по сбытовым зонам, тяготеющим к беломорским, балтийским и черноморским портам (П. Крюков).

В развитии теоретической мысли по районированию встречаются фамилии, известные широкому кругу читателей как авторитеты в других областях знаний. Попытку оценить перспективы индустриализации страны по районам, уделяя большое внимание Сибири, предпринимал, например, Д.И. Менделеев. В своем предложении к районированию он учитывал такие факторы, как густота населения, обеспеченность рабочей силой, богатство недр, удобство транспортных связей и, прежде всего, как химик, наличие дешевого минерального топлива и т.д. Д.И. Менделеев подчеркивал значение ресурсов недр для перспективного районирования страны.

Принцип зонального распределения природных богатств положил в основу своей сетки районов В.П. Семенов-Тянь-Шанский. В выделенные им зоны пятнами входили районы, более или менее однородные по характеру природной среды. Автор подразделил Россию на 12 торгово-промышленных "полос". Позднее сетка районов Семенова-Тянь-Шанского была положена в основу экономического районирования России при разработке плана ГОЭЛРО и в 1963 году.

**Опыт советской школы.** После 1917 года территориальному аспекту уделялось тоже большое внимание. В работе "О продовольственном налоге", обосновывая идею комплексного развития хозяйства, руководство новой советской России нацеливало административные органы управления на необходимость "образцовой постановки небольшого "целого", ..., небольшой местности". Идеи территориального подхода к развитию хозяйства нашли отражение в перспективных планах развития народного хозяйства (в плане ГОЭЛРО).

План ГОЭЛРО был принят, как основа выбора стратегии развития народного хозяйства и в первую очередь электрификации России. Схема территориальной организации электроэнергетики в значительной мере предопределила размещение промышленности, а сетка административного деления положила начало становлению территориального (по экономическому принципу) аспекта управления хозяйством.

В 1921 году Г.И. Баскин в работе "Районирование территории как необходимая предпосылка и твердая основа экономического строительства" доказал, что по мере удаления от крупных экономических рыночных центров изменяются хозяйственные формы, переходя от более к менее зрелым этапам хозяйственной эволюции. Выявляя ареал влияния каждого намеченного центра и распространяя построения на всю совокупность центров, можно получить систему самостоятельных региональных хозяйственных рынков.

Задача по усилению территориального аспекта в управлении хозяйством ставилась еще на X съезде РКП(б), отмечавшего необходимость сохранения и развития вертикального централизма по линии главков с сочетанием его с горизонтальным соподчинением предприятий по линии хозяйственных районов.

Однако с 1925–1930 гг. в связи с переходом на курс интенсивной индустриализации хозяйства в стране формируется преимущественно отраслевая система общего управления, для которой характерны решение территориальных проблем через финансирование и интересы отраслей. Часто интересы отраслей были несбалансированны, так как были приоритетные отрасли тяжелой промышленности, и их развитие шло во вред общим для района социальным задачам (оголялось сельское хозяйство, народ уходил в отрасли промышленности на более высокую заработную плату). Это особенно ярко проявилось в последовательности планирования: планы развития территорий разрабатывались и представлялись после утверждения отраслевых и при финансировании районных проблем по остаточному принципу.

Попытка возродить территориальный подход в управлении была предпринята в 1957 году (во времена Н.С. Хрущева), когда в стране создавалась система Советов народного хозяйства (СНХ) по 10 крупным экономическим районам. Но из-за определенной спешки, неподготовленности соответствующих условий (правовой базы и нерешенности вопросов финансирования, взаимодействия с отраслевыми министерствами и др.), она потерпела неудачу. Одной из причин было нарушение единой технической политики отраслей.

До настоящего времени в практике экономического управления преобладал отраслевой подход, когда главным в развитии хозяйства считается достижение баланса производства и потребления продукта. Подход включал и выбор лучших направлений размещения и организации производительных сил по территории страны, но приоритетным являлись условия отрасли, а не всех участников социально-экономических процессов районов. Территориальный разрез плана чаще разрабатывался формально, простым суммированием показателей отраслевых планов, социальные задачи решались во вторую очередь и соответствующие средства были дефицитны. Территориальные финансовые фонды создавались, главным образом, за счет системы штрафов и налогов на природопользование и этих средств было недостаточно для решения социальных проблем регионов. В качестве рычагов территориального управления предусматривалась лишь плата за ресурсы и возмещение ущерба, нанесенного территории производством. Однако плата была незначительной и не могла влиять на производство и тем более обеспечить средства фондов.

С началом этапа радикальных экономических реформ (1992 г.) региональный аспект реформы лишь декларировался. В правительственных документах действительно отмечался безусловный учет специфики регионов, переориентация ряда направлений

реформы на региональный уровень, децентрализация процессов управления, активизация управления на местах, разработки специальных программ проведения реформ в регионах со специфическими условиями и т.д. Однако на практике несколько лет все оставалось на уровне инструментов управления советского периода. Безусловно, в условиях преимущественно отраслевой схемы управления требования к той или иной сетке регионального административного деления были не главными в принятии экономических решений (отрасли сами решали «свои дела» и на любой территории).

Создание новых территориальных образований носило больше политический и национальный характер. Указанные процессы оказались сильнее рационально-экономических, доведя общее количество субъектов России до 89, и эти тенденции развивались дальше. Этот подход не нов. На заре появления СССР предлагался экономический подход к районированию, но победил принцип национальной государственности ленинской национальной политики, т.е. политический, т.к. он обеспечивал поддержку молодой власти большевиков народами многонациональной России. Эта поддержка была необходима на фоне недоверия со стороны интеллигенции и патриотически настроенных людей после потери земель по Брестскому миру (Украины, Прибалтики, Закавказья, а в последующем и Финляндии). Региональная сетка РСФСР того времени сформировалась по требованиям политического управления, т.е. даже не по экономическим условиям.

Среди принципов районирования можно указать следующие:

1) Управленческий. Примером является губерния (Томская времен царской России с Семипалатинском, Степной край (Казахстан), Русская Америка (Аляска)). Цель их создания – сохранение, укрепление порядка, царской власти и повышения надежности сбора налогов. Из современных примеров – 7 федеральных территориальных округов, образованных в 2000 г. (затем стало 8 ФО). Цель их создания: укрепление управляемости субъектами РФ центральной властью и решения новых проблем. Федеральные округа состоят из субъектов Федерации и внутренней системы районов и муниципальных образований.

На 2002 год в России в 89 субъектах Федерации с органами власти было около 2000 районов, около 12 тысяч муниципальных и других территориальных образований (не местного самоуправления). Теоретически число последних может возрасти до 30 тысяч, т.к. только администраций сельских поселений вместе с органами местного самоуправления свыше 24000, но вряд ли их число будет резко уменьшено по ожидаемой реформе местного самоуправления<sup>3</sup>, так как решения по социальным гарантиям должны доходить до каждого поселения. В противном случае при обычном дефиците доходов местная власть не сможет исполнять свои полномочия в отдаленных поселках. В 2001 году в Новосибирской области таких муниципальных образований и местного самоуправления было около 456 (при 40 новых районах), в Красноярском крае – 559 (при 48 районах) и т.д. Они образованы по управленческому принципу, включающего, например, упорядочивание бюджетной системы, хотя в основе территориального деления низшего уровня преобладает поселенческий принцип.

2) Управляемые энерго-производственные циклы (Н.Н.Колосовский) взаимосвязанных технологических цепей производства. Н.Н. Колосовский внес крупный вклад в разработку теории экономического районирования. В работах «О производительных силах» Колосовский считал, что в основе экономического района лежит несколько групп взаимосвязанных производств, которые он и называл энергопроизводственными циклами. В основе каждого энергопроизводственного цикла (технологической цепи)

<sup>3</sup> Обычно в муниципальных образованиях органы власти избирались, а в местных – назначались. По реформе новые местные органы в целях улучшения управляемости могут быть более укрупненными и имеющими собственные источники доходов. Остальные территориальные единицы будут иметь доходы, перераспределенные из вышестоящих районных (муниципальных) органов.

лежит специфика данной территории по ресурсам и по источнику энергии. Колосовский особо выделял энергетические факторы, дифференцировал их по разным источникам энергии, которые могут формировать разные циклы.

Следует, однако, сказать, что в старых промышленных районах можно выделить их (циклы) с трудом, или их будет чрезвычайно много. На территории существуют также и другие технологически не взаимосвязанные производства. Поэтому более ярко данный подход к районированию проявился в период масштабного государственного планирования регионального развития, реализации экономических программ комплексного размещения производства. Данный подход фактически призван был облегчить отраслевое управление.

3) Национальная государственность. Этот принцип определен политическими интересами (управление власти большевиков после 1917 года, власти “демократов” в период либерального революционного движения 1990–1991 гг.) и основан на защите национальных интересов народностей, населяющих страну (республики СССР, РСФСР). Нужно сказать, что данный подход не совпадает с географическими принципами районирования: однородность территории по определенным признакам, комплексность и т.п.

4) Экономический подход. Новосибирская, Кемеровская области выделены в 1938 году по экономическому признаку с целью улучшения управляемости мощно развившихся промышленных комплексов на этих территориях.

При таком подходе к районированию принимались следующие классификации территории, на которые, конечно, в определенной мере влияли и другие, порой не экономической природы, признаки. В частности, под экономическим районом понималась компактная, экономически целая, комплексно развивающаяся территория, выделяющаяся своей производственной специализацией в масштабе страны и влиянием на решающие крупные народнохозяйственные проблемы. В основе каждого экономического района лежал производственный фактор. В 1921 г. было проведено первое экономическое районирование СССР (21 экономический район). По ним разрабатывались первый и второй народнохозяйственные планы.

По мере развития производительных сил, открытия в разных концах страны новых природных месторождений, появления новых народнохозяйственных задач сетка районов периодически пересматривалась. Третий 5-летний план разрабатывался уже на 19 экономических районах. С 1940 г. по 1960 г. – 13 экономических районов. С 1961 г. по 1963 г. интенсифицировались работы по укрупнению районов, разукрупнению других. В результате в СССР была принята сетка районирования в 18 экономических районов и 1 административный район – Молдавия.

Таким образом, районирование может быть проведено по разным признакам: хозяйственно-географическим, историческим, климатическим, и экономическим (рыночным) и др. и иметь свои особенности. В частности, в последнем случае нужно признать, что границы региональных рынков неустойчивы и не всегда совпадают с границами административно-территориальных образований. Это, например, характерно для межрегиональных и внешних рынков сбыта отраслевой продукции, для финансовых рынков. Более или менее конкретно можно говорить о стабильных границах внутрорегиональных рынков, которые регулируются региональной властью или определены спецификой объектов продаж (недвижимости, земельных участков, недр и других региональных ресурсов). Но такие районы могут и не быть субъектами административного управления. Районы являются управленческими единицами, когда имеются соответствующие цели и административные органы, принимающие решения и ответственные за них на всей данной территории. Но эти признаки были учтены в отдельных муниципальных образованиях, они мельче, но есть орган управления. Главное, чтобы у них были средства (деньги).

Районирование всегда целевое: для кого, по каким признакам и на какие нужды оно направлено. Целевой подход к районированию позволяет упорядочить бесчисленное множество принципов образования региональных сеток и выбрать только те, которые соответствуют исследуемым задачам, нацеленным на социально-экономические решения, оптимальны по ареалу (территории) действенности этих управляющих решений. Размер района определяется при прочих условиях по принципу разумности. Например, при обеспечении безопасности людей к каждому человеку милиционера не приставишь, поэтому она организуется по-другому. Определяются границы территории, в пределах которой служитель закона (участковый милиционер) обеспечивает безопасность и разумную защиту в сочетании с мерами оперативной связи, патрулирования, поддержки населения. Принцип разумности (баланса социальной и экономической целесообразности) должен быть преобладающим и при определении сетки территориальных образований местного (муниципального) управления. Иначе число их может превысить несколько десятков тысяч. В Читинской области во время административной реформы вместо 28 ранее существовавших муниципальных образований было предложено сформировать 376. Размеры таких образований должны определяться состоятельностью, как субъекта, экономическими возможностями доходов территорий – может ли экономически население данных районов содержать местный чиновничий аппарат из своих доходов. Если указанных ресурсов не хватает, то население таких территорий должно получать все финансовые средства (на общее развитие, на обеспечение государственных минимальных социальных стандартов) без местных чиновников перераспределением денег от существующих на данный момент вышестоящих органов власти. В любом случае население сохраняет возможность создание культурных и других социальных (но не административных) автономий.

Все сказанное не исключает того, что зонирование для одних целей (например, географических, описание биологии) и связанных с ними результатов исследований, далеких от собственно управления, могут быть использованы для других задач, более близких к экономическому управлению. В частности, на основе результатов чисто географических работ по природно-климатическим, почвенным и другим зонам, характеристики признаков, положенных в качестве основы выделения этих зон, учитывались при разработке коэффициентов территориальной дифференциации заработной платы и физического удорожания затрат. Данные по указанным зонам могут использоваться при разработке региональных земельных кадастров, так как ценность земель при одинаковых показателях чернозема зависит от климатических условий данной зоны, рельефа, влажности и т.д.

Для описания территориально-хозяйственного пространства приняты различные единицы (таксономические единицы), укрупняющие его до образований, удобных для управления, обследования, экономического анализа и других действий, предшествующих принятию хозяйственных решений. Наиболее часто употребляемыми являются различные виды территориальных хозяйственных сочетаний, взаимосвязанных по производству и использованию инфраструктуры (дорог, электросетей, транспорта, информационных сетей, общего коммунального хозяйства); территориальные хозяйственные комплексы, районы местного управления, их группировки или просто районы, где относительно локально проживает население или расположены какие-либо природные ресурсы и др. К числу последних можно отнести леса, зоны заповедных территорий, озера с прилегающей местностью, зоны отдыха, зоны леспромхозов и т.д. Сложившееся административно-территориальное деление может разрывать единые географические системы (бассейны рек, озер, морей), что требует хозяйственного взаимодействия для сохранения гармоничного экологического баланса и предотвращения техногенных загрязнений в подобных системах.

Если обследуемые районы, являются субъектами административно-государственного управления, то на анализ накладываются и проблемы властных отношений как между ними самими, так и Центром, т.е. федерализм, технологии регулирования, принятия и реализации решений. Эти отношения могут быть организованы по-разному. Характер их в форме федеративных отношений рассматривается в одном из следующих параграфов. В рыночных условиях на процесс выделения субъектов федерации накладываются условия их экономических возможностей по выполнению конституционных обязательств перед «собственным» населением. (В нынешних условиях больше половины субъектов являются пока безнадежно дотационными). Многие объединения в ассоциации, имеющие хозяйственные цели улучшения экономического взаимодействия, могут не совпадать с административным делением. В «Сибирское соглашение» входит Тюменская область, ставшая частью Уральского ФО, в ассоциацию «Центральная Россия» входят Витебская, Гомельская, Минская и другие районы государства Беларусь и т.д.

Мировой опыт регионального деления по социальному критерию около 5–6 млн чел. (штаты США и Бразилии, земли Германии), видимо, может быть взят за осторожную основу при укрупнении субъектов РФ, при очень деликатном сохранении внутреннего исторического и этнического муниципального деления по поселенческому принципу.

### § 3.1.4.

#### **Общая характеристика региональной экономической политики**

*Каковы сани, таковы и сами*

Региональная политика и её конкретные мероприятия по социально-экономическому развитию на отдельных территориях включают цели, приоритеты, принципы реализации и инструменты. Среди задач региональной политики известны следующие.

1. Создание единого для всех регионов экономического пространства с тенденциями к равным возможностям условий ведения производственной деятельности, транспортной доступности к пунктам производства, потребления и поселениям.

2. Выравнивание (равенство) уровня жизни населения по регионам.

3. Снижение дифференциации уровней экономического развития хозяйств регионов, подтягивание депрессивных или слабо развитых до уровня передовых районов, поддержание достигнутого уровня, стабильного социального состояния или развития и др.

4. Экономическая безопасность – обеспечение стабильного состояния в экономике региона, т.е. гарантированное обеспечение потребностей населения региона, его уровня жизни в постоянно меняющихся условиях. Среди причин, вызывающих угрозу экономической безопасности, выделяют две.

#### Внешние:

1. невыполнение федерального законодательства;

2. влияние изменения внешней конъюнктуры на основные товары региона и состояния общего финансового рынка в стране;

3. нормативные акты и действия администрации, сдерживающие экономическую активность хозяйственных субъектов на территории, снижающие эффективность внешней экономической деятельности и др.

#### Внутренние:

4. социальная нестабильность, противостояние различных этнических и политических групп, общественных движений с интересами частного бизнеса; нецивилизованное противостояние конкурирующих хозяйственных организаций и коррупция;

5. неэффективность развития, слабое движение к реализации нужных району приоритетов развития или неверный их выбор, преобладание индустриальных целей над социальными и др.

Перечисленные выше региональные цели являются по сути уточнением на межрегиональном уровне главной макроэкономической цели роста жизненного уровня населения страны.

Объективно различие регионов по природным условиям и социально-экономическим показателям настолько значительно, что без их учета не может быть реализовано ни одно общее государственное социально-экономическое решение. Более того, учет необходим потому, что указанные решения реализуются всегда в районах.

В настоящее время Россия состоит из 8 территориальных федеральных округов, объединяющих 83 субъекта Федерации. Среди них 21 автономная республика и одна автономная (Еврейская) область, 6 краев, 49 областей, 10 автономных округов, а также два крупнейших города федерального подчинения – Москва и Санкт-Петербург.

Несмотря на территориальное единство, некоторые образования имеют административные особенности, определяемые исторически традиционными хозяйственными, культурными и экономическими связями. Например, Норильск вместе с традиционными пригородными поселками административно длительное время не входил в состав Таймырского автономного округа, непосредственно подчиняясь органам управления Красноярского края (хотя находится на территории Таймырского округа).

Большинство из субъектов являются неоднородными по социально-экономическим условиям. А в последние годы вследствие социальных потрясений и экономических реформ межрегиональная дифференциация развития экономики регионов возросла еще больше. Рассмотрим, например, региональную дифференциацию среди показателей социального содержания. Здесь особо выделяют региональные различия по территориям в уровне заработной платы. В 1999 г. – более половины регионов имели среднюю заработную плату ниже или совпадающую с размером прожиточного минимума. Ниже прожиточного минимума она наблюдалась в 19 субъектах РФ: Карачаево-Черкессии, Мордовии, Чувашии, Ингушетии, Туве, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии-Алании, Дагестане, в Псковской, Рязанской, Тамбовской, Пензенской, Саратовской, Ивановской областях и др.

Заработная плата была близка к прожиточному минимуму в 30 субъектах РФ: в Тульской, Калининградской, Амурской, Калужской, Новгородской, Курской, Костромской, Волгоградской, Орловской, Астраханской, Тверской, Смоленской, Новосибирской и других областях.

Заработная плата выше прожиточного минимума – в 39 субъектах РФ: в Ямало-Ненецком, Ненецком, Чукотском, Корякском, Эвенкийском, Таймырском и Ханты-Мансийском автономных округах, в Тюменской, Магаданской, Мурманской, Сахалинской, Камчатской, Томской, Нижегородской областях, в республиках Саха (Якутия), Татарстан, Хакасия, Бурятия.

При анализе состояния хозяйств территорий для научно-аналитических работ подготовительных мероприятий к выработке конкретных экономических решений районы по характеру территориальной среды в зависимости от уровня оцениваемых параметров классифицируются на естественные группы.

1. прилегающие к средним значениям индикаторов;
2. неблагополучные;
3. лучше средних;
4. благополучные и др.

Таким образом, принципы выделения районов и для иных неуправленческих целей, классификация районов на группы определяются решаемыми для них текущими

задачами с помощью существующих типов показателей оценки экономического состояния. Данными простыми оценками, в конечном счете, тоже уточняются объекты экономической политики, делая ее более адресной.

Анализ различий характеристик региональных хозяйств показывает, что положение в регионах зависит от действий как федеральных, так и органов субъектов РФ. Более или менее хорошее положение в тех субъектах, в которых региональные органы управления способствовали развитию и реконструкции находящихся на их территории предприятий, обеспечивая их адаптацию к новым рыночным условиям регулирования. Во многих регионах сохранились перспективные предприятия, способные выпускать без какой-либо модернизации вполне конкурентоспособную продукцию. Но, к сожалению, вместе с тем есть немало примеров, когда администрации регионов не содействовали функционирующим на их территории предприятиям в осуществлении структурных преобразований и адаптации к новым условиям. В результате во многих субъектах РФ осталось меньшее число успешно работающих предприятий, что, в конечном счете, сказалось на более низком уровне благосостояния населения этих территорий.

Содержание конкретных мер хозяйственной политики, имеющих региональную специфику, является достаточно широким. Например, существенным моментом на региональном уровне современной политики являются меры по поддержке предпринимательства. Важными являются даже простые организационные шаги, обеспечивающие, например, доступное информационное обеспечение. Они нужны предпринимателям при защите от риска, подготовке и принятии управленческих решений, при выборе стратегии и тактики развития, освоения местных рынков, оформлении конкретных сделок, получении кредитов и т.д., а не непрерывные торговые инспекции и пожарников. Информационная поддержка проводится созданием соответствующих центров при региональной администрации и содействует созданию соответствующих общественных организаций. Аналогичные структуры образуются для правовой поддержки, обмена опытом, помощи в поиске деловых партнеров в данном и других регионах и т.д.

Успех реализации региональной политики во многом зависит от согласованных действий федеральных и региональных органов власти, что предполагает разделение полномочий. Главное, чтобы передаваемые регионам функции были полностью обеспечены финансовыми источниками. Кроме того, разделение полномочий должно быть подкреплено правовой базой, средствами открытости и прозрачности принимаемых решений. К сожалению, реальность такова, что несовершенство федерального законодательства, непоследовательность в проведении налоговой политики, безответственность властей и правоохранительных органов создали благоприятные условия для развития в регионах теневого сектора экономики, криминала, и коррупции в органах власти и управления, снижающих общую социальную эффективность. Разумное расширение полномочий регионов определяется тем, что многие проблемы лучше решать на региональном уровне: остроту социальных проблем местного значения, организацию и поддержку малого предпринимательства, помощь в формировании его финансовых и инвестиционных ресурсов и т.д. Мировой опыт и отечественный по г.Москве и Московской области показывает, что только при постоянном внимании региональной власти к организации экономики, как результат формируется надежный слой предприятий, определяющих стабильную часть доходов местных бюджетов.

Без взаимодействия центра и регионов не может быть организовано эффективное противодействие монополизму. Формально общероссийское законодательство есть, но монополисты часто неподконтрольны. Непосредственно в регионах пока нет действенных судебных преследований за злоупотребления монопольным положением (т.е. их исполнение). Должны быть комплексные меры по контролю затрат и цен на продукцию всех монополистов на данной территории. Например, из анализа опыта так называемо-

го «бензиновых кризисов» 1999, 2004 гг. (когда цены на внешнем рынке поднялись выше внутренних, бензин «потек» за рубеж породив внутренний дефицит и рост цен, в частности в 2004 г. они выросли на 20 %), потребовалась выработка соответствующих мер: рост внешнеторговых пошлин, введение лимитов экспорта и т.д. Для закрепления положительного опыта в перспективе необходима выработка дополнительных административных мер. Например, если предприятие резко повысит цены, то оно должно на некоторый период (например, на год) заноситься в категорию «локальных монополистов» и вводиться ограничения деятельности:

1) затраты и цены монополистов должны более жестко контролироваться, в мире нет ни одного современного государства, которое не участвовало бы в ценовом управлении. В среднем объем регулируемых государством цен колеблется от 5% (США) до 20% (Франция), 40% (Финляндия) (Сулакшин С.С., 2009);

2) устанавливаться предельный разрыв между розничными ценами потребителя (например, заправок) и отпускными ценами завода-изготовителя (производителя);

3) или регулироваться рентабельность. Правда, регулировать рентабельность отдельных «торговых» точек нет смысла: цены растут за счет продаж и перепродаж и др.

Данные решения не являются простыми.

Следует отметить, например, что монопольное законодательство по определению категории собственно монополий является неопределенным. Если, предприятие охватывает 20% рынка страны, это достаточно усредненная категория, т.к. бензоколонка на конкретной небольшой территории обычно охватывает 100% локального рынка. Поэтому следует определять границы таких региональных рынков.

Как и теория управления в макроэкономике являющаяся ее частью современная региональная экономика основывается на прямых и косвенных методах регулирующих воздействий на социально-экономические процессы. В связи с этим следует отметить еще несколько российских особенностей. Анализ региональной политики первых лет радикальных экономических реформ (с 1992 г.) и по настоящее время выявил отчетливо тенденцию очевидного приоритета прямых бюджетных методов обеспечения финансовыми ресурсами субъектов Федерации, образованных по национальному признаку – республик и автономий по политическим мотивам смягчения напряженности. Если упорядочить все регионы по показателю доли зачисляемых в местный бюджет налогов из суммы собираемых на территории налогов, то первые двенадцать мест занимают только национальные образования (А.Кисельников, 1995г). Так по данным 1994 г. Якутия – 100%; Карелия – 95,4%; Ингушетия – 89,5%; Башкирия – 87,5%; Новосибирская обл. – 69,8% и т.д. Подтверждением доминирующей роли национального признака объясняется и наличием в этом списке таких относительно благополучных регионов, как Башкирия и Татария, обладающих природными ресурсами, и относительно привилегированными в нынешних условиях отраслями промышленности – нефтепереработкой, автомобилестроением и развитым сельским хозяйством.

За годы реформы с 1992 г. резко усилилась дифференциация между столицей и остальными регионами. Москва стала городом с абсолютной концентрацией доходов и национального богатства. Бюджетная политика правительства не имела внятного нормативного и целевого характера. В результате так называемые трансферты из фонда поддержки до недавнего времени получало подавляющее большинство регионов, а необходимое выравнивание уровней жизни было не гарантировано и не нормировано каким-либо образом.

Многие и другие факты свидетельствуют о дискриминационной политике руководства в отношении разных регионов. В частности, за прошлые годы уровень задолженности, в том числе и правительства, по заработной плате был очень разным по регионам страны. В Москве эта задолженность была минимальна, а максимальных масштабов она достигала в восточных районах. Нечеткая правовая урегулированность

межбюджетных отношений до сих пор сохраняет высокую роль субъективного фактора в распределении средств между регионами, возможности косвенного давления на правительство. Важное значение имеют пробивная сила местных руководителей, степень их личной связи с правительственными чиновниками. (В результате не пользовавшаяся большими симпатиями у бывшего президента Ельцина Б. и правительства Новосибирская область имела меньшие льготы, чем соседние области, хотя по уровню жизни, например, Омская и Кемеровская ее превосходили [А.Кисельников, 1995]).

О высокой роли субъективного фактора говорит и тот факт, что прошлые правительственные программы содержали раздел региональной экономической политики, но большинство его положений имело чисто декларативный характер. Без адресности, без количественных показателей и конкретных установок без четких правил формирования и количества сумм финансирования.

Таким образом, существо конкретной региональной политики состоит в согласовании как общих для страны (всех регионов) целей, так и локализованных для отдельных территорий, отражая общеизвестный принцип такой политики «мыслить глобально – действовать локально». Одними из важнейших задач региональной политики правительства современной России является создание единого экономического пространства и обеспечение по районам равенства деловой конкуренции и межрегиональное взаимодействие в решении общегосударственных задач, а также действий против местных властей, если последние препятствуют этому.

### § 3.1.5. Принципы организации федерализма

*Была бы шуба, а вишн будут*

В России имеется богатый исторический опыт государственного устройства, учитывающего отдельные части территории: губернское, земское, с национальными республиками, областями, автономными округами, с районами субъектов управления (районы областей, городов), в форме крупных экономических районов и территориальных округов и т.д.

**Федерализм** – это государственное устройство с определенными разграничениями полномочий принятия решений центром и региональными частями страны. Противоположным устройством является унитарным (Казахстан, Украина).

**Федеративные государственные отношения** – это отношения между федеральным центром и регионами. Они охватывают политические, законодательные, исполнительные, экономические и финансовые (бюджетные) и др. аспекты управления и взаимодействия между указанными сторонами. Принятый конкретный тип федерального устройства определяет характер и инструменты региональной экономической политики, формируя ее как следствие отношений между регионами и центром, так и между самими регионами. Так как указанная зависимость экономической политики и форм ее реализации сильно зависит от принятых принципов организации федерального устройства, то последнее придется раскрыть более подробно.

Современным видом регионального государственного устройства мы обязаны большевистскому периоду нашей истории. Он родился в борьбе двух подходов В.Ленина (Ульянов) и И.Сталина (Джугашвили). Ленин предлагал построение СССР с республиками по национальному признаку со свободным выходом из страны. Сталин оказался сторонником унитарной России, расширявшейся не путем создания «Союза

равноправных», а посредством включения новых республик в состав Российской Федерации. Не имеющей никакой географической или этнической четкости, т.е. единая неделимая – страна. Сейчас, через несколько лет после удивительно скорого и легкого распада СССР, можно убедиться, что политическую недалекость при разработке первой Конституции проявил Ленин, а не Сталин. В июле 1918 г. на Пятом Всероссийском Съезде Советов была принята Конституция новой страны – Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. Национальным меньшинствам этой мини-России были по Конституции РСФСР даны права автономий, среди которых не было, однако, права на выход из Федерации.

Ренонсация Брест-Литовского договора в ноябре 1918 г. и гражданская война привели к концу 1921 г. к частичному восстановлению прежних исторических границ России. Однако при вступлении Красной Армии на территорию Украины, Грузии или Армении происходила не простая аннексия уже дипломатически признанных остальной Европой новых стран, а лишь смена власти, переходившая к местным организациям большевиков.

По проекту Конституции, разработанному Сталиным, предусматривалось вступление Украины, Белоруссии, Грузии и других республик в Российскую Федерацию. В составе РСФСР каждая из них получала такие же права, как уже состоявшие в РСФСР Татарская или Башкирская республики. Никаких новых «союзных» органов власти не создавалось. Республикам предоставлялась автономия по культурным, юридическим, социальным, сельскохозяйственным и некоторым другим сферам, но им не предоставлялось право на отделение. Россия расширялась, не теряя при этом своей целостности.

Ленинский план состоял в создании «открытого» союза равноправных республик, к которому в будущие годы и десятилетия смогли бы присоединиться другие народы Европы и Азии, свергающие капитализм. Ленин, как более радикальный марксист, в противоположность Сталину, относился к русскому национализму с величайшим презрением. Ленин считал русский национализм главной опасностью, которая может воспрепятствовать превращению русской революции в революцию мирового пролетариата (Медведев Ж., 1997). Вокруг Ленина в этом подходе к конституции объединялись очень яркие большевистские лидеры (Троцкий (Бронштейн), Каменев (Розенфельд), Зиновьев (Радомысльский) и др.), которые большую часть своей революционной деятельности провели не в России, а за границей в эмиграции.

Крушение СССР – показатель ошибочности большевистской (ленинской) национальной политики, которая рано или поздно должна была привести при ослаблении внутривнутриполитической обстановки к трагическому финалу. Видимо, поэтому в мире имеется лишь незначительное количество примеров по федеративному государственному устройству на основе этнического признака (Югославия тоже разделила участь СССР, ...).

**О развитии федеративных отношений.** Исторически в России федерализм развивался, тяготея к типу централизованного государства. Не случайно, поэтому в последней конституции РФ определены лишь общие рамки отношений между центром и регионами, а реальная практика характеризуется рядом проблем.

1. Национальный признак федерализма: 1/3 субъектов образована по признаку титульной нации, хотя подавляющая численность в них русских. Кроме того, 25% населения титульных наций живет за пределами республик. Таким образом, не выполняется функция четкого окультуривания территории по этническому фактору.

2. Разные права субъектов, хотя по конституции они равны. Это осложняет развитие РФ. До последнего времени отдельные субъекты Федерации (Чеченская республика, Татария, Башкирия и др.) имели право неограниченного контроля, абсолютного назначения на высшие государственные должности, создание национального банка, могли быть приостановлены законы РФ и т.д. (По состоянию на начало 2000 года около 500 законодательных решений региональных властей противоречило федеральному законодательству.)

3. РФ считается конституционной. Однако могла превратиться в договорную (заключение в 1990-х годах актов договора Федерации с Татарстаном, Чечней, ...).

4. Большая финансовая независимость республиканских субъектов РФ. Существует устойчивое заблуждение, что:

- 1) налоги платит регион, а не налогоплательщик, тем не менее, это дает основание региональным лидерам выдвигать дополнительные (порой незаконные) требования, так как налогоплательщик живет на территории района;
- 2) власти не видят особой разницы между налогами и услугами, которые должны предоставлять региональные власти, так как не существует пока должного контроля над налогами и направлением их использования;
- 3) в определенный период не было четкого разделения налогов по собственникам (чисто федеральный налог, чисто региональный);
- 4) часто региональные налоги назначались без обсуждения и принятия четких законов.

5. Слабость горизонтальных связей. Традиции сильны по вертикальным связям, более важны связи с Москвой, а не с районами-соседями.

6. Федеральное собрание должно определять законы, в рамках которых будут действовать субъекты. Но реально в республиканских субъектах принимались свои законы, а федеральному закону приходилось подстраиваться.

7. Существовали уставы областей, федеральный закон о местной власти часто запаздывал, поэтому в регионах принимались уставы, противоречащие федеральным законам. Принятие уставов шло формально, но они становились серьезным основанием для принятия конкретных решений в регионах. Так согласно некоторым законам 1993 г. федеральные власти обязаны были компенсировать расходы, вызываемые федеральными законами (например, 9 мая федеральное правительство рекомендовало помочь ветеранам фронта и работникам тыла военных лет, регионы потребовали соответствующие финансовые средства).

8. Дума превращается в палату регионов, хотя законодательно нижняя палата должна представлять население, а не регионы (каждый москвич, например, имеет право баллотироваться в любом регионе страны).

9. Соотношение Федерации и местного самоуправления. Федерация длительное время не гарантировала защиту местного самоуправления от региональных властей. До сих пор в составе органов самоуправления много назначаемых региональных чиновников. Губернаторы стремятся к полноте власти, отрезая свои территории от Федерации: например, передача во власть губернаторов федерального имущества и другой собственности с правовыми нарушениями, назначение руководителей территориальных теле-радиостанций, запрет информации, вывоза определенной продукции из республики, приводящие порой к вопиющим противоречиям (Федеральное Правительство по просьбе Грузии объявляет эмбарго на поставки продукции в Абхазию, а Татария заключила с последней в договор о поставках топлива) и т.д. Все это противоречило положениям федеральной конституции.

Построение реальной государственной системы федеративного типа требует разработки более четких конституционных и согласования федеральных законов субъектов Федерации. Аморфность статуса федеративной государственной системы страны является благодатной питательной средой для политической, экономической и социальной нестабильности и усиления напряженности. Это подтверждают события в Чеченской республике, нарушение уплаты налогов в прошлые периоды федеральному бюджету Татарией, Башкирией и Якутией. В основе четких прав и полномочий центра и субъектов должны находиться принципы взаимозависимости и взаиморазграничения

власти. Нескоординированность и субъективизм в трактовке понятия федерализма, превышение разумных прав порождает как взаимное недоверие регионов к Центру, так и чрезмерное желание сконцентрировать власть Центра. Мировой и российский опыт предупреждают нас об опасностях непродуманного суверенитета, ведущего к расцвету сепаратизма. Чрезмерная централизация может определить ситуацию, когда недостаточно возможностей самим решать эти проблемы.

В настоящее время структурами, ответственными за совершенствование построения федеративной системы в Российской Федерации, является Министерство по делам федераций и национальностей и сам Президент.

В основе построения федеративного государственного устройства с учетом российского и мирового опыта должны выдерживаться следующие принципы: целостность и неделимость государства; единство внешней и внутренней политики, включая внешнеэкономическую; единство экономического пространства; единство валюты и финансовой системы; единство вооруженных сил; равноправие субъектов Федерации как государственно-территориальных образований в составе единой и неделимой Российской Федерации без выделения этнических признаков в принципах государственного устройства и др. Построение государственной федеративной системы Российской Федерации должны носить и статус объединяющей общенациональной идеи. Исторически – обратного хода нет. Правоту этого принципа подтверждают современные процессы объединения Европы.

**Степень самостоятельности регионов.** Субъекты Российской Федерации являются сегодня объективной основой формирования, реализации федеративных отношений и соответствующей региональной политики и обладают реальной исполнительной властью. Однако адреса региональной политики могут охватывать территорию нескольких субъектов. Поэтому в мире часто принимают, что регионы являются объектами региональной политики, а не субъектами социально-экономических отношений.

Самостоятельность регионов определяется реальным разграничением предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Как отмечалось, в реальных взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти и между собой субъекты Федерации до последнего времени были неравноправны, что противоречило Конституции. Существующая практика разграничения на деле является часто поводом для присвоения чужих прав и полномочий. Предусмотренное Конституцией Российской Федерации договорное оформление разделения предметов ведения и полномочий не стало основой для продуктивного законотворчества по созданию системы федеральных отношений нового типа. В 1990–1992 гг. массовое объявление суверенитетов рядом автономных образований (республиками, областями, ставшие республиками), временно смягчило политическую обстановку, но сохранило противоречия федеральной с республиканскими конституциями. Есть перекося в сторону усиления исполнительной региональной власти, попытки взять на себя функции федеральных органов, ослабляя единство Федерации (упоминавшееся приостановление федеральных законов на территории, абсолютная собственность на недра), льготы для титульных наций, ущемляя права остальных граждан, а закреплены они федеральной конституцией. Не было длительной время механизма защиты субъектов от федерального законодательства, но и не было статьи федеральной конституции отмены регионального законодательства.

Так в отдельные годы прошлого десятилетия районы получили лишь часть запланированных трансфертов. Полностью профинансированными были обычно только Санкт-Петербург, Московская и Пермская области. Примерно на одну треть: Якутия, Мордовия, Марийский регион, Орловская и Калининградская области и т.д. При прочих равных условиях именно на региональном и муниципальном уровнях властным структурам приходится сталкиваться с реальными проблемами жизнеобеспечения, с

бедами, нуждами, горем и радостями людей, которым не объяснить возникающие проблемы текущими условиями межбюджетных платежей.

В этих условиях отношения региональных субъектов к федеральному центру охлаждается. Сепаратизм становится средством выживания. Это выливалось во введении собственных региональных налогов, угрозами прекращения перечисления налогов в центр, принятием законов, противоречащих конституции РФ, актами косвенного давления в СМИ (дискуссия в Ингушетии о законодательном разрешении многоженства). Принцип обеспечения в переходный период равенства стартовых условий для социально-экономических условий регионов превратился, к сожалению, в принцип региональной персонализации и укрепления на этой основе недовольства властью Центра.

В ряде субъектов Федерации, представленных республиками, имелись тенденции узурпации властных функций Центра и отказ от признания верховенства Федеральных законов над законами республик. Этому во многом способствовала бездеятельность федеральных органов законодательной и исполнительной власти, не реализуя предоставленные им Конституцией права. Особый статус отдельных субъектов Федерации лишь дестабилизирует политическую и экономическую ситуацию в стране. Такого рода асимметричный характер Федерации значительно осложняется нелогичными решениями, разваливающими ее единство. Было время, когда отдельным субъектам Федерации (Чечня) государство, «делегируя» даже ведение внешней политики и формирование собственной армии, всю налогово-бюджетную и финансово-кредитную политику. Такая территориальная дифференциация в определенной степени была вызвана скоротечной и неупорядоченной федерализацией страны в период радикальных реформ 1990-х годов, приведшая к возникновению напряжений в государственно-территориальных отношениях, обычно характеризующиеся как противоречия между федеральным «центром» и регионами (Государственная экономическая политика и экономическая доктрина России, 2008).

Периодически обсуждаемые вопросы развития Конституции России Федеральные Законы часто слабо учитывают или просто декларируют интересы регионов. Названное особенно проявляется в части владения, распоряжения и использования природных ресурсов, в определении доли отчислений налоговых сборов в федеральный бюджет, в отсутствии системных признаков федеративно-государственного финансового устройства, учитывающего требования общеэкономического равновесия, когда улучшение положения в одном регионе не ухудшает положения в других и т.п. Определение статуса федерализма безусловно определяет экономические отношения и принципы общей организации рыночного механизма хозяйственного регулирования. Безусловно регионы должны иметь и свои элементы экономического и финансового самостоятельного развития, ведения самостоятельного бюджетного хозяйства независимо от Центра.

Однако экономическое и социальное положение субъектов Федерации сегодня различно. Ряд субъектов Федерации имеет сравнительно устойчивую экономику, не разрушенную послереформенным кризисом. Другие относятся к категории регионов с неразвитой экономикой, третьи – к депрессивной. В регионах различный потенциал налоговой базы, разные уровни бюджетной обеспеченности, социального развития, занятости, инвестирования. Именно поэтому некорректно вести речь о быстром выравнивании жизненного уровня всех регионов, будут оставаться еще сравнительно богатые и относительно бедные районы. Это объективная реальность, прагматика жизни. Но необходимо говорить о создании такого федерального устройства и таких условий, которые поднимают социальную и экономическую активность населения на местах для повышения уровня благосостояния каждого и всех вместе и уменьшения региональных различий. Это и есть часть общей национальной идеи при построении федерализма (Лузин Г.П., 1999). Пока Россия не имеет единой отработанной концепции федерального устройства государства, в рамках которой могла бы осуществляться единая национальная стратегия управления страной.

Действительно региональная политика подчиняется необходимости развивать как сеть сугубо местных отделений, так и региональных структур общероссийского уровня. Удачное разделение полномочий и задач между ними – основная база развития каждого района, сбалансированная с развитием остальных. Трагические события в Чечне и внутреннее противостояние в Татарии являются естественными последствиями безобидных на начальном этапе противоречий в федеративных отношениях и непродуманных поспешных их решений. Результатом решений об образовании федеральных округов (ФО) является возрождение в стране единого правового пространства и укрепления основы для совершенствования политики достижения единого экономического пространства с уменьшением дифференциации его социально-экономических сторон, а также реализации других государственных целевых установок региональной политики.

### § 3.1.6. Зарубежный опыт региональной политики<sup>4</sup>

*Хороши были волосы, да отрубили голову*

Мировой опыт региональной политики, в частности Европейского союза (ЕС), охватывающего большую территорию, может оказаться полезным для России. Эта полезность определяется не только сходством масштабности территории, но и тем, что европейские страны раньше, чем наша страна стали на путь индустриально-рыночного развития и имеют потому больший опыт, как положительный, так и отрицательный, экономического регулирования. Степень важности региональных решений для Европы характеризуют хотя бы следующие цифры, что на региональную политику расходуются более трети бюджета ЕС (Д. Уилл, 1999).

Определение конкретной адресности, локализации и приоритетности политики предполагает предварительное выделение групп стран со сходными особенностями.

1. Первая группа – это так называемые «интегрированные» страны (Греция, Ирландия, Португалия и Испания). Они традиционно являются самыми слабо развитыми странами Европейского Союза, здесь сосредоточены самые бедные регионы на территории ЕС.

2. Вторую группу образуют Германия и Италия. В этих странах наблюдаются самые большие внутренние различия в уровне развития различных регионов – между «старыми» и «новыми» землями Германии, между севером и югом Италии.

3. Третью группу образуют северные члены ЕС (Финляндия и Швеция), где низкая плотность населения связана с проблемами, характерными для географически и экономически удаленных районов, с суровыми климатическими условиями

4. Остальные страны (Австрия, Дания, Франция, Бенилюкс и Соединенное Королевство). Это большая группа стран северной Европы меньше других страдает от неравномерного развития составляющих регионов. Основные региональные проблемы этих стран обычно связаны с занятостью, а также с отраслевыми структурными изменениями и соотношениями городской и сельской деятельности.

Как уже было сказано, для так называемых «интегрированных» стран характерно проведение региональной политики на фоне слабого развития национальной экономики по сравнению с другими странами-членами ЕС. Это создает противоречие между задачами общенационального развития и ликвидации неравномерности развития отдельных регионов, так как из-за ограниченности средств, если финансируется развитие в целом,

<sup>4</sup> Параграф подготовлен на основе сокращенных материалов Д. Уилла в рамках проекта Tacis.

то при этом уменьшаются обычно средства на развитие самых отсталых внутренних районов. Это относится к политике, проводимой, например, Грецией и Ирландией.

В Португалии региональная политика проводится более активно. Однако эта политика, слабо обеспеченная финансовыми ресурсами и направленная на оказание помощи малым фирмам, была совсем малозаметна на фоне финансируемых ЕС проектов, направленных на развитие национальной конкурентоспособности в области промышленности. В Испании особое внимание уделяется проблеме равномерного развития регионов, что не в последнюю очередь объясняется зафиксированной в Конституции цели обеспечить сбалансированное развитие регионов со справедливым уровнем экономического равновесия между различными частями страны.

По сравнению с ситуациями в «интегрированных» странах, в Германии и Италии различия в уровнях развития отдельных регионов чрезвычайно высоки. В Италии такая ситуация сохраняется в течение большей части послевоенного периода, когда на юге страны действовала так называемая «специальная интервенция». Однако недовольство, связанное с явной неэффективностью этой политики, а также с насущной необходимостью решать проблемы безработицы в северном и центральном районах страны, привели к принятию в 1992 году нового законодательства, при котором политический фокус существенно расширился, включая развитие районов по всей стране. Конституции обеих стран придают большое значение принципам справедливого развития, и этим объясняется большое внимание, уделяемое вопросам региональной политики. По Конституции Италии государство обязано «устранять все препятствия к эффективному участию всех граждан в экономическом и политическом развитии страны». В Германии Конституция также играет важную роль в укреплении региональной политики. Она подчеркивает необходимость «создать одинаковые условия для работы и жизни людей во всех частях страны». Исходя из этого, первоочередной задачей региональной политики является обеспечение возможности для слабых регионов принимать равноправное участие в экономическом развитии страны путем уменьшения влияния отрицательных факторов, связанных с положением регионов. Региональная политика также направлена на поддержание экономического роста и обеспеченности занятости населения, делая особый упор на укрепление экономического роста структурно слабых районов путем создания долгосрочных и конкурентоспособных рабочих мест, что облегчит проведение структурных преобразований и улучшит ситуацию на региональном рынке труда. Рациональная основа для проведения активной региональной политики заключается в том, что структурные преобразования могут оказать такое сильное негативное воздействие на развитие региона, что сами регионы будут не в состоянии справиться с этими трудностями.

В политике скандинавских стран традиционно большое внимание уделяется понятию равенства – обеспечению сбалансированного развития по всей стране – в сочетании с необходимостью решать относительно серьезные проблемы удаленных северных территорий. В то время как приоритетным направлением региональной политики остаются северные регионы, все большее внимание уделяется равномерному развитию регионов по стране в целом при содействии общему экономическому развитию *всех* регионов. Так в Финляндии Закон о региональном развитии от 1994 года определяет три основных цели региональной политики: сбалансированное развитие, независимое экономическое развитие регионов и создание новых рабочих мест.

Политика, проводимая в Швеции, все более направлена на обеспечение самостоятельного экономического развития отдельных регионов, при этом все возрастающее внимание уделяется созданию экономически сильных и быстро развивающихся компаний в наиболее слабых регионах. В 1990 году, когда была провозглашена цель создания регионов «с равными экономическими, экологическими, индустриальными и социальными условиями». Основные задачи политики последних лет заключались в поддержа-

нии непрерывного экономического роста, создании равных возможностей для различных регионов, а также обеспечения равномерного распределения доходов. И, наконец, в странах северной Европы региональная политика в целом имеет более долгую историю, однако она не проводится столь активно, по крайней мере, в той части, которая относится к ликвидации неравномерного развития регионов, поскольку в этих странах указанная проблема не стоит так остро, как в других группах стран.

Со временем все большее внимание уделялось привлечению инвестиций во внутренние районы, а также проблемам улучшения конкурентоспособности регионов. Что касается привлечения инвестиций во внутренние районы, то здесь региональная политика все больше становится частью процесса промышленной реструктуризации регионов в плане ее возможности влиять на распределение инвестиций.

Анализируя общее положение в 15 странах ЕС, можно отметить возрастающую значимость экономического развития на региональном уровне. Практически во всех странах наблюдается четко выраженное стремление создать условия, позволяющие регионам полностью реализовать имеющийся у них потенциал и максимально увеличить их вклад в национальную экономику. Фактически это стало центральной задачей региональной политики стран ЕС.

Уровень децентрализации или делегирования полномочий в области региональной политики тесно связан с политическим или государственным устройством той или иной страны. Это четко видно на примере «интегрированных» стран. В Греции, Ирландии и Португалии используется централизованный подход к вопросам региональной политики. В Греции основную ответственность за проведение региональной политики несет Министерство национальной экономики. Серьезная попытка передать ответственность за небольшие проекты на региональный уровень была предпринята в 1989 году, но столкнулась с отсутствием необходимого опыта на местах. Подобно Греции, политическая и административная система Ирландии, также крайне централизована. Индустриальная политика проводится через государственные ведомства, которые, в конечном счете, подотчетны Министру предпринимательства и занятости. Португалия также представляет собой централизованное унитарное государство. В связи с этим, ответственность за проведение региональной политики в основном возложена на генеральный директорат по, тем не менее, региональному развитию Министерства планирования и регионального развития. В отличие от других «интегрированных» стран, характерной чертой региональной политики Испании является участие Автономных Сообществ (испанские регионы). Очевидные различия в административной и государственной организации унитарной Италии и федеральной Германии находят свое отражение в уровне проведения региональной политики: в то время как большинство элементов итальянской системы в высшей степени централизованы, в Германии основная ответственность за проведение региональной политики возложена на земли, т.е. делегирована на местный уровень.

С другой стороны, условия проведения политики чрезвычайно разнообразны и со временем меняются. Поэтому типичными являются случаи оказания помощи регионам в форме совместных проектов, финансируемых и осуществляемых федеральным правительством и администрацией соответствующей земли. Администрация Федерального Канцлера отвечает за координацию проектов во всех политических сферах и в ее состав входит специальный департамент по региональной политике. Однако этот департамент имеет крайне мало средств для активного проведения региональной политики. И, наконец, в Бельгии, вследствие федеративного устройства государства, проведение региональной политики перенесено на региональный уровень, а также входит в компетенцию администрации Фландрии и Валлонии. В каждом регионе решение об оказании помощи принимается региональной администрацией для крупных проектов и Региональным Министром экономики для более мелких случаев.

Если говорить о странах ЕС в целом, то уровень децентрализации в поведении региональной политики остается весьма ограниченным, особенно в том, что касается оказания помощи отдельным регионам. С другой стороны в большинстве регионов сейчас наблюдается сложная комбинация государственных, частных и полугосударственных посредников, занимающихся проблемами регионального развития, а также идет мощная волна встречных инициатив на местах, включая самостоятельные и чисто локальные движения.

В отношении критериев выбора районов финансовой поддержки можно сказать следующее:

1. Показатели, используемые в странах ЕС, можно разбить на шесть больших категорий: уровень безработицы, ВВП на душу населения, структура промышленности, перспективы экономического развития, демографические показатели и местоположение;

2. В таких странах, как Бельгия, Дания, Франция, Германия, Нидерланды и Соединенное Королевство приоритет при выборе регионов поддержки традиционно уделяется фактору безработицы;

3. В отличие от них, в менее развитых странах ЕС больший акцент делается на ВВП на душу населения (частично в силу того, что статистические показатели безработицы в этих странах могут оказаться недостаточно достоверными в связи с неполной занятостью и высоким уровнем миграции населения);

4. Остальные критерии играют меньшую роль в системе определения регионов, хотя такие понятия как удаленность от рынков сбыта, состояние на рынке труда и климатические условия являются весьма существенными для скандинавских стран;

5. В большинстве случаев страны неохотно разъясняют свою методологию выбора регионов; исключениями являются Соединенное Королевство, Дания, Португалия и частично Германия, где существует явное давление, чтобы подход к решению этих проблем на федеральном уровне был как можно более открытым, иначе он не получит всеобщей поддержки;

6. Почти во всех случаях, руководящие органы ЕС играют очень важную роль в определении оказания помощи отдельным странам.

Политика Сообщества длительное время базировалась на системе квот совместного финансирования региональной политики стран-членов. Первый специфический инструмент региональной политики – Европейский фонд регионального развития – был создан в 1975 году после присоединения к Сообществу Соединенного Королевства и Дании. Его создание частично было связано с тем, что перед Соединенным Королевством стояли более глубокие проблемы регионального развития по сравнению с первой «Шестеркой» стран-членов. Он также рассматривался как средство обеспечения справедливого возврата Соединенному Королевству его вклада в Сообщество, учитывая тот факт, что оно получало сравнительно мало преимуществ от проведения Общей политики в области сельского хозяйства.

Основными организационными механизмами Сообщества в области регионального развития являются и структурные и интеграционные Фонды: Европейский фонд регионального развития (ERDF), Европейский социальный фонд (ESF), Европейский фонд руководства и гарантий в области сельского хозяйства (EAGGF); Секция руководства и финансирования в рыболовной отрасли (FIFG), как структурные фонды решают специфические отраслевые задачи. Дополнительная помощь наиболее слаборазвитым странам оказывается через Интеграционный Фонд с целью содействия их усилиям, направленным на сближение экономических систем стран-членов и укрепление единой денежной системы ЕС. Кроме того, в Сообществе действуют еще 13 менее масштабных инициатив (финансируемых за счет Структурных Фондов), направленных на решение

проблем в конкретных районах или секторах экономики, которые, как считается, охвачены прочими программами.

Политика финансирования сосредоточена на решении ряда ключевых задач регионального, социального и отраслевого характера, имеющих, например, следующую целевую направленность.

Цель 1 – структурная реорганизация и развитие слаборазвитых регионов;

Цель 2 – преобразование регионов, серьезно пострадавших от спада промышленного производства;

Цель 3 – борьба с длительной безработицей и помощь в трудоустройстве молодежи и лиц, потерявших работу;

Цель 4 – оказание помощи безработным рабочим в адаптации к новым условиям и новой системе промышленного производства путем их переобучения;

Цель 5а – ускорение структурных преобразований в сельском хозяйстве и рыбном промысле;

Цель 5b – содействие в развитие сельских районов.

Цель 6 – содействие развитию регионов с чрезвычайно низкой плотностью населения и другие цели.

В таблице 3.1.6.1. показано распределение средств между 15 странами ЕС на период 1994–1999 гг. (Д. Уилл, 1999).

Цели 1, 2, 5b и 6 имеют определенные пространственные ограничения (локализованные по странам), в то время как для целей 3, 4 и 5а не существует таких ярко выраженных пространственных ограничений, так как безработные могут мигрировать. В таблице 6 показано, какой процент населения стран-членов охвачен целями, имеющими пространственный аспект. Регионы, отнесенные к Цели 1, охватывают четверть населения ЕС (25%) и включают в себя полностью территории Греции, Ирландии и Португалии, а также большую часть Испании, большую территории Италии и все земли восточной Германии.

Таблица 3.1.6.1.

Распределение ресурсов Структурных Фондов по целям (1994–1999 гг.), (млн экю в ценах 1994 года)

	Цель1	Цель2	Цель3	Цель4	Цель5 с/х	Цель 5а, рыбн.	Цель 5b	Цель 6	По всем направлениям
Австрия	162	99	329	60	386	2	403	–	1432
Бельгия	730	341	396	69	170	25	77	–	1808
Дания	–	119	263	38	127	140	54	–	741
Финляндия	–	179	254	83	331	23	190	450	1503
Франция	2190	3769	2562	641	174	190	2236	–	13334
Германия	1364	1566	1681	200	107	75	1227	–	19519
Греция	1398	–	–	–	–	–	–	–	13980
Ирландия	5620	–	–	–	–	–	–	–	5620
Италия	1486	1462	1316	399	681	134	901	–	19752
Люксембург	–	15	21	1	39	1	6	–	83
Нидерланды	150	650	923	156	118	47	150	–	2194
Португалия	13980	–	–	–	–	–	–	–	13980
Испания	26300	2415	1474	369	326	120	664	–	31668
Швеция	–	157	342	170	90	39	135	247	1178
Англия	2360	4580	3377	–	186	89	817	–	11409
В целом по ЕС	93991	15352	12938	2246	5270	885	6860	697	139201
%	68,0	11,1	9,4	1,6	3,8	0,6	5,0	0,5	100

Таблица 3.1.6.2

Доля населения, проживающего в регионах, отнесенных к целям 1, 2, 5b и 6 (1994–1999 гг.)  
(в % от общей численности населения страны)

	Цель 1	Цель 2	Цель 5b	Цель 6
Австрия	3,7	7,5	28,7	–
Бельгия	12,8	14,2	4,5	–
Дания	–	8,5	6,8	–
Финляндия	–	15,7	21,6	16,7
Франция	4,4	25,1	16,7	–
Германия	20,6	8,8	9,7	–
Греция	100,0	–	–	–
Ирландия	100,0	–	–	–
Италия	36,7	11,0	8,3	–
Люксембург	–	34,6	7,9	–
Нидерланды	1,5	17,4	5,4	–
Португалия	100,0	–	–	–
Испания	59,7	20,4	4,4	–
Швеция	–	11,5	9,2	5,3
Соединенное Королевство	5,9	30,9	4,9	–
Всего по ЕС	25,0	16,4	8,8	0,4

Источник: Европейская Комиссия (1996г.), Первый отчет по экономической и социальной интеграции, ООРЕС, стр.151

В перспективе до 2006 года расходы на региональную политику предполагалось оставить на уровне 1999 года, что соответствует 0,46% ВВП (ВВП) стран ЕС, однако Структурные Фонды должны использоваться более концентрированным образом, что сократит охват населения с 50,6% до 35–40%.

Всё большее внимание уделяется развитию на региональном уровне. Практически во всех странах наблюдается явно выраженное стремление создать условия, которые позволили бы регионам полностью реализовать свой потенциал и таким образом максимально увеличить свой вклад в национальную экономику. Фактически это стало центральной задачей региональной политики стран ЕС. Основным различие между странами заключается в наличии явно выраженной приверженности принципам регионального равенства. Эта приверженность особенно сильна в Испании, Германии и Италии, где региональное неравенство особенно заметно и где принцип равенства получил конституционную поддержку. Скандинавские страны также делают акцент на сбалансированном развитии регионов, стремясь обеспечить одинаковые возможности для всего населения, независимо от места проживания. В других странах этот принцип также провозглашался на том или ином историческом этапе, хотя он и не всегда находит отражение в современной политике. Несмотря на вышеуказанное, все страны признают необходимость дальнейшей интеграции внутри страны, что является мотивом для многих проектов и инициатив в области региональной политики.

На общеевропейском уровне национальная политика базируется на следующих принципах: социальная справедливость, эффективность и, что приобрело особую значимость в последние годы, необходимость создания условий, способствующих интеграции стран ЕС. В большинстве стран основным, по крайней мере, в том, что касается стимулирования регионального развития, остается уровень центрального правительства.

Как видим, есть большое сходство с региональной политикой СССР и России. Просто в силу наших географических особенностей у нас проблемы такого рода стояли всегда. ЕС образовалась не так давно, поэтому им еще много предстоит осмыслить. Вполне

возможно, что реализация целей региональной политики у них будет быстрее. Однако в России региональная дифференциация условий выше, чем в ЕС, поэтому и последствия ошибок в региональной политике могут быть сильнее. Процесс движения к принципам выравнивания требует продолжения, т.к. существующие тенденции регионального развития, в конечном счете, могут привести к распаду экономики и государства.

Следуя осторожной восточной мудрости «спешить медленно», России нельзя слепо копировать зарубежный опыт. Не можем мы перейти сегодня, например, на германскую модель федерализма, по которой распределены полномочия центра и земель (районов) в пользу последних, а и четкое нормирование налогов и бюджетных доходов исключают сильную финансовую зависимость одного уровня власти от другого (Чечня, Татария, Якутия). Внешне схема очень привлекательна, т.к. позволяет основные усилия затрачивать не на распределение доходов, а на регулирование условий между центром и федеративными субъектами, возлагать ответственность за выполнение уже поставленных задач только на бюджетные системы, осуществляющие целевые выплаты. Или, например, систему, принятую на Аляске, где исторически существуют федеральные и региональные земли и поэтому соответственно различаются направления платежей федерального и местных бюджетов.

Тем не менее, пренебрегать опытом стран со сходными климатическими условиями (прежде всего скандинавскими) было бы нецелесообразно. В указанных странах, в частности в Финляндии (Бурнаева, 2009), региональная политика превращалась из промышленной в широкую социально-экономическую, нацеленную на уменьшение региональных различий, как в условиях жизни населения, так и в уровне развития производства. Рассмотренная региональная и структурно-производственная политика ЕС по обеспечению сбалансированного развития и сглаживанию межрегиональных различий выступает в качестве дополнения к национальной региональной социальной политике.

У нас тоже федерализм исторически развивался от единого централизованного государства, более глубинные региональные различия, чем в любой европейской стране. (По сравнению с российской действительностью можно считать, что внутри стран ЕС различия относительно выравнены, а существующие между странами – сходны с различиями внутри территорий субъектов РФ). Но в России пока не отлажен механизм рыночного регулирования с точки зрения хотя бы частичного смягчения объективных региональных неравенств. Необеспеченность равных по районам условий предпринимательской деятельности сохраняет предпочтительность нерыночных средств региональной политики: бюджетных дотаций, субвенций и прямого финансирования. Всё это усиливает необходимость сохранения роли государства в регулировании социально-экономических условий на территории России.

#### Литература к Теме 3.1

1. Формы и механизмы межрегиональной интеграции (под ред. В.Е. Селиверстова). Сибирское соглашение, 1999, с. 39–41.
2. Кисельников А. К вопросу о региональной политике правительства (г-та «Советская Сибирь», 6 октября, 1995).
3. Уилл Дуглас. Основные характеристики региональной политики: опыт европейских стран/Европейский центр политических исследований, Страйклайдский Университет (проект TACIS (EDRUS 9602), январь 1999 г) (в ж.: Регион. Специальный выпуск, 1999).
4. Медведев Жорес А. Сталин как русский националист (г-та «Советская Сибирь», 20 декабря, 1997).
5. Лузин Г.П. Либеральная региональная политика и федерализм. (ж.:Регион. Специальный выпуск. 1999г).
6. Виленский А., Домина И. Система социальной поддержки населения: уроки кризиса и региональный опыт. (ж.: Вопросы экономики, N2, 1999).
7. Сулакшин С.С. Инфляция не по Курину. – М.: Научный эксперт, 2009, 168 с.
8. Государственная экономическая политика и экономическая доктрина России, гл.XI, Региональная политика. – М., 2008.
9. Бурнаева Е. Региональная политика Финляндии/ж. МЭиМО, 2009, № 5, с. 64–73.

**Тема 3.2.****СОСТАВ МЕХАНИЗМА  
И ТЕХНОЛОГИЙ УПРАВЛЕНИЯ  
ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНОВ**

*Держалась кобыла за оглобли, да упала*

Мы сохраняем для районов введенную для страны в целом классификацию уровней экономического управления и соответствующие им цели и характерность подготовки решений. Деятельность субъектов управления на территории выражается в более конкретных мерах воздействия на производство и социальные условия, что, в конечном счете, и реализуется в реальной региональной экономической политике.

**§ 3.2.1.****Формирование регионального уровня  
управления экономикой**

*Кобылку в хомут, а бурлака в ляжку*

Формирование регионального уровня управления экономикой определяется наличием различных социально-экономических проблем, требующих разрешения, учета или принятия по ним тех или иных решений на конкретных территориях. Социальные и хозяйственные проблемы, существующие на бытовом уровне в региональных понятиях Север–Юг, Центр-периферия, город-село, Запад-Восток и др., как раз и являются отражением различий на отдельных территориях в разнохарактерных сферах, определяемых природой или результатами деятельности и жизни людей. Даже реализация желания увидеть и почувствовать эти контрастные региональные характеристики связаны с транспортными издержками переезда. Последние тоже формируют экономические различия.

Как известно, существуют физические региональные различия, определяемые природно-географическим положением, климатом. Разные климатические зоны определяют особенности проживания, приоритеты к различной сельскохозяйственной деятельности, близость к морям определяет специализацию районов по обслуживанию морских перевозок, наличие красивого природного ландшафта и исторических достопримечательностей нужны для развития туристического бизнеса и т.д.

Но сами экономические, а также стратегические и политические, решения тоже порождают социальную и хозяйственную дифференциацию районов. Так, например,

1) в целях укрепления восточных границ России под угрозой начала войны с Японией, была построена великая транссибирская магистраль (Транссиб), ускорившая и последующее хозяйственное освоение прилегающих к ней территорий;

2) стимулирование получением в пользование сельскохозяйственной земли, а в советский период высокой заработной платой работников восточных и северных районов, поддержка этих мероприятий в средствах массовой пропаганды обеспечила приток населения в указанные районы, увеличив заселенность;

3) более высокий уровень жизни в городах определил долгосрочную миграцию в них людей из деревень и районных центров, оголив и обезлюдив многие территории сельскохозяйственного производства;

4) в экономической сфере столичные и транспортно-портовые центры страны в результате неразумной организационной политики превратились фактически в монопольных посредников между регионами-экспортерами наиболее валютно-доходных ресурсов и внешними рынками, а также между внутренними и внешними инвесторами

и т.д. Например, Московская таможня ещё в конце 1990-х годов оформляла более 1/3 внешней торговли страны (Селиверстов В.Е., 1999) в том числе из Китая в Сибирь (Северо-Запад, Китай – Казахстан – Москва). Рентные поступления от такого рода деятельности во многом определяют высокие доходы в столице (бюджетная обеспеченность Москвы на душу в годы радикальных реформ превышала обеспеченность Новосибирской области в 10 раз) и т.д.

Следует отметить, что и влияние административных решений самих субъектов федерации на дифференциацию экономических условий, полученные результаты и на складывающиеся межрегиональные экономические отношения неоднозначно. Нельзя, например, объяснить только различием природно-климатических условий в период реформ превышение ставок земельной аренды в селах Центрально-Черноземной зоны в середине 1990-х годов в 250–270 раз над ставками в более благоприятных районах Северного Кавказа, или в 35–40 раз более дорогую доставку газет в г. Петропавловске-Камчатском, чем в Татарии, а жилищные услуги дороже в 50–60 раз, чем в г. Ярославле и т.д.

Очевидно, что собственно индивидуального «регионального хозяйственного механизма» управления может и не быть, особенно в сфере тех производств, у которых нет даже филиалов на других территориях. Региональность в этих случаях определяет лишь пространственную адресность экономических действий. Основным принципом функционирования экономических структур – оценка деятельности по прибыли – тоже одинаков для любого района, что в Москве, Новосибирске или Ельцовке. Спецификой районов в данном случае могут выступать, например, отсутствие или степень развитости инфраструктуры рынка. Разная целевая направленность по районам мероприятий воздействия на экономику федерального центра или региональных администраций по улучшению хозяйственной или социальной деятельности.

Мы затрагивали лишь некоторые общие аспекты действия государственных органов в экономике территорий, раскрывая только отдельные стороны сложной и во многом противоречивой системы федерального и регионального регулирования развития, выстраивания структуры критериев, оценки эффективности действий по мере соответствия которым и можно судить, отвечают ли те или иные действия в области региональной политики общим целям развития. Основу нашей концепции управления образуют представления об экономическом функционировании не только в виде естественных традиционных:

1) социальных структур (пенсионный фонд, министерство здравоохранения, образования, ...);

2) производственных структур (отрасли, министерства, объединения предприятий, корпорации);

но и в виде присущего им же третьего типа структур регионального характера:

3) вертикального (центр-регионы) и горизонтального (межрегионального) взаимодействия звеньев комплексного и смешанного назначения (региональных и федеральных администраций).

Такое пространственное управление более соответствует реальным управленческим решениям, которые, в конечном счете, ориентированы на позитивную динамику уровня жизни населения всех регионов страны. Эта динамика должна обеспечиваться устойчивыми и сбалансированными средствами воспроизводства на территории.

Государство располагает для обеспечения этого воспроизводства широким и разнообразным набором инструментов активного воздействия на развитие территорий. В фундамент регионального регулирования закладываются следующие основные требования:

1) обоснованность федеральной поддержки регионов, оценка ее результативности;

2) взаимная информационная открытость федеративного центра и ее субъектов;

3) усиление роли казначейской системы в доведении средств финансовой помощи до регионов;

4) ответственность субъектов РФ за использование средств федерального бюджета на их территории и решений федерального правительства;

5) достаточная инициатива региональных действий и т.д.

Для территории района помимо непосредственных носителей производственной деятельности: работающего населения и предприятий, имеются также и другие группы участников процесса управления, которые тоже можно считать субъектами этого процесса (табл.3.2.1.1).

Исходя из приведенной классификации, к основным проблемам, возникающим при решении задач для федеральных, региональных и местных органов управления средствами региональной политики, можно отнести: 1) адаптацию к местным условиям и 2) скоординированность местной региональной политики между всеми субъектами управления (федерального правительства и органами субъектов Федерации). Для обеспечения эффективного развития региона, центральной задачей должно быть так же 3) объединение интересов всех участников хозяйственного процесса на территории (предприятий), достижение баланса их интересов, при котором каждый участник считает свою деятельность целесообразной (аналогично должно быть соответствие прибыли – народнохозяйственной эффективности, деятельности региональной власти – социальным целям и решениям правительства страны).

Действительно, принятие решений, в том числе и в региональной политике, всегда должно определяться целесообразностью, т.е. реальной экономической эффективностью или социальным результатом. Однако искусство региональных решений в согласовании указанных критериев, т.к. они более конкретны и потому часто противоречивы из-за большого количества факторов. Особенность социальных шагов в том, что население не чувствует малых изменений (1–2%) и оно желает, чтобы результаты были “радикальными” и быстрыми. Однако, как правило, это невозможно: социальное улучшение возможно лишь через успешную реализацию экономических решений, которые ориентированы на перспективу и требуют времени и затрат на реализацию.

Таблица 3.2.1.1

Основные участники и их задачи экономической деятельности в регионе

Субъекты управления	Цели и задачи
Федеральные органы управления	Обеспечение единого по стране поля законности и порядка, равных условий экономического развития по районам, эффективности межрегионального взаимодействия
Региональные органы управления	Эффективное функционирование систем жизнеобеспечения населения. Наполнение регионального бюджета. Социальная защита населения на конкретной территории. Экологическая безопасность. Эффективное использование общих ресурсов и инфраструктуры. Обеспечивать на территории то, с чем не справляется центр.
Местные органы управления <sup>5</sup> (в Новосибирской обл. 483 муниципалитета и 30 муниципальных районов)	Комплексное развитие территорий районов городов и населенных пунктов, учет местных условий (школы Севера: народу мало, а затраты на социальную сферу должны быть полностью (а не на полшколы, что она мала)).
Отраслевые министерства и ведомства	Эффективное развитие подведомственных предприятий.
Иностранные инвесторы	Получение максимальной прибыли. Завоевание рынка. Приобретение собственности.
Субъекты хозяйствования (производители)	Обеспечение рентабельной деятельности, выживаемости и др.
Население	Обеспечение стабильного уровня жизни

<sup>5</sup> Муниципалитет – образование поселенческого типа.

Одной из характерных черт построения российской экономики является уже отмечавшегося объективно сложившийся в ней федеральный и региональный уровень. Исторически во многих регионах уже сложилась специализированная структура управления, ориентированная на производство, продажу, финансовые услуги, транспортное и внешнеторговое обслуживание, т.е. деятельность, обеспечивающая регионам заработную плату и доходы. На разных этапах развития происходила активизация деятельности центра или регионов по изменению степени собственного влияния на указанную производственную часть экономики. Однако, в отличие от советского периода, управление Федерального центра сегодня является уже не абсолютным, а ограниченными пределами своей компетенции.

Централизованное управление пока не всегда оправдывается в современном периоде при формировании региональной экономической политики. Тем не менее, в условиях сложившихся различий в развитии регионов, регулирование деятельностью конкретными производствами (федеральной или смешанной собственности) на местном уровне предполагает согласованное совмещение механизма управленческого влияния центра и инструментов воздействия территориальной власти. И если вопросы долгосрочной стратегии могут быть отнесены к полномочиям центра, то вопросы тактики – это текущие интересы регионов.

Кроме того, существуют проблемы, которые районами никогда не смогут быть решены. Разрешение данных проблем может иметь общегосударственное значение. Например, как правило, в районах нового промышленного освоения, а это обычно северные регионы, недостаточно развиты объекты производственной инфраструктуры: транспорт, коммуникации, базы хранения и т.д., что снижает возможности развития (Рабкин С.В., 1999г.). Поэтому данные районы должны быть одним из объектов государственного внимания в части предварительного инвестирования в указанную сферу, если здесь расположены ресурсы, обеспечивающие экономическую безопасность государства, или без этого будут сильно ограничены возможности перспективного развития, решения проблем проживающего здесь незанятого населения

Таким образом, для организации управления необходимо формирование и согласование трех видов процессов: **I.** финансово-кредитного, **II.** производственного (отраслевого) и **III.** административного. По этим направлениям организуется и воздействие государства на региональном уровне, включая государственный контроль.

**I.** Финансовое направление формируется в регионе на основе банковской сети и государственных казначейских учреждений, контролирующей прохождение целевых средств, выделенных в бюджете. В регионах обычно формируется и собственная структура банков. Эти процессы проходят с участием государства, т.к. им осуществляется лицензирование банковской деятельности и ее контроль. Часто складывается ситуация, когда количество иногородних банков (филиалов) превосходит количество региональных. Банки центральных областей России главным образом проявляют интересы к отраслям специализации регионов, которые создают основные его товары, стремятся проникнуть в эти отрасли за счет покупки акций, они фактически претендуют на контроль над региональной экономикой.

С точки зрения экономической безопасности, столь свободное движение денежных средств не всегда может быть эффективным. Региональные управления ЦБ РФ не в силах полностью контролировать движения денежных средств и надежность организаций, проводящих данные операции. Если собственно региональный банк можно контролировать на предмет его надежности, то региональный филиал иногороднего банка может и в состоянии убыточности быть защищенным его головным банком.

Одной из немногих возможностей регионов сохранить свое влияние на финансовом рынке является отмечавшееся укрепление собственных банков. Наиболее опти-

мальным представляется, видимо, (Рабкин С.В., 1999г.) создание банковских консорциумов и третьего уровня банковской системы – региональных государственных банков. Противовесом будет служить наличие государственного банка. Естественно не номинальное количество региональных и иногородних банков определяет развитость банковской системы, а реальное удовлетворение потребности в услугах, разнообразие выполняемых ими операций и обеспечение определенных гарантий самостоятельности территории в решении внутренних финансовых проблем.

В любом случае региональные банковские системы должны будут пройти этапы своей трансформации в результате конкурентной борьбы. Если регионам удастся противопоставить свою систему, то возможно установление паритета между интересами иногородних, региональных банков с разделением функций. При этом федеральные интересы будут сохранены за счет управляющей вертикали ЦБ РФ и его региональных подразделений, через которые осуществляется банковский контроль и другие операции.

**II.** Среди очевидного производственного уровня управления немаловажным региональным моментом является регулирование деятельности естественных монополий и отраслей специализации региона. Здесь наиболее распространенным средством регулирования является механизм установления и контроля тарифов. Безусловно, это проблема, т.к. даже среднее предприятие на ограниченной территории района (и особенно при объединении предприятий) всегда является монополистом, не говоря о естественных монополиях, например, в топливно-энергетическом комплексе и транспорте. Поэтому регулирование цен в части потребления на территории субъекта РФ осуществляется местными антимонопольными комитетами (например, соответственно региональной энергетической и транспортной комиссиями). В лице названных комитетов, многие федеральные, управленческие структуры (министерства, ведомства и др.) делегируют ряд полномочий территориям для анализа и контроля за процессами концентрации капитала (особенно с участием иностранного), безопасности, ценообразования как источников инфляции и т.д. Необоснованное тарифное регулирование без учета государственной потребности в производимых естественными монополиями товарах (услугах) может привести только к очередному росту цен на эти товары (услуги) и вызвать новую волну структурных изменений в отраслях, использующих данную продукцию.

Важнейшей практической целью управления на территории является обеспечение сохранности технологической связанности производств, не нарушение ее при проведении реформ в части изменения форм собственности и уменьшения препятствий при реализации законодательств экономического регулирования. В частности, в период радикальных экономических реформ 1992 года и позднее существовал особый статус отдельных регионов: Башкирия, Татария, Калмыкия, республика Алтай и др. – противоречащий принципам реального равноправия субъектов Федерации. В Татарии, например, была попытка проведения приватизации региональной собственности только для “граждан Татарстана”, что нарушало принцип единого экономического пространства и ограничивало условия экономического развития, как в самой республике, так и для технологически взаимосвязанных производств в других районах, особенно инвестирование в указанные отрасли.

С другой стороны федеральные управленческие решения оказывают влияние на экономическую среду всех районов. Раздельная приватизация технологически связанных предприятий (добывающих и металлургических заводов, добычи нефти и ее транспортировки) в 1992 г. привела к дезинтеграции интересов внутри производственных комплексов, превратившись в группы разрозненных по собственности и интересам структуры. Такие крупные акционеры, получившие собственность даром (за инфляционные деньги), зачастую от продажи продукции самих предприятий являются “чужими” для предприятий и, часто, не способны к их финансированию. На региональном

уровне указанные, казалось бы чисто отраслевые проблемы, лишь обостряются. (Это подтверждает тезис о том, что не всякая приватизация дает эффект). Поэтому для сохранения технологической интегрированности трубопроводы, электросети, ЛЭП, транспорт, порты, связь, продукция и услуги которых обладают наибольшей универсальностью, должны быть объектом преимущественно монопольного регулирования, а процессы смены их собственности подконтрольны. Региональная власть должна для укрепления взаимосвязанных комплексов оказывать содействие для взаимного обмена акциями новых эмиссий между участниками технологической цепи производства и, безусловно, открытости продаж акций на фондовых биржах всех районов. Такая взаимная собственность, ведущая к концентрации капитала, повысит общую заинтересованность и контроль между предприятиями-поставщиками (сырья) и потребителями, т.е. между технологически взаимосвязанными производствами, расположенными не только на территории одного субъекта Федерации. Например, Новосибирское РАО ЕС владеет акциями угольного разреза в Кемеровской области, что обеспечивает снижение уровня издержек для Новосибирской области и повышение условий занятости населения Кемеровской.

**III.** Административный аспект управления определяется следующими государственными мероприятиями, направленными на решение проблем.

1. Отработка механизма государственного воздействия на экономику регионов, как со стороны федерального правительства, так и региональных властей.

2. Создание условий единого социально-экономического пространства России, несмотря на расширение экономической самостоятельности ее отдельных районов. Смягчение последствий для населения субъектов Федерации различий, определяемых региональными условиями и факторами, историческими и политическими причинами. Федерация более стабильна, когда нет доминирующих районов по доходам или неэкономических этнических приоритетов. Преодоление в первую очередь существенных различий в социально-экономическом развитии районов. (В России между районами дифференциация доходов 18 раз, в странах ЕС – 4 раза).

3. Рациональное использование прошлого опыта государственного планирования, включая советский, в решении территориальных проблем.

4. Совершенствование принципов федеративного устройства и разумного разделения полномочий между разными региональными уровнями власти, что бы районы в определенной мере управляли сами с максимальным учетом местных условий и несли за эту деятельность ответственность.

5. Возможность интеграции бывших республик СССР, восстановление и развитие хозяйственных взаимовыгодных связей.

Безусловно, все перечисленные и другие задачи, охватывающие в основном среду функционирования региональных хозяйств и реальные проблемы взаимодействия федеральных и структур власти субъектов, являются конкретными и достаточно острыми. Здесь общими неконкретными подходами, случайными методами “проб и ошибок” без использования прошлого опыта и глубокого понимания объекта воздействия и обоснования решения не обойтись.

Кроме этого, когда речь идет о влиянии экономической теории на практическую экономическую политику и особенно более детальную на территории, т.е. когда результаты исследований доводятся до реальных рекомендаций предприятиям и социальной сфере, экономисты должны быть консервативны и предельно осторожны. Древняя заповедь “Не навреди!”, расчет и оценка последствий любых действий должна присутствовать во всех положениях региональных проектов развития и мероприятиях по их реализации.

### § 3.2.2. Состав региональной политики и ее инструменты

*На каждую дыру найдется по затычке*

В предыдущем параграфе мы определили основные субъекты по хозяйственной деятельности, включая участников процесса управления, для более адресного проведения управляющих решений. Это позволяет более подробно раскрыть состав региональной политики, условия и примеры ее реализации.

Было бы несправедливым считать, что региональной политики у нас не было. На фоне региональных мероприятий при Петре I для упорядочивания сбора налогов, строительства сибирской магистрали на Дальний Восток при Александре II, массового переселения крестьян из Европы в Сибирь и восток России при Столыпине и т.д., можно лишь говорить о ее активизации или частичном свертывании в разные периоды, основываясь на информации о конкретных региональных мероприятиях об увеличении финансовых средств для реализации тех или иных крупных решений на определенных территориях и результатах, имеющих влияние или важное значение для экономики других регионов. Мы придерживаемся позиции, что любое хозяйственное решение имеет адресный пространственный (региональный) характер и в этом смысле практически любая экономическая политика региональная. Разнообразие же регионов порождает важное условие формирования политики – каждый, по крайней мере, заселенный район обладает особыми предпосылками развития.

**Особенности региональной политики в советский период (в СССР).** Этот период после 1929 г. характеризуется ослаблением действия основных инструментов рыночного регулирования (НЭПа 1922–1928 гг.), но чрезвычайно насыщен крупномасштабными региональными мероприятиями. Начало активной региональной политики приходится на осуществление новых структурных преобразований, на конец 1920-х – начало 1930-х годов. При разработке плана первой пятилетки, при обсуждении альтернатив территориального развития рассматривались концепции сбалансированного развития сельского хозяйства, производства средств производства и товаров народного потребления и полагалось нерациональным создавать промышленные предприятия в отсталых национальных районах. Исходя из критерия минимизации издержек размещения и производства, выдвигалась концепция ориентации промышленности на регионы относительно высокого инфраструктурного развития и с еще достаточной емкостью размещения (Центрально-Промышленного, Северо-Западного, Украины).

Однако на практике была реализована совершенно другая стратегия территориального развития, которую определили не экономические, а политические интересы. Был принят курс на неуклонное повышение удельного веса и роли национальных республик и окраин в экономике страны. Старым промышленным регионам страны отводилась роль опорных баз индустриализации. В противовес умеренной концепции размещения производства в освоенных регионах была принята стратегия сдвига производственных сил на Восток, связанная со стремлением к расширению площади экономической деятельности и разработкой новых месторождений природных ресурсов, и на юг (в Среднюю Азию и Закавказье), в неосвоенные в экономическом отношении регионы, с целью выравнивания уровня экономического развития. (Уровень подняли, а они позднее отделились!).

Осуществляющиеся в национальные республики и азиатскую часть России капитальные вложения не окупались. Удаленность от индустриальных центров и слабая изученность территории национальных окраин замедляли рост, кроме этого на каждую

единицу прироста продукции здесь требовалось гораздо больше капиталовложений. Низкая отдача капиталовложений в отсталые республики вызвана была и тем, что интенсивным вложениям должен был предшествовать достаточно длительный период культурного заселения и хозяйственного освоения территорий. Изначально во многих районах Азербайджана, Туркмении, Казахстана была принята стратегия развития капиталоемких отраслей добывающей и тяжелой промышленности, ориентированных на привозную рабочую силу, так как отрасли оказались слабо связанными с традиционными видами деятельности местного населения.

При такой практике, как только регион набирал силу после интенсивного инвестирования, прирост финансовых ресурсов немедленно изымался для дотирования следующих регионов нового освоения. Продолжительность периода экономического процветания и мощного экономического роста была не более одного инвестиционного цикла. Относительные результаты реализации доктрины приоритетного развития тяжелой промышленности были достигнуты в Урало-Сибирской зоне, однако, за счет оголения ресурсов для сельскохозяйственных районов. Тем не менее, неблагоприятная оценка по экономическим критериям была оправдана стратегическими соображениями. Пришедшая вскоре война показала правильность по конечному результату долгосрочной отраслевой (структурной) и региональной стратегии.

Совокупные затраты в СССР на реализацию официально объявленных региональных программ (Западная Сибирь) и дотирование отсталых регионов составляли в 1970–1980 годы около 50 млрд руб. (тоже примерно и в долларах по официальному курсу тех лет), что равно примерно 6% ВВП, тогда как в Западной Европе и Америке в период наибольшего расцвета региональной политики затраты на ее реализацию составили в среднем 0,04 – 0,08% валового национального продукта, и только в Великобритании соответствующие затраты достигали 0,5% ВВП. Следовательно, в относительном выражении ассигнование на реализацию региональной политики в СССР были больше, чем в любой из промышленно развитых стран, отражая определенную нашу специфику.

Действительно, Россия считается менее заселенной страной и с более низким этапом промышленного освоения. Нельзя поэтому ожидать быстрой смены картины разной дифференциации экономического развития по регионам. Более того, в послевоенный период, с 1960-х годов, в СССР наблюдается постоянное увеличение степени региональных различий. Так, если к началу 1960-х годов разрыв в уровне промышленного производства был равен 3,6 раза, то в 1988 году он составил 4,2. (В России в 1988 г. он составил среди субъектов Федерации почти 14 раз в текущих ценах).

Таким образом, чрезвычайно дорогая политика выравнивания и избыточное дотирование не могли дать быстрого результата. Более того, постоянные финансовые инъекции в отсталые регионы способствовали консервации отсталой экономической структуры и доиндустриальных по качеству форм занятости, хотя и способствовали достаточно высоким общим темпам экономического роста.

Однако, несмотря на то, что проводимая политика выравнивания привела к истощению наиболее развитых регионов и подготавливала в них базу будущих депрессивных тенденций, в настоящее время зоны прошлых инвестиций являются основными источниками современных валютных поступлений страны.

В отличие от регионально-отраслевых, арсенал применяемых средств реализации собственно региональной политики в СССР был достаточно прост. Основным рычагом было дотирование местных и республиканских бюджетов, из которых в свою очередь финансировалось социальное развитие. Дотирование республиканских и местных бюджетов осуществлялось в двух формах: в виде прямых дотаций бюджетам и посредством варьирования нормативов отчислений от регулирующих доходных источников в местные и республиканские бюджеты. К регулирующим доходным источникам до 1989 го-

да относились: налог с оборота, налоги с населения и прибыли предприятий вышестоящего (союзного) подчинения.

Можно, тем не менее, указать на достижения региональной политики советского государства, хотя она и не ликвидировала полностью пространственных диспропорций (узкая специализация отдельных регионов, поселков с моноспециализацией, дифференциация между городом и деревней), но обеспечила достаточно высокий уровень жизни в национальных республиках. Кроме того, устранила понятие безработицы из жизни нескольких поколений людей при общем росте населения (а также, в сравнении с 1990-ми годами, отсутствие массовой преступности, решеток на окнах жилых домов, железных дверей, незнание проституции и наркомании, СПИДа) практически для всех территорий страны.

В оценках долгосрочных стратегий широко использовались неэкономические (целевые) критерии, но они применялись и раньше. Транссиб начинал строиться из стратегических соображений, первые годы был убыточен, и издержки покрывались из казны. Но без этой дороги не возможно было бы осуществить политику переселения крестьян из Европейской части России в Сибирь и Дальний Восток, а также широкомасштабную эвакуацию промышленных предприятий на Восток во время войны 1941–1945 гг. Или размещение из стратегических соображений Братского и Красноярского алюминиевых комбинатов и близости дешевой электроэнергии дало импульс для размещения в последующем авиационных и оборонных заводов в г. Иркутске, Комсомольске-на-Амуре и на Урале и т.д.

На современном этапе в сравнении с прошлым (советским) периодом качественно новые задачи региональной политики обусловлены тремя обстоятельствами:

1) Россия, как и все республики СССР, стала отдельным независимым государством; это принципиально изменило геополитическое положение многих российских регионов, условия и задачи их экономического и социального развития, связи с другими регионами;

2) Изменились принципы взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами, расширилась хозяйственная компетенция краев, областей и национальных округов;

3) Региональная политика проводится не в прежней административной системе управления, а в системе с широким использованием рыночного регулирования.

Современная политика государства в разрешении региональных проблем должна рассматриваться как стратегия взаимно сбалансированной политики, а не только как сумма самостоятельных региональных политик отдельных субъектов или как сугубо федеральная. Этот принцип просматривается и в современной региональной политике, формируемой для известных и раньше традиционных конкретных задач. Например:

1. выбор направлений реконструкции старопромышленных регионов;

2. поддержка и развитие малых городов и российского села (в «жизни на селе» что-то есть, раз обеспеченные граждане тратят 1,5 часа на дорогу в пригородные дома, работая в городе);

3. стабилизация социально-экономического положения в регионах с экстремальными природными условиями и преимущественно сырьевой специализацией;

4. продолжение формирования экономных территориально-производственных комплексов в северных и восточных регионах с приоритетным развитием производств глубокой переработки добываемого сырья. (Из условий безопасности требования военных: через каждые 500 км по Северному ледовитому океану должны быть военные городки, а для гражданских – экономия при использовании стратегической инфраструктуры: дороги, ледоколы, электричество и другие условия для вторых членов семей. Иначе американцы беспрепятственно будут плавать по Северному коридору, Китай «для чего-то» тоже строит ледоколы, и пробные рейсы уже провёл. Пока Северный ледовитый океан объявлен территорией России в одностороннем порядке.);

5. развитие межрегиональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики), обеспечивающих эффективное взаимодействие региональных хозяйств;

6. сокращение чрезмерного отставания по уровню и качеству жизни населения отдельных регионов;

7. новая специализация приграничных районов в современных геополитических изменениях, создание здесь новых рабочих мест и ускоренное развитие социальной инфраструктуры с учетом потенциальных переселенцев из бывших республик СССР (западные области, граничащие с Украиной, Беларусью, странами Балтии, регионы Северного Кавказа, юга Урала и Западной Сибири);

8. образование свободных экономических зон, а также технополисов, как региональных центров внедрения достижений отечественной и мировой науки и т.д.

Из данного перечня конкретных и отмеченных ранее общих задач, определяющих экономическую среду функционирования, следует, что региональная политика классифицируется по целям, ориентированным на отдельные территории. Данные цели в более общей форме зафиксированы в «Основных положениях региональной политики в РФ» (указ Президента 1996г., № 803), являющихся правовым обеспечением соответствующих мероприятий. Для реализации этих целей используются различные инструменты (средства): финансовая помощь, льготы, штрафы, административные акты (разрешения, запреты, помощь специалистов), инфраструктурная поддержка (строительство дорог, линий связи и т.п.). Средствами решения задач региональной политики признаны также федеральные программы региональной и межрегиональной направленности, формирование федерального фонда регионального развития, создание фонда субвенций, предоставление финансовых льгот, образование территориальных представительств федеральных органов управления для поддержки региональных инициатив, поддержка межрегиональных ассоциаций и т.д. Исходными организационными принципами региональной политики должны являться также и опора на самоорганизацию регионального хозяйства, рекомендательность мер и создание для этого условий. Поэтому в ведении региональных властей должны остаться часть инфраструктуры регионального значения (дороги, аэродромы, порты, водохозяйственные сооружения, электростанции, линии энергоснабжения), социальная сфера (коммунальные услуги, образование, здравоохранение) и контроль за эффективным использованием земли и охрана окружающей среды.

В современных условиях местные власти, не вмешиваясь в конкретные дела предприятий, тоже могут быть активны в экономической политике, направленной на привлечение инвестиций, внедрение технических новшеств, поддержку местного предпринимательства. Там, где местные власти наиболее успешны в такой деятельности, то более успешно и социально-экономическое развитие. Особенно данная поддержка необходима в периоды структурных перемен, когда нужно поддержать новые растущие отрасли, смягчить последствия падения производства и т.д., то есть найти рациональные варианты ответных действий.

Местная экономическая политика направлена в основном на создание лучших условий для производств на подотчетной территории, повышение их эффективности, рост доходов и занятости и возникает как ответ на существование и обострение экономических проблем.

За последние годы в России некоторые позитивные результаты достигнуты в подавлении инфляции, финансовом оздоровлении экономики и преодолении тенденций к снижению производства. Вместе с тем, аналогичные позитивные сдвиги не достигнуты на всем пространстве страны. Крайне тревожным остается факт значительных различий субъектов Федерации по уровню социально-экономического развития. Более того, регионы России, которые в середине 1990-х годов относились к разряду

высоко депрессивных, продолжают сохранять пониженную экономическую динамику в сравнении со среднероссийскими показателями. (Андреева В.В., 1998 г.) Так, республики Адыгея, Калмыкия, Краснодарский и Ставропольский края, Псковская, Читинская области, Камчатка и др. в 1997 г. снижали промышленное производство по сравнению с соответствующим периодом 1996 г. на 6 – 17% против роста в среднем по России на 2%. Несмотря на переломный рост по стране в последующие годы, Краснодарский край и Читинская область сохранили снижение производства в 1998 году, а Калмыкия и Камчатка – и в 1999-м. По другим показателям, например, по реальному уровню среднедушевого дохода работающего населения, показателям качества жизни существенные различия также недопустимы, хотя мы живем и в федеративном, но едином государстве.

Различают (см. табл. 3.2.2.1) политику:

- по месту и району действия;
- по принципам построения, по составу мероприятий, ее структуре и направлению.

Различают также этапы экономической политики.

– этап концепции формирования экономического развития. Постановка проблем, требующих первостепенного решения и внимания местной власти, финансовые ресурсы (местные, привлекаемые); обоснование приоритетных направлений развития, разработка экономической стратегии данного района или населенных пунктов;

– этап реализации: осуществляется намеченный комплекс хозяйственных мероприятий в соответствии с замыслом (концепцией).

Детализация и структура экономической политики связана с уровнем полномочий заинтересованных ветвей власти, например, область, конкретные районы области или города, групп поселений (муниципалитетов). Таким образом, экономическая политика осуществляется на всех уровнях территориальной иерархии общества – федеральном (Россия в целом, федеральные округа и территории экономических ассоциаций), региональном (области, республики), местном (районы областей, город, районы города, поселения). Актуальным всегда остается вопрос распределения компетенций. Общей современной тенденцией является делегирование полномочий и средств на низшие уровни, но, выдерживая принцип, – задача должна решаться там, где это наиболее эффективно для района и страны в целом.

При этом важно также сознавать, что многие цели не могут быть быстро реализованы. Но политика – это не всегда обязательное достижение в короткий срок. Не менее важным является также рассчитать и встать на нужное направление преобразований! Например, одной из важнейших целевых установок региональной политики является уменьшение последствий влияния региональных различий на условия производственной деятельности и неравенства в уровнях жизни и развитии наиболее богатых (развитых) и наиболее бедных (отсталых) районов. Ликвидация таких существующих неравенств – задача не близкого будущего. Даже очевидная мера, введение дифференцированной по районам федеральной ставки налогов, призванной уменьшить последствий влияния региональных различий на условия производственной деятельности и выровнять хотя бы по разным климатическим зонам стартовые условия для предпринимателей, до сих пор не реализована. А это подготовительные азы для применения рыночных способов организации экономики. (Практика же давно применяет дифференциацию региональных налогов внутри территорий субъектов РФ.) Сегодня на каждом конкретном этапе более реальна политика, обеспечивающая лишь уменьшение неравенств, хотя бы с более строгим определением содержания этих понятий. В данном случае локальная стратегия действий все равно приближает нас и к главной цели.

Таблица 3.2.2.1

## Сводный состав экономической политики на разных уровнях управления

Страна (федеральный уровень)	Региональный уровень
<b>Цель</b>	
Рост жизненного уровня в целом по стране, финансовая стабилизация, создание преимуществ для национальной экономики,...	На политику регионов накладывается центральная, расширение экономического потенциала района, выравнивание экономического развития и жизненного уровня по районам, рост местной занятости.
<b>Инструменты (правовые, административные, ориентированные на изменение экономической среды и т.д.)</b>	
<p>Хозяйственное общее гражданское законодательство, монетарное (денежное), финансовое и валютное регулирование (кредитная ставка ЦБ, минимальная ЗП, федеральные налоговые ставки), торговая политика (валютный курс, уровень таможенных пошлин и квот, тарифы монополий,...)</p> <p>Регионально дифференцированные федеральные налоги, территориальные коэффициенты к заработной плате работников бюджетной сферы,...</p> <p>Механизм межбюджетных отношений «федеральный центр – субъекты федерации», организация движения финансовых (налоговых и бюджетных денежных средств) по казначейской системе, формирование федеральной налоговой системы (виды налогов, ставки, льготы, уступка налогов)</p> <p>.....</p>	<p>1) “Мягкие” факторы: создание хорошего делового климата, доступность финансовых и консультативных услуг, стимулы</p> <p>2) “Жесткие” факторы: правильный выбор направлений развития населенного пункта, предоставление хорошо освоенных производственных площадей, удобных участков земли, варьирование ставками местных налогов (для местного бюджета), уровнем арендной платы муниципального имущества, эмиссия местных ценных бумаг, выпуск займов,...</p> <p>Надежная инфраструктура, продуктивное сочетание отраслей, выбор типов предприятий (мелкие, средние, крупные, быстрорастущие), поддержка этих типов, льготный режим обложения региональными налогами.</p> <p>Участие в управлении предприятий через долю акций муниципалитетов и областной администрации в уставном капитале.</p>
<b>Субъекты, реализующие экономическую политику (организационные структуры)</b>	
Государственные или уполномоченные государством учреждения (правительство, министерства, фонды финансовой поддержки регионов (ФФПР), фонды регионального развития (ФРР)), принимающие ответственные хозяйственно-политические решения, воздействующие на хозяйства и экономические процессы, центральная банковская система, валютные и фондовые биржи и др.	Областная (республиканская) администрация. Подразделения местной власти (департаменты,...), а также Агентства развития территорий и реализации проектов. Торгово-промышленная палата, Региональные отделения управления по имуществу, банковской системы, коммунальный банк, каждый из которых решает специфические задачи регионального направления. Региональные фондовые биржи.
<b>Объект воздействия</b>	
1. Ориентированная на капитал	
<p>Воздействие на общие условия доходности отраслей</p> <p>Привлечение капитала в страну, инвестиции под гарантии правительства России, финансирование научно-технических разработок и новой техники, долевое участие в финансировании межрегиональных проектов.</p> <p>Распространение информации по районам страны о достижениях НТП, создание информационных сетей, поддержка технополисов и наукоградов.</p>	<p>Уточнение стимулирующих мероприятий по конкретным территориям субъекта РФ и предприятиям, требующих поддержки и определяющих наиболее приоритетные направления.</p> <p>Направление на перелив капитала в конкретный район. Гарантированные займы с малым процентом или освобождение от него, смягчение административных требований к предприятиям, гарантии льгот на начало деятельности новым предприятиям и определенные инновации, премии по результатам хозяйствования и участия в программах занятости, финансовая помощь, обеспечение деловой информацией о локальных рынках.</p> <p>Создание технологических парков, благоприятного инновационного климата, выделение финансов для реализации эффективных технических идей.</p>
2. Ориентированная на рабочую силу и качество трудовых ресурсов	
Основное внимание уделяется повышению общего уровня образования	Повышение уровня специальной квалификации, создание возможностей для переобучения, улучшение условий жизни, сделать район привлекательным для проживания, уменьшить эмиграцию высокообразованных кадров, субсидии на проезд, жилье мигрантам

В приведенной таблице даны только общие направления экономической политики и ее инструменты. В реальной жизни перечень по всем ее элементам значительно шире, т.к. участники хозяйственных отношений и условия непрерывно меняются, требуя новых форм реализации. Например, к средствам (инструментам) политики региональной администрации могут быть отнесены:

– разработка и реализация межотраслевых соглашений, направленных на упорядочение системы финансовых расчетов, долговых обязательств и сдерживание роста цен и тарифов;

– кроме стимулирования (уменьшения) ставками региональных налогов широко применяются льготы по полной отмене региональных налогов на определенный период, предоставление приоритетного права пользования определенными видами региональных услуг для предприятий, наиболее важных для района, (сдача муниципальной (государственной) собственности, имущества в концессию (аренду) на различных условиях и сроки), прямая финансовая помощь и т.д.;

– привлечение региональных органов к участию в разработках федеральных и собственных региональных программ, как форме формирования комплексно проработанных решений, охватывающих взаимодействующие предприятия данного и других районов, занятое население и использование ресурсов и т.д.

Поэтому, учитывая широкий спектр решений управляющих органов, классификацию инструментов региональной или местной экономической политики часто дают по содержанию направлений действий (табл. 3.2.2.2, Хурсевич, 1997), не подчеркивая специально их федеральную связь, хотя последняя во многом очевидна, если сопоставить цели задачи и состав региональной экономической политики (см. табл. 3.2.1.1, 3.2.2.2).

Схема 3.2.2.2

**Инструменты региональной экономической политики по содержанию действий**

Финансовая помощь	Пособия, гранты. Предоставление ссуд и помощь в их получении Выдача гарантий по ссудам
Налоговая, тарифная политика	Уменьшение местных налогов и отсрочка их выплаты Освобождение от сборов и уменьшение взносов Специальные тарифы за пользование общественными инфраструктурными службами Варьирование ставок налогов, их коррекция по городам областного значения и населенным пунктам <sup>6</sup> с целью поддержки периферии Особые соглашения о налогах
Развитие инфраструктуры	Расширение производственной инфраструктуры (транспортные пути, местные системы тепло-, водо-, газо-, электроснабжения и удаления отходов и т.д. Подготовка территории для промышленных предприятий Очистка заброшенных территорий и восстановление участков для строительства предприятий Строительство технопарков и специальных производственных помещений для размещения предприятий Расширение социально-бытовой инфраструктуры
Политика в области недвижимого имущества	Скупка земельных участков (политика создания запасов земли) Продажа предприятиям муниципальных земельных участков Предоставление участков в долгосрочную аренду Продажа земельных участков для строительства жилья работникам предприятий
Планирование землепользования и выдача разрешений на строительство	Выделение производственных зон в планах использования и застройки земельных участков Учет в планах использования территорий существующих или предполагаемых пожеланий производственных предприятий Рассмотрение предварительных запросов и заявок на строительство Ускорение официальной процедуры оформления и выдачи разрешений на строительство
Консультации для предприятий	Предоставление информации о местах для размещения Прямая реклама для отдельных предприятий Деловое консультирование и курирование местных предприятий
Прочие мероприятия	Размещение муниципальных заказов на местных предприятиях Приоритетный список фирм Услуги фирмам-инвесторам, советы, предложения “властей” по размещению

<sup>6</sup> Например, по единому налогу на вмененный налог для отдельных видов деятельности («Советская Сибирь», 22.01.2003).

Следует сказать, что не всегда можно разделить и строго классифицировать мероприятия федерального или регионального уровня. Например, расширение возможностей влияния на ключевые проблемы на территории, упрощение налогового законодательства, разрешение на свободное распространение амортизации на весь срок службы имущества (ускоренная амортизация) и другие мероприятия проводились часто по инициативе региональных администраций, но решение их требовало изменения федерального законодательства и организационных изменений. Очевидно, что должно осуществляться согласование мероприятий и инструментов региональной и федеральной политики, для чего необходимо обеспечение непрерывного баланса полномочий и ответственности между соответствующими организационными структурами. Данный баланс называется принципом «двух ключей». Для федерального уровня аккумулируются законодательные, регулирующие и контрольные полномочия, а субъектам федерации – преимущественно исполнительно-распорядительные. Здесь приемлем распространённый на практике принцип распоряжения и использования: собственность федеральная, а конкретную форму использования (аренду) определяют регионы. Например, в недропользовании: собственность недр – общегосударственная, федеральные органы формируют общую систему лицензирования (доступа к недрам, вовлечения их в промышленный оборот), выделение конкретных лицензий, участников недр при проведении конкурсов и аукционов на право пользования участками территории – определяют регионы.

Весь перечисленный, порой рутинный состав политики, отражает сложность реального управления на конкретных территориях, но задачи которого, несмотря ни на что, приходится реализовывать.

### § 3.2.3.

#### **Опыт формирования экономической политики в регионах**

*Не пеняй на соседа, когда спишь до обеда*

На основе длительного опыта принятия хозяйственных решений на государственном уровне выработаны определенные индикаторы для постановки и формулирования социально-экономических проблем в районах. Критерием же оценки их разрешения, как результативность экономической политики, естественно считать степень уменьшения негативных сторон состояния регионального хозяйства. Конечно, мировой опыт формулировал указанные индикаторы для стран, а не для регионов, но в данном случае мы не сильно ошибаемся, т.к. многие наши субъекты Федерации крупнее или сравнимы со многими государствами. Наиболее известными являются следующие показатели.

1. Критический уровень безработицы не должен превышать 15–20% от общего числа трудоспособного населения. Официальный уровень в 5–8% считается неплохим, но скрытая безработица увеличивает этот показатель не меньше, чем в три раза.

2. Для сохранения относительного равновесия на внутреннем рынке финансовые показатели должны удовлетворять как минимум следующим требованиям. Уровень дефицита регионального бюджета не должен превышать 5% от его доходов.

3. Объем золотовалютных резервов является индикатором общей экономики и в настоящее время не является региональным. Для общероссийского уровня он должен быть достаточным для расходов по импорту в течение 3-х месяцев. Однако с расширением экономической самостоятельности субъектов Федерации данный индикатор рано или поздно станет региональным. Поэтому паллиативом пока может служить отноше-

ние текущих платежей по обслуживанию внешнего долга, не превышающее 20% от годовых доходов от экспорта и вывоза продукции за пределы региона. Так как регион более открытая система, чем страна, то распространение нормативных 20% на доходы бюджета от налогов и прибылей, тоже можно считать приемлемым.

4. Степень сокращения разрыва с наиболее богатыми районами или со среднероссийскими показателями по валовому региональному продукту (в соизмеримых ценах на одного занятого).

В последнем случае берется показатель именно на одного занятого, т.к. должны оцениваться здесь управленческие решения по результирующим показателям производителей, которые, собственно, и создают конечное потребление, отражающееся в форме первичных доходов. Душевой показатель используется в системе материальных показателей складывающегося экономического уровня жизни, используемых при общей характеристике социально положения района (области), но отнюдь не для выработки основополагающих решений.

Чрезвычайное разнообразие экономических условий по территории страны определяет бесценный опыт принятия конкретных региональных решений, который должен корректировать федеральную экономическую политику.

Например, аграрная специализация районов (Алтайский край, Краснодарский край) раньше объективно определяла дотационность этих районов. Многие подотрасли этого сектора были бесприбыльны, а потому не давали доходов в региональный бюджет. Поэтому для данных территорий сокращаются и инструментальные возможности воздействия на экономическую деятельность. В частности, налоговые льготы не имеют смысла, “снимаются” проблемы по распределению ответственности за использование бюджетных средств по всей схеме регион – город – местный район, т.к. нечего делить. Аналогичное положение по территориям с оборонными комплексами. Но у таких районов и более жесткие требования на проведение экономической политики развития: бюджетная поддержка инвестиционных проектов может осуществляться лишь при малых долях (не больше 5% бюджетных доходов), более слабые возможности на государственные заказы для местных предприятий машиностроения, создание лизинговых фондов по использованию новой техники для сельхозпредприятий и т.д. Перечисленные организационные мероприятия и непрерывная мобилизация на поиск других направлений политики дают шансы, что бы ситуация не консервировалась в будущем.

Некоторые республики России не форсировали реализацию радикальных реформ на своих территориях: Татария, Якутия, Башкирия. Однако, указанные лозунги об особых условиях накопления экспериментального опыта, «опережающего общие российские тенденции», прикрывали некоторые действия, нарушающие единое экономическое пространство России. Например, упоминавшееся ограничение в приватизации предприятий инвесторами из других районов. Длительное время тормозилось выполнение президентских указов, например, “О защите инвесторов” (11 июня 1994 г.), согласно которому предприятие вправе выпускать облигационные займы для публичного размещения без поручительства (гарантии) или иного обеспечения третьими лицами, в частности, региональной власти. Существовала определенная информационная закрытость этих предприятий, утвержденные бухгалтерские отчеты не публиковались, что увеличивало инвестиционный риск, хотя по составляющей снижение уровня социальной напряженности такие республики занимали неплохое место.

Наблюдался приоритет в подготовке законодательных условий для иностранных инвесторов (в сравнении с российскими), включающих проработку нормативных актов по учреждению специального залогового фонда, создание системы предоставления го-

сударственных гарантий, аналогичных налоговым льготам, а также использование статуса инвестиционного проекта, одобренного республиканским правительством. А вот по наличию разработанного регионального инвестиционного законодательства для российских инвесторов, например, Татария занимала лишь 22 позицию (с. 95, РЭЖ, № 2, 1999 г.). И это осуществлялось на фоне, когда республиканские власти ограничивали выплату средств в федеральный бюджет.

С одной стороны, были “не бедные” районы, имевшие покровительственную поддержку центральных властей: г. Москва, где законодательство по регистрации предприятий, основная деятельность которых осуществлялась далеко от Москвы (концерн “Газпром”), обеспечивало возможность оттока доходов с периферийных районов России в городской бюджет столицы. С другой стороны, московский опыт в целом является весьма полезным для других районов, которые в перспективе окажутся, рано или поздно, в более хороших условиях.

Московские власти одни из первых в стране, на фоне разрушенной в годы радикальных реформ системы финансирования инвестиций, создали собственную систему. Кроме этого, были осуществлены мероприятия, облегчающие предприятиям текущую финансовую экономическую деятельность. В частности, еще в условиях кризиса начала 1990-х годов:

1. разрешали предприятиям сохранять в кассе до 50 тыс.руб. (вместо 3 по всей стране), не подлежащих сдаче в банк. Это позволяло предпринимателям из сферы торговли осуществлять срочные закупки за наличные (оборотные средства);

2. при ликвидации предприятия, при банкротстве и болезненной процедуре – передаче его другим собственникам, непроизводственные фонды берет на содержание городская власть, поэтому банкротство идет более мягко, а новым собственникам легче начинать деятельность;

3. реальный выбор приоритетов. Среди направлений “С чего начинать?” при выходе из депрессии Москва выбрала поддержку легкой промышленности. Отрасль обеспечила быстрые темпы накопления, так как она имеет короткий цикл производства товаров для народа, быстрее создаются рабочие места. В Москве эта политика реализована за счет малого предпринимательства. Последнее обеспечило более 1,5 млрд руб оборота (крупные предприятия – 2,0). Сейчас в этой сфере трудится более миллиона москвичей. Установление правительством г. Москвы минимальных ставок за аренду земли, воду, очистные сооружения, льготирование налога на прибыль, оказание помощи в льготной закупке сырья (в частности, хлопка в Средней Азии) и др. Правительство Москвы еще в то время создало акционерное общество “Мослегпром”, которое представляло и защищало интересы ее акционеров, содействовало завоеванию новых рынков, проводило единую отраслевую хозяйственную политику.

Опыт Москвы показывает, чтобы добиться стабилизации в промышленности можно, лишь оказывая ей поддержку. Результат – в московском мегаполисе наблюдался рост промышленного производства уже через год около 2% (на фоне общероссийского снижения). Ожили автогиганты (ЗИЛ, Москвич, Зеленоград (электронная промышленность)), пищевая промышленность, появилась потребность в управленцах высшего и среднего звена, снизилась безработица. Основой достигнутой стабилизации служили 3 основных фактора:

1) реальная помощь со стороны московского правительства: льготами, отсрочками налоговых платежей и прямым финансированием из бюджета, обеспечение доступа к сравнительно дешевым финансовым ресурсам и облигационным займам Москомзайма, еврооблигаций и другим облигационным займам. Указанные ресурсы дешевле обычных кредитов, они с меньшей ставкой доходности, но с большим сроком обращения, делая выгодным для инвесторов вложения в нужную городскую сферу;

2) закон о банкротстве (Закон г. Москвы). Под угрозой банкротства неплательщики уже не могли укрываться за пустыми банковскими счетами, также был усилен контроль по взаимным платежам, ликвидирован ряд убыточных предприятий;

3) система продвижения товаров на рынки. Работает информационный центр, располагающий сведениями о промышленной продукции на всех московских предприятиях, их потребностях, идет процесс воссоздания системы оптового звена “спрос-сбыт” (разрушенного в 1992 г.).

Дешевле также для нужных предприятий реклама на местном ТВ, московский государственный заказ для бюджетных организаций г.Москвы, организация конкурса по торгам снижала общий уровень цен. Варьирование пакетами акций города, передача их в доверительное управление более эффективным собственникам по конкурсу.

Форма собственности являлась не главным аргументом во взаимодействии города и предприятий. Проведена частичная деприватизация ЗИЛа с целью поднять предприятие, а затем получить обратно средства от новой приватизации при передаче из городского бюджета собственности и возросших налоговых платежей.

Своеобразные действия были предприняты и в социальной сфере, продолжая реализацию принципа, что ни одно полезное для города не может быть не выгодным, и его нужно сделать выгодным. В частности, одной из схем инвестирования жилищного строительства с привлечением средств населения являются жилищные облигации, по которым жилье реализуется по льготным ценам. Или организация прямого строительства жилья для коммерческой организации. Эти средства поступают в бюджет, являясь дополнительными инвестициями. Таким образом, это не была политика чистых дотаций, т.к. выделение средств на сохранение рабочих мест определялось по принципу “не давать больше, чем получаешь”. Кроме этого ставились определенные социальные требования, например, квотирование рабочих мест для молодежи и инвалидов.

В концепции дальнейшего развития городской промышленности рассматривалась связь с проблемой роста областной экономики. Приоритет, кроме легкой промышленности, отдавался позднее уже машиностроению и пищевой промышленности, в частности, поддержке автомобильной промышленности, обновлению автопарка, приведению его в соответствие с международными нормами. В г. Зеленограде создана промышленная зона, где предприятия освобождены от налогов в местный бюджет, т.е. ощутимые льготы производителям дают общие достижения роста. Заключено множество межрегиональных экономических договоров по созданию товаропроизводящих систем для содействия выхода столичной продукции на региональные рынки России и за рубеж. За решениями администрации просматривается комплексный подход к использованию потенциала с единым выходом за рубеж, а то часто предприятия перебивают друг у друга конкурентные заказы, снижая этим общую цену контрактов.

Следует отдать должное грамотным инициативам московских структур, не случайно, поэтому опыт Москвы нашел большое применение в организации экономической политики многих субъектов Федерации, а сам город стал первым регионом России, получившим международный кредитный рейтинг.

Особое место по привлечению инвестиционных ресурсов в субъектах РФ имело размещение местных займов (Постановление Правительства РФ от 05.05.95 г., № 1 “О ценных бумагах органов исполнительной власти субъектов РФ”). Первые муниципальные ценные бумаги появились в 1992 году, когда еще не было соответствующих нормативных актов. Теперь есть федеральный закон от 25.09.97 г., № 126 – ФЗ “О финансовых основах местного самоуправления в РФ”, где определяется порядок использования муниципальных займов.

Исполнительным властям Москвы, Санкт-Петербурга и Нижегородской области был разрешен выход на внешние финансовые рынки (Указ 1997 г.). Затем опыт был

распространен и на другие субъекты (выпуск местными органами внешних облигационных займов, эмиссия муниципальных ценных бумаг регулировались соответствующими законами и бюджетным кодексом РФ (ст. 114)). Указанная правовая поддержка дала многим регионам России первоначальный импульс экономической стабилизации и роста, что позволило отменить в последующем многие “льготы”, в частности, по эмиссии региональных ценных бумаг, т.к. массовое их применение усиливало инфляционные тенденции.

Мероприятия властей Магаданской области по организации экономической политики кроме традиционных решений по организации взаимозачетов и выпуску ценных бумаг тоже отличаются специфическими особенностями, например, организация мероприятий по созданию региональных ФПГ, особенно на основе градо- и районообразующих предприятий (ФПГ “Магаданзолото”). Участие региональной администрации может быть опосредованное через государственные и муниципальные унитарные предприятия, как собственников имущества (акций), т.к. прямое участие властей в качестве учредителей неправомерно (по федеральному закону “О конкуренции об ограничении монополистической деятельности на товарных рынках” 22.03.91 № 948-1 (ред. 2.01.2000 г.), запрещающего совмещение федеральных органов исполнительной власти с функциями хозяйствующих субъектов).

Тогда региональная администрация вправе регулировать деятельность ФПГ, особенно на стадии становления и развития, участвуя и через наблюдательные и общественные советы ФПГ. Главная задача – проводить единую хозяйственную политику (региона и предприятия), чтобы не промежуточная, а конечная продукция выходила из района (с местной регистрацией), чтобы росла региональная налогооблагаемая база и повышалась финансовая обеспеченность экономики региона. Благодаря сбалансированным действиям построен аффинажный завод по изготовлению золотых слитков по международным стандартам (т.е. продается не дешевое сырье, а дорогой готовый продукт), организуя централизованное хранение, сбыт, получение общего государственного заказа, консолидировать усилия по снабжению и т.д. Эффект только от организационно-технических мероприятий в 2,5% роста прибыли в год.

На ФПГ в качестве региональной группы возлагается миссия разработки более широкой промышленной политики региона, выходящей за основную профилирующую деятельность. (Например, по добыче морепродуктов, т.е. осуществлять и другую деятельность, способствующую реализации интересов и региона и ФПГ). Кроме этого, прорабатываются возможности взаимодействия с соседним рынком АТР (Азиатско-Тихоокеанский регион), который является крупнейшим потребителем золота в мире.

С 1999 г. 2/3 налоговых сборов остаются на территории региона, а в случае принятия закона “Об особой экономической зоне Магаданской области” здесь оставалась бы и федеральная доля налоговых поступлений. В этом случае предоставление по закону таможенных льгот снижает общие издержки на 15%.

Следует отметить, что многие проблемы являющиеся по внешним признакам строго локализованными по территории, требуют, тем не менее, федерального уровня разрешения. Речь идет, например, о небольших городах, созданных в свое время по решению центральных органов для решения задач научного значения. Сюда были привлечены научные кадры высокой квалификации, техническое оснащение на мировом уровне. Их всего около 60: Обнинск, Жуковский, Черноголовка, Дубна, Зеленоград, Академгородок и Кольцово под Новосибирском, академические городки под Томском, Красноярском и т.д. Есть аналогия и с городками промышленной ориентации, имеющих, как правило, обычно одно градообразующее предприятие. Однако, в первых сосредоточены специалисты, которые во многом до сих пор определяют будущие технологии, в которых хранятся многие элементы не федерального, а мирового значения.

(В поселке Кольцово научные комплексы имеют техническое обеспечение, которым располагает только Атланта (США) и больше нигде в мире). Практика показывает, что региональные власти не в состоянии выполнить задачи сохранения и преемственности значимости этих поселений. В лучшем случае они могли бы обеспечить их выживаемость. Даже географическая передача их в состав ближайших районов крупных городов привела бы к переспециализации, ограничению и без того скудных поступающих средств и утере, в конечном счете, научного потенциала.

Инициативный опыт г. Жуковского Московской области по созданию инновационного центра научных институтов, принимающих и доводящих технологии, обеспечивающих и организующих договоренность с производителями или сами создающих предприятия с привлечением не только российских, но и зарубежных инвесторов и т.д. практически определил направление конверсии такого рода поселений в научно-производственные комплексы рентабельные в современных условиях. Жизнь этих городков сохраняется со специализацией промышленного распространения новых технологий и фундаментальных разработок. Результатом данной деятельности явилась соответствующая проработка федеральных законов о наукоградах с частичной поддержкой средств из федерального бюджета. Аналогично для небольших районов, имеющих моноспециализацию, определяемую районообразующим предприятием, тоже требуется серьезная законодательная проработка и принятие решений о порядке временной государственной поддержки в случае угрозы депрессивного состояния.

Еще несколько слов следует сказать по соотношению региональных и федеральных моментов экономической политики, результатом несогласованности которых часто являются реальные ограничения в экономической деятельности. Например, уже упоминавшееся антимонопольное законодательство адресовано обычно федеральному (общероссийскому) уровню по производствам, определяющим 20–30% общероссийского рынка. Но каждое предприятие находится на определенной территории, где и является фактически абсолютным региональным монополистом. Поэтому роль региональной администрации является главной при определении региональных тарифов. Антимонопольная деятельность сводится к жесткому контролю на региональных рынках за динамикой затрат, в частности, в электроэнергетике, угольной промышленности и т.д. Все это подтверждает лишь необходимость учета региональных условий, так как любая деятельность осуществляется на территории, то экономическая политика может быть эффективной только тогда, когда она реализуема в регионах. Значительная часть мероприятий должна согласовываться с региональными властями, которые лучше знают положение дел на местах. Однако, зачастую и деятельность региональной власти может идти вразрез федеральной, т.е. с интересами других районов: как уже отмечалось, Башкирия, Татария, Якутия, Чечня одно время не платили взносов в федеральный бюджет, в некоторых субъектах федерации имело место ограничение вывоза по продовольствию, разбазаривание государственных средств недобросовестными региональными руководителями, не целевое расходование в районах федеральных средств и т.д. Административная ответственность за эти нарушения минимальна, а уголовная длительное время отсутствовала.

Положительность принципов отработки реализации федеральной политики через регионы не только производственного направления, но и социального тоже подтверждает практика. Многим решениям на федеральном уровне предшествовали социально-экономические эксперименты на территории.

Например, пилотная программа предоставления адресной социальной помощи малообеспеченным семьям (как часть международной помощи России) начала реализовываться в 1997 году в Центральном районе г. Волгограда и в г. Волжском Иловнинского района Волгоградской области. Например, отработывалась схема выплаты пособий. Права на пособие имела только такая семья, чей месячный денежный душевой доход за три

месяца, предшествующие обращению за пособием, не превышал административной границы бедности (50% от областного бюджета прожиточного минимума тоже среднего за три месяца, предшествующих обращению за пособием). Первые результаты показали, что за счет такого дифференцированного подхода суммы социальной помощи таким нуждающимся семьям возросли на несколько порядков по сравнению с помощью, предоставляемой обычным порядком. Размер пособия зависел также от совокупного дохода на одного члена семьи. Аналогичная работа проводилась по жилищным субсидиям: льготно они выделялись не всем желающим, а нуждающимся по критерию бедности. В Карелии 70% регионального бюджета длительное время шло на обслуживание жилищно-коммунального хозяйства, что противоречило всем экономическим нормам. Это определило целесообразность введения коммунальных льгот только для нуждающихся.

По данным таких экспериментов был объявлен мораторий на принятие законодательных актов на федеральном и региональном уровнях в 1999 году, расширяющих объемы социальной помощи населению, чтобы не превышать возможности федерального бюджета.

Практика показывает, что у регионов достаточно полномочий и возможностей для осуществления политики в интересах собственного населения, поэтому Центр в идеале должен нести основную ответственность за сбалансированное взаимодействие между региональными хозяйствами на территориально едином экономическом пространстве страны. Сохранение такого взаимодействия очень хрупко.

Так в период финансового кризиса в августе 1998г (когда правительство приостановило оплату государственных облигаций, объявив о «реструктуризации» данного долга и введения нового валютного коридора), многие региональные лидеры дистанцировались от политики федерального Центра, приведшей к обвалу рубля, росту цен и вызвавшей ажиотажный спрос населения на многие виды продуктов. В одночасье разорились фирмы, работающие с импортной продукцией, банки (среди них московские) и многие финансовые компании, занимавшиеся операциями с ценными бумагами. Вслед за федеральным центром изменили механизм погашения своих долгов многие регионы (Татария, Новосибирская обл.).

Учитывая создавшееся тяжелое положение, региональные власти брали на себя полномочия по стабилизационным мерам. На территории многих субъектов Федерации ввели регулирование цен на социально значимые продовольственные товары: предельный уровень рентабельности и торговых надбавок. Так в Архангельской области этот уровень составил 15%, в Мурманской – 20%, в Татарии – 30, в Бурятии – 40% (Клеманов В.В. 2000). Другими мерами были налоговые льготы для поддержки местных производителей (Камчатская, Кемеровская обл.), организация ярмарок сельской пищевой продукции, помощь при организации мест торговли на городских рынках. Принимались и нелегитимные меры по запрету вывоза продукции за пределы региона (Удмуртия, Хабаровский край, Брянская, Вологодская обл.). Предложения по коллективным действиям регионов были более редки. Так губернатор Оренбургской области выступил с инициативой создания Уральского валютного фонда, Северо-Западная ассоциация решила разработать свою антикризисную программу. Можно понять руководство регионов, когда в условиях сокращения производства и ухудшения состояния региональных и местных бюджетов звучали предложения о создании собственных золотых запасов (Самарская и Кемеровская обл., Якутия).

Непрерывность решений по деbüroкратизации управления региональным хозяйством отражает сложность процесса снятия административных барьеров по развитию производства и предпринимательской деятельности. Обычно они охватывают сектора лицензирования, выдачи разрешения, регистрации, доступа к льготным кредитам, сертификации и т.п.

### § 3.2.4. Региональные финансы

*В казне холодно – в народе голодно*

**Государственный бюджет (казна)** объединяет денежные средства в форме его доходов, которые в форме расходов распределяет власть в соответствии с определенными полномочиями. Финансирование идёт на выполнение общих задач для страны, районов и обеспечение функционирования государства. Указанные средства собираются с помощью налогов. Бюджетная система образуется по конституции страны и регулируется нормативными документами: Налоговым и Бюджетным кодексами, законом РФ о финансовых основах местного самоуправления, кроме того утверждена концепция реформирования межбюджетных отношений на 1999–2000 гг. и др.

Обычно указанную бюджетно-налоговую сферу называют финансовой. Иногда терминологически данную сферу объединяют и с денежно-кредитной сферой. **Региональные финансы** это сфера, через которую распределяются и перераспределяются денежные средства для территориальных образований.

Существуют оправданные жизнью принципы построения бюджетов, одним из универсальных принципов которых является их разделение по уровням управления. В России в соответствии с Бюджетным кодексом приняты три уровня бюджетно-налоговой сферы:

1. федеральный, общий для всех районов страны;
2. региональный для субъектов Федерации (56 областных, краевых и бюджета Еврейской автономной области, 10 автономных округов, бюджетов городов столичного статуса Москвы и Санкт-Петербурга, 21 бюджет республик в составе России);
3. местный (муниципальный): для районов, составляющих территории субъектов Федерации (около 1900), городов (около 1100), поселков городского типа (1850), поселений и других образований местного самоуправления<sup>7</sup> (сельских администраций больше 24000).

Все три уровня образуют консолидированный общероссийский бюджет, а региональные (территориальные) бюджеты второго и третьего уровней – консолидированный региональный бюджет. Теоретически возможно по договоренности, когда бюджеты верхнего уровня выполняют функции нижнего, если последние не в состоянии надлежащим образом его исполнить. В этом случае централизация функций может привести к экономии средств. Между бюджетами осуществляется перераспределение финансовых ресурсов – трансферты. Устройство бюджетной системы Российской Федерации представлено на схеме 3.2.4.2. В бюджетную систему входят также государственные внебюджетные фонды (пенсионный и др.)

Естественно, для того, чтобы региональные органы могли проводить свою политику, они должны иметь собственные средства, составляя и исполняя соответствующие бюджеты по финансированию своих мероприятий. Полезные для районов решения должны быть финансово обеспечены, т.е. задачей бюджетов является финансовое обеспечение органов власти в широком смысле. В настоящее время доля доходов территорий в консолидированном бюджете составляет примерно половину.

---

<sup>7</sup> В ожидаемой реформе местного самоуправления и развития федерализма предполагается четыре уровня власти: федеральный, субъекты Федерации, муниципальные округа и муниципальные образования, т.е. сохранение территориального уровня (районов области). Крупным городам предоставляется право совмещать функции муниципального образования и округа.

За средства региональных бюджетов и фондов всегда происходит борьба. Почему? А потому, что предоставляемые средства даются обычно на безвозвратной основе (бесплатно).

Бюджетные и имущественные права, предоставленные органами власти, позволяют им формировать финансовые средства, включая доходы от своих предприятий, находящихся в собственности региональной власти. Хорошая власть должна эффективно раздать деньги (как сорока в известной сказке). Бюджетные деньги – это и кнут, и пряник. На распределяемые денежные фонды между отраслями и нуждающемуся населению очень много охотников. Нужно определить для кого всех важнее? Какие приоритетные направления? Очень важен также для бюджетов контроль за финансовой деятельностью предприятий, организаций, подведомственных органов власти, получающих и распределяющих бюджетные средства. Например, при Ельцине в Чечню было перечислено около 70 млрд руб. на восстановление экономики и социальной сферы. Куда они делись? Финал для конечных потребителей как в сказке: и я там был, мед, пиво пил, по усам текло, а в рот (т.е. по назначению) не попало.

Таким образом, для бюджетной системы можно сформулировать три основные задачи:

1. формирование доходов;
2. эффективное их распределение;
3. контроль исполнения.

Кроме того, формы построения бюджетов должны быть просты и понятны, а движение финансовых средств прозрачно по источникам и адресатам получения денег. Основной формой аккумуляции финансовых ресурсов бюджетов является налогообложение результатов и видов деятельности предприятий, населения и их собственности (схема 3.2.4.3.). Налоги тоже разделены по отмеченным выше уровням управления. Различают ставки налогов (включая разделенные ставки) и нормативы распределения собранных налоговых поступлений в бюджеты разного уровня (схема 3.2.4.1.). На долю неналоговых поступлений приходится значительно меньшая часть, составляющая в разные годы 10–12% доходов консолидированного бюджета России. К ним относятся дивиденды с государственной доли пакетов акций предприятий, их продажи, доходы от аренды государственного имущества, возможны также кредиты, помощь и другие поступления.

Принцип федеративного устройства нашего государства определяет региональную бюджетную систему как относительно самостоятельную и по влиянию сильную часть государственной системы. Все региональные доходы, полученные из разных источников, классифицируют на собственные и регулирующие (схема 3.2.4.1 и 3.2.4.4).

**Собственные доходы** территориальных бюджетов формируются законодательно определенными только для региональных бюджетов налогами, поступлениями для них из внебюджетных фондов, неналоговыми доходами, определяемыми нормативными актами (основанными на распределении компетенции между уровнями власти), безвозмездными перечислениями и т.д. Значения ставок устанавливаются обычно едиными по территории и неизменными в течение длительного времени. Среди таких налогов можно назвать следующие: бывший в прошлом налог с продаж (ставка 5% от суммы реализации), на имущество – 2,5% от его стоимости и др. Указанные собственные финансовые средства принадлежат субъекту бюджетного права. Они полностью или частично, на постоянной или долговременной основе закрепляются законодательством за соответствующим региональным бюджетом и поступают в него, иногда минуя даже и вышестоящий бюджет (см. два верхних уровня (I, II) блоков ниже следующей схемы 3.2.4.1).

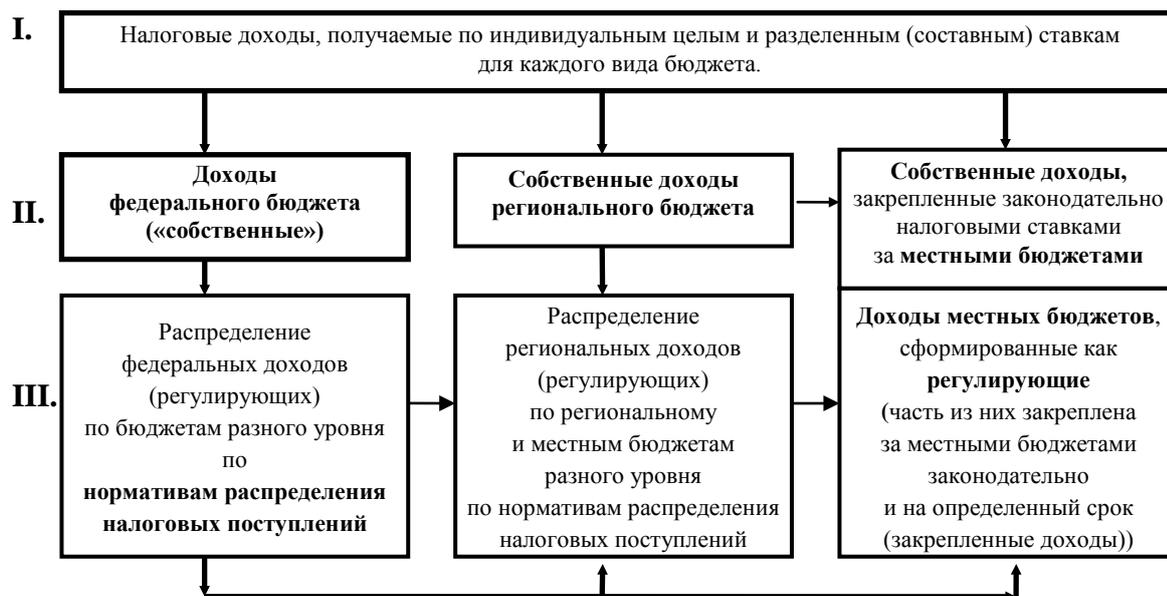


Схема 3.2.4.1. Распределение доходов бюджетов на собственные и регулирующие

Однако специальными постановлениями правительства налоговые доходы могут распределяться между бюджетами разного уровня по постоянным или временным нормативам независимо от официального статуса налога, допуская этим нестрогость налоговой терминологии (схема 3.2.4.1).

Например, федеральный налог за недра зачисляется в равных долях в бюджеты всех уровней, поступления от регионального налога с продаж в соотношении 40 и 60% между региональными и местными бюджетами, фактически придавая им свойства межбюджетного регулирования.

**Регулирующие доходы** являются частью налоговых доходов бюджетов вышестоящего уровня (например, федерального), используемых для приемлемого (или среднего) по социальным критериям сбалансирования расходов и доходов бюджетов низшего уровня (например, региональных). Такой же регулирующий принцип используется в схемах взаимоотношений регионального и местного бюджетов. Фактически регулируемые доходы имеют характер совместного с выше стоящими бюджетами использования налоговых доходов. Они передаются в бюджеты низшего уровня именно в виде регулирующих доходов. Таким образом, категория «регулирующие доходы» сводится к практике отчислений от налоговых поступлений, нарушая принцип «один налог – один бюджет» со 100%-ым поступлением определенного налога в бюджет одного уровня.

Подавляющая часть доходов регулирующего типа определяются законодательно твердо зафиксированной долей от федеральных налоговых доходов (в нестрогой трактовке, т.к. существуют нормативные отчисления и от региональных налоговых сборов, тоже называемых регулирующими) и иными платежами, по которым устанавливаются нормативы отчислений в бюджеты субъектов Федерации.

В зависимости от экономического состояния и предложений правительства часто меняются как сами единые и разделенные ставки налогов, так и нормативы распределения от налоговых доходов в бюджеты низшего уровня. Так в период реформ 1990-х годов региональная доля процентных отчислений от доходов с налога на добавленную стоимость менялась с 5 до 15% (при налоговой ставке от 28 до 20 и позднее до 15%), на прибыль федеральная часть разделенной ставки – с 13 до 11% (при общей ставке от 35 до 30%, а с 2002 г. – 24%). Налог на заработную плату 12%

до 1998 года весь распределялся в региональный бюджет. Позже региональная доля этого налога составляла 9%, а федеральная – 3%. Доходы по региональному налогу на вмененный доход (в фиксированной денежной сумме) делятся в пропорции 25 для федерального и 50 для регионального бюджетов и 25% – для государственных внебюджетных фондов. Данные нормативы тоже меняются при разработке бюджетов на очередной год (см. схему 3.2.4.4). Следует отметить, что законодательство позволяет закреплять определенные доли от налогов субъектов Федерации и за местными бюджетами (по акцизам на отдельные виды товаров, и другим перечисленным регулирующим налогам). Конкретные их размеры определяются органами субъектов Федерации. (Например, в 2000 г. все 100% норматива отчислений на имущество были отданы районам и городам. Территориальные бюджеты низового уровня получили средства, однако, областная власть потеряла возможность регулирования деятельности расположенных там предприятий.)

Фактически для регулирующих доходов схема получения средств более широкая по источникам (см. уровень III блоков схемы 3.2.4.1.). Даже муниципальные (местные) органы власти, например, формируют свои доходы как в виде частичных отчислений от федеральных и региональных налогов (например, налог на имущество предприятий частично зачисляется в местный бюджет), так и за счет местных налогов. Последние являются обязательными платежами юридических и физических лиц для местных бюджетов. Их перечень из 23 налогов по состоянию на 2000 г. регламентирован законодательством, но не является обязательным для введения их в действие. Безусловному взиманию касаются лишь налоги на имущество, на землю и регистрационный сбор за право заниматься предпринимательской деятельностью. Другие налоги по положению могут не назначаться, но это лишь формально, т.к. как обойтись реально без сборов на содержание милиции, благоустройство территории и другие цели невозможно. По большинству местных налогов (как впрочем, и для региональных) регламентируются лишь верхние пределы ставок, что позволяет региональным органам проводить стимулирующую политику предоставления льгот для определенных видов деятельности.

Собственные доходы составляют меньшую часть средств территориальных бюджетов. Этих средств обычно не хватает, т.к. пока исторически региональные власти, в сравнении с федеральными, несут подавляющую нагрузку по финансированию объемных затрат социально-культурных учреждений (здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, частично транспортное обслуживание и образование, обслуживание памятников культуры и т.д.). Финансирование социальных и культурно-бытовых мероприятий в областных, краевых и городских бюджетах составляет почти половину всех расходов. Тогда как в районных, поселковых и сельских бюджетах они еще выше, достигая 60–85%. Основную часть расходов местных бюджетов, кроме перечисленных, и имеющих, в сравнении с бюджетами субъектов федерации, более адресный характер (на отдельные социальные группы, по конкретным предприятиям), составляют направления на социальные программы. На другие мероприятия просто нет денег. Это вынуждает региональные власти постоянно решать сложную задачу “жить по средствам, которых нет”. Приближение к моделям самофинансирования субъектов Федерации потребует еще много времени и тонкой работы по совершенствованию управления, налогообложения и правового обеспечения бюджетных полномочий.

Существующие социальные проблемы необходимо решать безотлагательно сейчас, в текущий момент времени. Поэтому развивается “альтернативное” финансирование с целью получения дополнительных средств: сдача в аренду пустующих

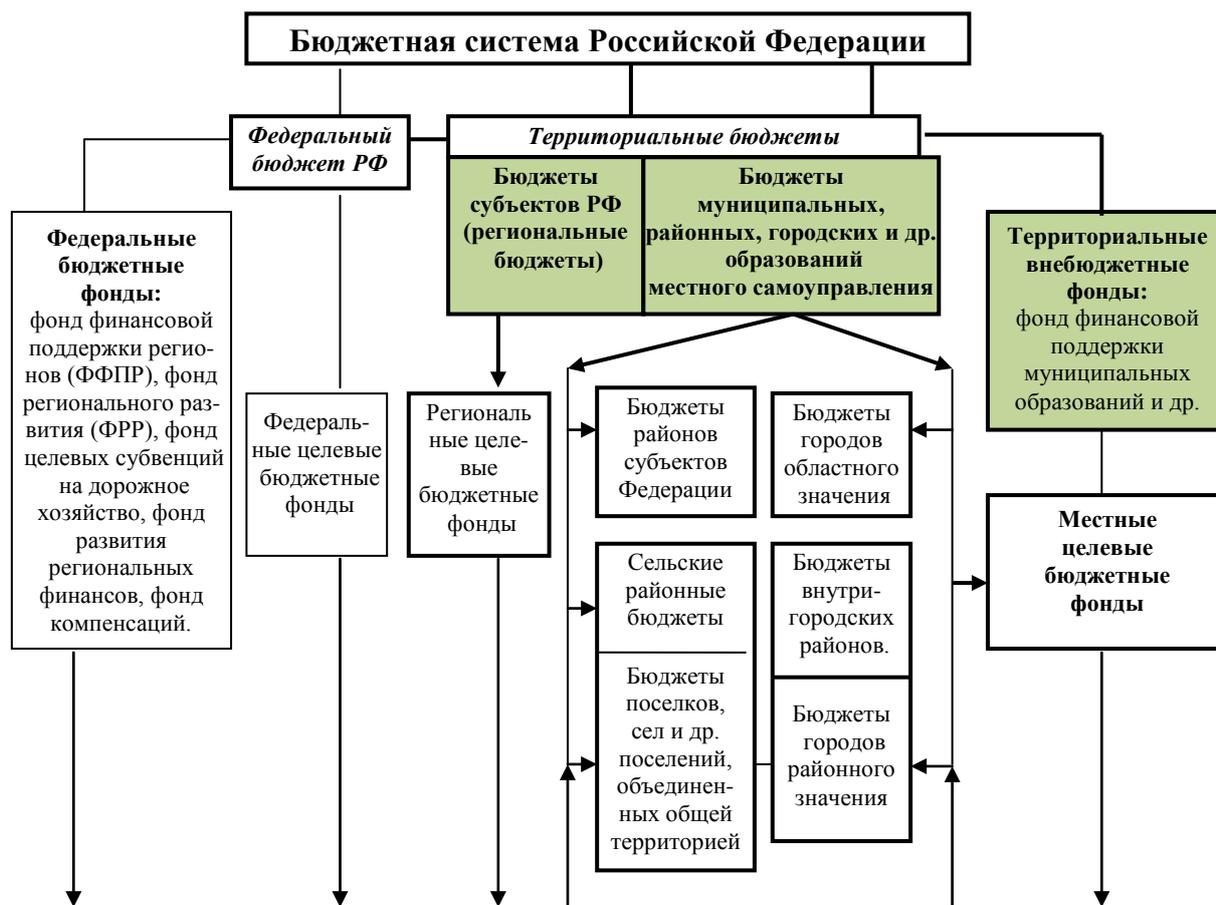


Схема 3.2.4.2. Устройство бюджетной системы Российской Федерации

помещений банкам, агентствам недвижимости, свободных торговых площадей представителям частного бизнеса (освоение подземного городского пространства для общественных комплексов различного целевого назначения, создание развлекательных центров, использование метро для прокладки частных коммуникаций, переходов для торговли, и т.д.).

Как уже говорилось, кроме налоговых доходов источниками доходов регулирующего характера выступают и другие средства.

**Трансферты** – это финансовые средства, поступающие из федерального бюджета на решение социальных задач (т.е. социально-целевые), а также из федерального и региональных фондов для финансовой поддержки регионов.

**Бюджетные дотации** – представляют собой средства, получаемые из бюджетов другого уровня в твердой сумме на безвозмездной основе на покрытие текущих расходов. Если средства предоставляются на возвратной основе и срок до 6 месяцев, то это бюджетная ссуда. Аналогичными по содержанию являются субвенции. Они предоставляются хотя и на безвозвратной основе, но под строго определенные мероприятия и цели, на осуществление которых на местах не хватает средств.

**Бюджетные субсидии** – бюджетные средства, передаваемые бюджету другого уровня, предприятиям, предпринимателям на решение определенных задач на условиях долевого финансирования проекта. Они могут быть процентными и беспроцентными.

Среди дополнительных источников доходов территориальных органов власти могут служить краткосрочные банковские кредиты, а также выпуск целевых региональных займов

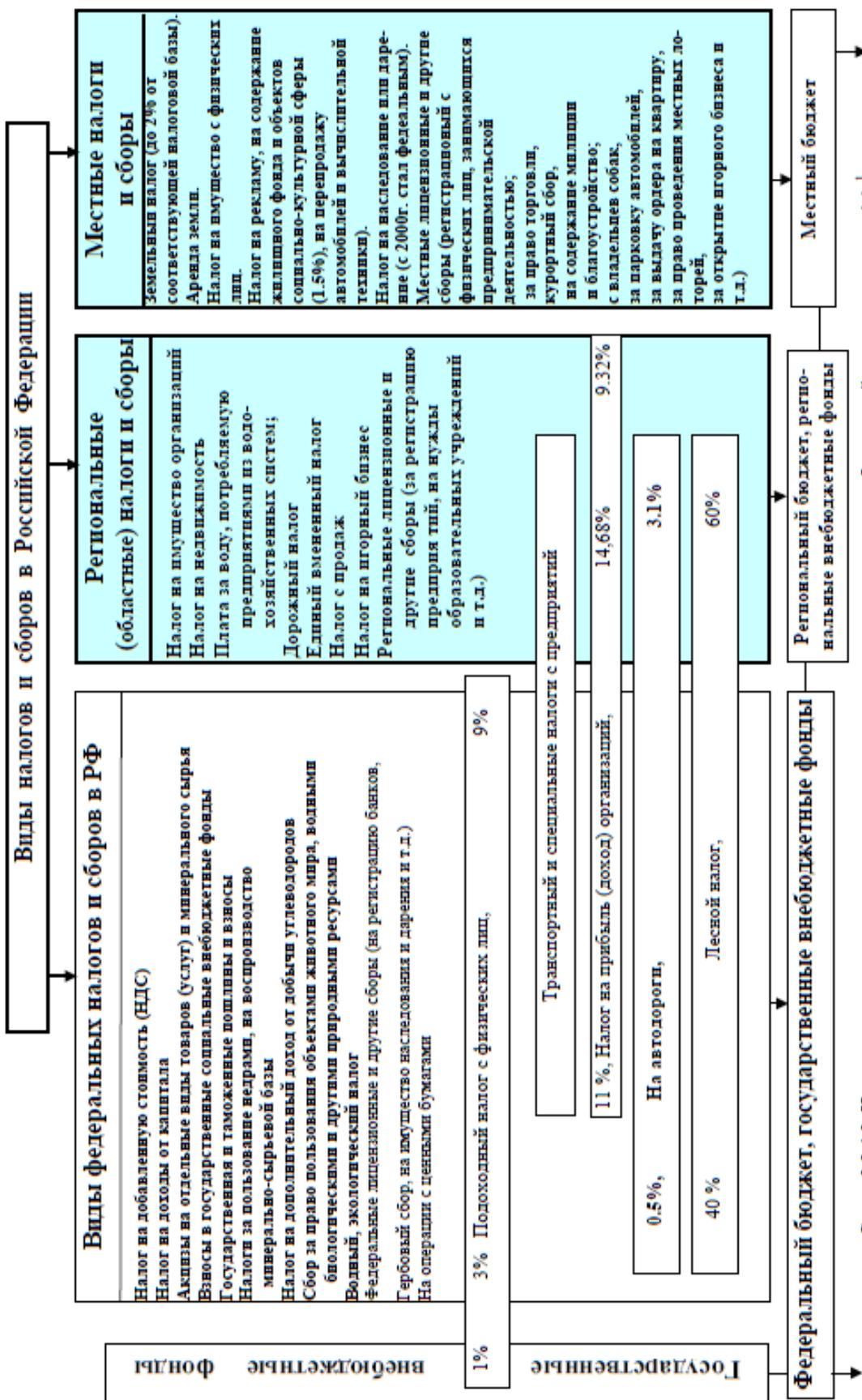


Схема 3.2.4.3. Налоги с индивидуальными и законодательно разделенными по уровням бюджетной системы ставками (□).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Значения ставок сбора даны по состоянию на 1999-2000гг.

Самостоятельность бюджетов определяется следующими принципами:

1. Доходы должны покрывать собственные бюджетные расходы. Должно быть четкое разграничение и законодательно закрепленное доходных и расходных функций между бюджетами различных уровней. Целесообразно, видимо, народное хозяйство (отрасли, промышленную инфраструктуру, аграрно-промышленный комплекс, ...) финансировать преимущественно из областного бюджета, а расходы, приближенные к населению, – передавать преимущественно местным бюджетам.

2. Значительные эффекты можно получить от хорошей организации бюджетного процесса. Определенную экономию в монопольных условиях городов дает конкурсное распределение бюджетных средств.

3. На уровне различающихся условиями муниципальных образований должны применяться выравнивающие последствия, корректирующие коэффициенты. Они должны отражать:

- природно-климатические условия;
- национально-культурные особенности;
- фактическую обеспеченность услугами и объектами социальной сферы;
- влияние более высоких цен и т.д.

Структура расходов региональных бюджетов поэтому различается и по стране, отражая сильную дифференциацию положения в хозяйственном комплексе регионов и их доходность, различия в численности и составе населения регионов, состояния в них отраслей социальной сферы и т.д.

**Региональные внебюджетные фонды.** Следует заметить, хотя бюджетные средства значительны, но в целом на территории обращаются еще большие финансовые средства, тоже так или иначе связанные с бюджетом, формирующие его источники и участвующие в развитии регионального хозяйства и инфраструктуры. Среди них, например, доходы предприятий, включая банковскую систему, доходы населения и их сбережения. В сумме все эти доходы образуют финансовые ресурсы региона (схема 2.4.5). Особую роль здесь играют ресурсы банковской системы, обеспечивающие текущую деятельность предприятий, через счета которой и которых проходят межбанковские кредиты, ссуды, кредиты, предоставляемые предприятиям данного региона банками других регионов и др. средства. Информация о финансовых ресурсах показывает, чем располагает область и дает обоснование для целенаправленных “просьб” администрации о добровольных взносах на региональные нужды или помощи хотя бы в косвенном виде, объединяя их со средствами региональных органов.

Наличие указанных финансовых ресурсов за счет “инициатив” администрации региона позволяет частично привлечь их, образуя внебюджетные фонды. Они формируются за счет специальных финансовых поступлений, включая местные специализированные налоги, например, в дорожный фонд. Их средства ориентированы в основном на создание и содержание объектов общерегионального назначения и такого же характера мероприятий. Конечно, хозяйственные субъекты сами строят, и сами объединяются для решения смежных вопросов экономических связей, создания на паях инженерных объектов и другой региональной инфраструктуры. Объединение же средств в рамках внебюджетных фондов более надежно, т.к. имеется гарантия в лице региональной власти. Содержательно региональные внебюджетные фонды в большинстве своем совпадают по назначению с федеральными, а названия характеризуют направления их использования: дорожный, экологический, занятости, территориальный фонд обязательного медицинского страхования субъекта Федерации, пенсионный, социального страхования





Схема 2.4.5

Существуют также целевые фонды, которые образуются в рамках бюджета. Например, в практике Новосибирской области осуществлялось финансирование программ “100 деревень Новосибирской области”, “Дети...”, Молодежь...», «Содействие занятости населения ...», “Содействие занятости населения Новосибирской области”, на воспроизводство минерально-сырьевых ресурсов, на развитие определенных отраслей и др. Существование указанных направлений расходов ограничено определенным периодом. Финансовая помощь из областного бюджета местным осуществляется через следующие фонды.

1. Фонд финансовой помощи. Основная часть средств (до 90%) тратится на формирование местных бюджетов и покрытие дефицита между расходами и собственными доходами. Остальная часть – на выравнивающую помощь территориям с бюджетной обеспеченностью ниже областной. (Последняя рассчитывается на этапе формирования перспективного бюджета как отношение всех доходов областного бюджета к совокупной потребности в расходах).

2. Фонд целевых расходов. Средства в виде субвенций и субсидий идут на финансирование мероприятий по реализации действия федеральных законов о ветеранах, о защите инвалидов, на капвложения, жилищное и коммунальное хозяйство, на подготовку кадров для села.

3. Фонд финансового стимулирования. Его размер – 1% от собственных налоговых доходов. Средства в форме субвенций направляются в бюджеты тех районов и городов, которые перевыполнили платы по налоговым поступлениям по итогам предшествующего года.

Следует отметить, что по своей сути внебюджетные фонды относятся к целевым доходам и расходам. Поэтому целесообразно в будущем включить их в состав консолидированного бюджета в виде соответствующих статей. Защита этих статей может быть определена необходимыми правовыми актами. То есть указанными мерами вне-

бюджетные фонды без больших потерь могут быть ликвидированы, что упростит бюджетную систему при сокращении численности финансовых чиновников. (В частности, уже в 2001 г. в доходы казны Новосибирской области были включены доходы дорожного и экологического фондов).

Финансово-бюджетная сфера является плановым инструментом социально-экономического регулирования той области, где рыночные методы не достигают результата. Основные проблемы указанной сферы: несовершенство и, как следствие, большая коррумпированность на уровне субъектов РФ из-за отсутствия подробных процедур, регулирующих деятельность госслужащих, подзаконных актов, чётких санкций за нарушение норм. На практике наблюдается следующее: чем больше дотационность, тем больше коррупция; масштаб коррупционных сделок наблюдается в более богатых регионах, где большие финансовые потоки, особенно с экспортной составляющей. Следствием этого является нарушение механизмов конкуренции, увеличение накладных расходов с уменьшением капитала, тормозящих экономический рост, усиливается социальная напряжённость.

Основными требованиями к созданию налоговой и в целом финансовой системы является достижение баланса взаимосвязанных интересов: (1) государство – (2) производственных компаний – (3) территорий (региональные бюджеты, население района).

1. Особенностью пополнения федерального бюджета за счет налогов рентного характера (изъятие большей их части для решения социально-экономических задач, которые на данном этапе не решаются рыночными способами) ...

2. Связанный с первым требованием учет рентных условий экономического пространства: для месторождений, выработавших 80% запасов, снижение или отмена НДС (налог на добычу полезных ископаемых), территориальные коэффициенты к заработной плате, учитывающие влияние природно-климатических условий, ценность земель и т.д. Общие требования к налогам – не ограничивать эффективного развития всех региональных экономик.

3. Регионально дифференцированная система федеральных налогов для некоторых территорий, имеющих особенности экономического развития, социального и географического положения.

В настоящее время в управляющие органы не внедрены комплексные инструменты сбалансирования сводных социальных и хозяйственных решений по регионам. Присутствуют лишь автономные точечные, хотя и важные, решения по отдельным районам. Межрегиональные взаимодействия осуществляются преимущественно отраслями, корпорациями, которым эти цели могут оказаться непосильной ношей. Кроме того, реальные отраслевые решения могут испытывать влияние лоббирования и противоречия с более эффективными народнохозяйственными стратегиями.

#### Литература по теме 3.2.

1. Андреева В.В. Региональная политика в России (г. Сыктывкар), (ж.: Проблемы региональной экономики, № 4, 1998).
2. Б.С.Жихаревич. Современная экономическая политика городских и региональных властей. – С–Пб. – 1995.
3. Богачева О.В. Проблема укрепления бюджетов субъектов Федерации и местного самоуправления (ж.: Финансы, №9, 1997).
4. Бюджетная система России. – М.: В.А. Крюков и др. Региональный экономический механизм (ж.: Регион, № 3, 1997).

5. Вардомский Л.Б., Розенберг Д. Региональные проблемы децентрализации финансов (в кн.: Новые факторы регионального развития. – М.: Институт географии РАН, Международная Академия развития и сотрудничества, 1999).
6. Глазырин М. Экономические модели местного самоуправления (ж.: Экономист, 11.99).
7. Домнина И. Проблемы взаимодействия естественных монополий с регионами (ж.: Экономист, 11.99).
8. Евсеев С. Экономическое пространство регионального банка (ж.: Вопросы экономики, № 9, 1999).
9. Кисельников А.А., Ларина Н. Региональная политика в странах рыночной экономики. – М.: Экономика, 1998.
10. Клеманов В.В. Региональное развитие и экономическая самостоятельность. – Москва: Эдиториал УРСС. – 2000.
11. Концепция формирования межбюджетных отношений в РФ (Российская газета, 8 августа, 1998).
12. Короселев Ю.В. Финансирование инвестиционной программы города в условиях формирования рыночных отношений: опыт Москвы (ж.: Финансы, № 6, 1999).
13. Лексин В. и Швецов А. Региональные и местные займы (Российский экономический журнал, № 2, 1999).
14. Алексеева М., Якутин Ю. Промышленная политика Магаданской области: создание региональной ФПГ (Российский экономический журнал, № 2, 1999). – с. 56–66.
15. Маршалова А.С., Новоселов А.С. Основы теории регионального воспроизводства (тексты лекций). – Новосибирск: НГАЭиУ. – 1997.
16. Матовников М.Ю. и др. Российские банки: 10 лет спустя. – М.: Мак центр, 1998.
17. Михеева Н.Н. Региональная экономика и управление (Учебное пособие для вузов). – Хабаровск: ИЭИ ДО РАН. – 2000.
18. Основные положения региональной политики в Российской Федерации (Указ президента РФ от 3 июня 1996 г., № 803).
19. Поздняков А.М., Беденков А.Р., Масаков В.М., Суслов В.И., Суспицын С.А., Методологические и методические положения совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации \ Миннац РФ. – М.: Инсан, 1998.
20. Промышленная политика России: принципы формирования и механизмы реализации / Научные доклады Липсиса И.В., Нещадина А.А. и др. (ж.: Общество и экономика, № 6, 1997).
21. Пронина Л.И. О налоговых доходах местных бюджетов во второй части налогового кодекса РФ (ж.: Финансы, № 9, 2000).
22. Рабкин С.В. Необходимость формирования регионального уровня экономики (г. Сыктывкар), (ж. Проблемы региональной экономики, № 1–2, 1999).
23. Региональная экономика (под ред. Т.Г. Морозовой). – М.: "Банки и биржи", Изд. объединение "Юнити", 1995. – 304 с. (раздел I, гл. 3).
24. Роль региональных банков в стабилизации банковской системы России (ж.: Деньги и кредит, № 4, 1998).
25. Селиверстов В.Е. Развитие межрегиональной интеграции в России (кн.: Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии (Проект Тасис 9602) – Москва-Новосибирск: Экор, Сибирское соглашение, 2000).
26. Формы и механизмы межрегиональной интеграции (под ред. В.Е. Селиверстова). Сибирское соглашение – 1999.
27. Хурсевич С.Ю. Бюджетная поддержка субъектов Федерации (РЭЖ, № 9, 1997. – С. 48–56).
28. Черкашин С.В. Разработка региональной инвестиционной стратегии привлечения иностранных инвестиций. (ж. Проблемы региональной экономики, 5–7, 1999).
29. Чернышов Н.Г., Александров А.В. Организация бюджетных взаимоотношений в Самарской области. (ж.: Финансы, № 11, 1999).
30. Экономические обзоры Организации экономического сотрудничества и развития. – 1996–1997. Российская Федерация. – Париж – М.: ЦИСН. – 1998.

## Тема 3.3.

**РЕГИОНАЛЬНАЯ  
ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА***За свой грош везде хорош*

Капитальные вложения (инвестиции) – средства в основные фонды. Во многом развитие экономики связано с ожиданиями именно в инвестиционной сфере.

Важно различать 2 аспекта инвестиций:

1. финансовую оценку в денежном выражении;
2. материально-вещественный состав инвестиций: это основные фонды в виде машин, оборудования, зданий, сооружений, газо-нефтепроводов, дорог, ЛЭП, ...

Поэтому в статистике и различают.

1. Инвестиции в основной капитал, которые материализуются в основные фонды
2. Портфельные инвестиции: ценные бумаги, как сопутствующие средства экономического регулирования.
3. Прочие.

В целом же на инвестиции нужно рассматривать как необходимые издержки, аналогичные материальным, но обладающие определенными свойствами.

Капитальные вложения (инвестиции) являются основным финансовым инструментом и формирования новых экономических пропорций на территории, т.е. их развития (в перспективе). К сожалению, одним из наиболее отрицательных результатов экономического кризиса после радикальных реформ 1992 г. стал резкий спад инвестиционной деятельности в России. Уже через 5 лет капитальные вложения составляли около 30% от дореформенного уровня 1991 г. Снижение наблюдалось по всем районам, однако интенсивность падения инвестиций на Востоке и Поволжье в целом, была более значительной (табл. 3.3.1).

Затянувшийся экономический спад и снижение капитальных вложений обусловили приближение страны к краю экономической катастрофы. Указанные процессы уже привели к изменению территориальных пропорций в пользу Европейской части и серьезным социальным последствиям: росту безработицы в северных и восточных районах и миграции из этих районов в южные и центральные районы. Поэтому эффективная инвестиционная политика, как совокупность мероприятий, направленных на развитие экономики районов, на федеральном и региональном уровне приобрело ключевое значение на современном этапе. Иначе можно потерять все завоевания наших предков, закреплявшихся с большим трудом и кровью.

По статистическим закономерностям, наблюдаемыми как в экономике в целом, так и по районам, существует определенная связь между ростом экономики и капитальными вложениями. Это отношение в периоды роста примерно составляет 1.1–1.3.

Таблица 3.3.1

Темпы изменения региональных капитальных вложений по отношению к 1991 г.  
(в сопоставимых ценах, %).

Годы	Россия	Центральный район	Поволжье	Урал	Западная Сибирь	Восточная Сибирь	Дальний Восток
1992	85	82	88	90	86	82	85
1997	95	81	55	95	63	59	68
2000	30,5	48,7	22,8	40,7	33,6	28,2	22,4
2003	34,4	48,0	25,2	46,8		43,3	35,9

$\frac{\text{Темп роста капитальных вложений}}{\text{Темп роста ВВП}} \geq 1.1$
---

То есть, чтобы обеспечить, например, в условиях отсутствия резервных недоиспользуемых мощностей 5% прироста ВВП, необходимо осуществлять вложения с опережающим темпом не менее 6%.

После 1998 г. начался определенный перелом в некоторых тенденциях: в 2000 г. темп прироста капитальных вложений составил 17%, а в 2001 г. – 8%.

Таблица 3.3.2

Годовые темпы изменения региональных капвложений (в сопоставимых ценах, %)

Регион	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Россия	110,9	116,7	122,7	109,8	84,3	106,0
Центр.ФО	108,4	112,8	124,2	106,9	82,1	95,0
Привол.ФО	114,7	114,7	126,1	107,9	83,5	99,5
Уральс.ФО	94,7	119,8	121,0	111,6	89,6	104,8
Сибир.ФО	118,6	124,9	126,3	111,0	86,2	103,0
Дальн.ФО	107,4	102,3	118,9	111,7	107,1	97,9

В технологической структуре инвестиций в основной капитал изменилось в лучшую сторону. Так доля инвестиций на приобретение, монтаж и установку машин, оборудования, а также приобретение инструмента и инвентаря составила уже в середине 1999 г. 35% против 27 в 1998 г. Однако общее положение еще далеко от необходимого. По федеральной инвестиционной программе предполагалось ввести 191 важнейших производственных и социальных объектов, а введено 7. Финансирование программы в 1999 г. было определено в 3 раза ниже уровня 1998 г. Аналогичные тенденции наблюдались и в кризисный 2009 г.

Особенностью инвестиционных процессов является определенное временное отставание (лаг) периода результатов и начала вложений. Поэтому, даже при оживлении инвестиционного процесса, результаты можно ожидать лишь через несколько лет.

В этой теме мы рассмотрим:

1. Факторы, влияющие на формирование и реализацию региональной инвестиционной политики.
2. Методические принципы формирования инвестиционных рейтингов деятельности (агентство «Эксперт – география»).
3. Некоторые конкретные рекомендации по инвестиционной политике.

### § 3.3.1.

#### Методологический аспект региональной инвестиционной политики

*Копни поглубже, найдешь погуще*

Важнейшей проблемой инвестиционной политики для всех регионов является поиск источников финансирования. Наиболее заметную роль играют следующие источники.

1. Собственные средства региональных бюджетов. Они являются новым источником, если сравнивать с советским периодом развития России, когда бюджет союзного государства был доминирующим источником инвестиций. Хотя в большинстве субъек-

тов Российской Федерации бюджетная ситуация в 1990-е годы была очень напряженная и не позволяла по стране вести активную самостоятельную инвестиционную деятельность, ряд регионов осуществил значительные капиталовложения именно за счет собственных средств.

Одним из таких регионов являлась в недалёком прошлом Республика Саха (Якутия). Доходы якутского бюджета складываются в основном за счет средств от экспортной деятельности, в основном алмазов (в среднем 40–50% доходной части республиканского бюджета). В 1992–1995 гг. экономическая ситуация была особенно благоприятной для республики. Стоимость экспортируемых алмазов на мировом рынке многократно превосходила внутренние издержки по добыче. Именно эти доходы и дали возможность Якутии предпринимать активные инвестиционные действия. Доля капитальных вложений достигла 25–30% от расходов консолидированного республиканского бюджета.

Среди регионов, которые за прошедшее десятилетие 1990-х годов активно инвестировали собственные деньги в развитие регионального хозяйства фигурировали Москва, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, Ленинградская обл., Красноярский край, Свердловская обл. и некоторые другие регионы. В этот список попадают исключительно территории, где промышленность имеет ярко выраженную экспортную ориентацию, а также крупные финансовые центры, обеспечивших перераспределение финансовых ресурсов.

2. Следующим источником финансирования особенно региональных инвестиционных проектов продолжает оставаться федеральный бюджет. Однако, начиная с 1992 г., поступление денег из федерального бюджета на инвестиционные цели неуклонно уменьшалось.

Например, (Д.Б. Кувалин, 1999), если объем финансирования строительства Амуро-Якутской железнодорожной магистрали из федерального бюджета измерялся сотнями миллиардов рублей, то в 1996 г. на этот проект федеральные власти выделили всего 30 млрд руб. (по сравнению с 270 млрд руб. из якутского бюджета), а в 1997–1998 гг. строители железной дороги не получили из Москвы ничего. Фактически финансирование этого общефедерального проекта было полностью переложено на плечи одного региона. Было объявлено в тот период, что будет финансироваться из федерального бюджета строительство только двух железнодорожных объектов – Северомуйского тоннеля и моста через Амур на БАМе.

3. Стабильным источником инвестиций в регионах стали собственные средства предприятий. Данные средства складываются из амортизационного фонда, доходов предприятия и заемных средств (кредитов) предприятий. Несмотря на тяжелую экономическую ситуацию в годы реформ, подавляющее большинство российских предприятий понемногу продолжало проводить капитальные ремонты, заменять оборудование, развивать инфраструктуру и производственные коммуникации, строить новые производственные помещения и т.д. Это можно объяснить рядом причин.

Во-первых, большой удельный вес бартерных сделок приводил к тому, что значительный объем платежей предприятия получали в виде материальных ресурсов (металла, строительных материалов, оборудования и т.д.), которые достаточно трудно использовать в производстве основной продукции и перепродавать. Поэтому предприятия нередко могли применять эти ресурсы только для обновления собственного производственного аппарата, что они и делали.

Во-вторых, предприятия поощрялись на инвестиционные действия региональными администрациями, предоставлявшими инвесторам специальные местные налоговые льготы.

В-третьих, довольно часто складывалась ситуация, когда основное производство останавливалось из-за отсутствия спроса при том, что на предприятиях еще оставались

определенные запасы финансовых и материальных ресурсов. В этих условиях администрации предприятий предпочитали использовать эти ресурсы на модернизацию собственных производственных возможностей в надежде на благоприятные изменения конъюнктуры в будущем.

Отмеченные источники сохранились преимущественно для финансово успешных предприятий: Газпром, активно расширяющий магистральные и распределительные газовые сети во многих регионах России, осваивающий новые месторождения и активно закупающий новое оборудование, Саянский алюминиевый завод, Новолипецкий металлургический комбинат и некоторые другие. В целом же инвестиционное поведение предприятий зависит от общеэкономической конъюнктуры. В моменты обострения кризиса, неплатежей, как правило, они начинают сокращать свои расходы именно за счет инвестиционных планов.

4. Прямые частные иностранные инвестиции (финансовых организаций и иностранных государств). Зарубежные инвестиции не только дополнительный источник финансовых средств, но и способ привлечения новых технологий, создания новых рабочих мест и повышения квалификации наших специалистов. Длительное время приток в Россию прямых инвестиций из-за рубежа был невелик. Их суммарный объем составлял примерно от 2–3 млрд долл. (в 2005 г. – 27 млрд долл., в 2006 – 55, 2007 – рост в два с половиной раза) в год, однако доля их в капиталобразующих (основные фонды) не превышала обычно 3–4% общего объема инвестиций в стране (в настоящее время она выросла до 12–13%).

В качестве основных причин, препятствующих масштабному притоку прямых иностранных инвестиций, правительственные эксперты называют несовершенство и нестабильность российского экономического законодательства, большие политические риски, неурегулированность вопросов собственности, высокий уровень налогообложения, трудности с репатриацией прибыли и даже несоответствие старых российских стандартов бухгалтерского учета международным.

Конечно, перечисленные выше обстоятельства и особенно высокие налоги затрудняют работу иностранных инвесторов в России. Но не эти причины стали основным препятствием для прямых иностранных инвестиций. Это подтверждается и тем, что объем портфельных иностранных инвестиций (прежде всего в российские государственные ценные бумаги) на порядок превышал прямые вложения, несмотря на все экономические проблемы с законодательством и репатриацией прибыли. Главной причиной отсутствия интереса иностранных инвесторов в недалёком прошлом в капитал реальных секторов, в российских проектах является затянувшийся глубокий экономический спад в стране, прежде всего в высокотехнологичных отраслях промышленности. Существенным барьером для участия иностранного капитала является и высокий уровень транспортно-энергетических издержек в экономике на первичные ресурсы, резко удорожающих деятельность иностранных партнеров.

Тем не менее, имеются положительные примеры реализации иностранных проектов («Марс», «Кэдбери», «Ерманн» и др.) ряда пищевых фабрик в Новгородской области, Подмосковье, а также попытки многих иностранных, включая и южнокорейские компании, развернуть в России производство собственных автомобилей («Рено», «Дэу» в Ростовской области, «Киа» в Калининградской, японских в Санкт-Петербурге), Вим-Биль Дан купил 3 сырных завода на Алтае. Все эти инвестиционные проекты ориентированы исключительно на внутренний российский рынок. Поэтому, по мнению исследователей (Д.Б. Кувалин, там же), масштабный приток иностранных инвестиций в российские регионы произойдет не столько в результате изменений в законодательстве, сколько вследствие роста спроса после начала общего экономического подъема в стране. К концу 2000 года по числу предприятий с участием иностранного капитала лиди-

ровали США (около 1400), несколько меньше участие германского капитала, затем идут предприятия, привлечшие средства кипрской оффшорной зоны. Около половины таких предприятий зарегистрировано в Московской области. Особо выделяется Калининградская область, где число предприятий с германским капиталом приближается к 10% (каждый четвертый иностранный проект немецкий).

Не следует, однако забывать, что иностранные инвестиции воздействуют на экономику страны, изменяя её с целями иностранного инвестора: обеспечить захват рынка, расширение поставок собственной продукции и вывоз местного сырья на выгодных условиях. Кроме того, данный капитал, прямо или косвенно управляется из-за рубежа, его косвенное воздействие реализуется через инфраструктуру (банки, сбытовые сети, сервисные и рекламные центры, страховые компании), преследуя те же цели. Опасны, как экономическая изоляция страны, так и полное подчинение мировым конкурентным механизмам. (Накануне 1-й мировой войны население Франции владело 10% российских ценных бумаг [Логоинов Е.Л., Системные проблемы экономической безопасности. Т. 6, с.121].) Контроль над иностранными инвестициями должен обеспечивать национальные интересы. Так как районы не так сильны в сравнении с транснациональными корпорациями. То требуется жёсткий контроль со стороны государства для соблюдения приоритета общефедеральных целей над иностранными при активном выходе регионов на внешние, особенно финансовые рынки. Традиционные лидеры мирового финансового рынка выросли в наднациональные структуры.

Изобретены тонкие производные финансовые инструменты (деривативы), цена которых определяется не реальной стоимостью базисного актива, а его ценой. Объемы торговли ими достигает соотношения (10:1) к уровню мирового ВВП, то есть финансовые кризисы охватывают всё большие финансовые потоки, захватывая в сферу влияния национальные экономики, тормозя инвестиционные процессы.

Привлекая к себе иностранные инвестиции, правительства и деловые круги обычно рассчитывают на пополнение накопления, импортозамещение, привнесение в страну передовых технологий и управленческого опыта и открытие через сбытовые сети партнеров каналов экспорта продукции, производимой с участием иностранного капитала.

При пореформенной разрухе иностранным предпринимателям не составило большого труда поставить под свой контроль многие сектора отечественного производства и рынка (Иванов И., 2009). Например, доля иностранных лекарств на российском фармацевтическом рынке достигает ныне 80%, а ряд российских предприятий этой сферы из производственных превратились в фасовочные. В переработке сельхозпродукции и электрогенерации 1/3 предприятий ещё в 2009 г. стала подконтрольна иностранному капиталу; в целлюлозно-бумажном производстве доля таких предприятий приближается к 70%, в продажах бутилированной воды достигает 50%, шоколада и конфет – 70, косметики – 85, сигарет – 86, пива – 87%. Более того, многие наши предприниматели приобретали государственную или наживали свою собственность с изначальной целью продать её в итоге зарубежному «стратегическому инвестору».

5. Долгосрочные кредиты российских коммерческих банков. Они в инвестиционной деятельности практически никакой роли не играют. Длительное время финансовым учреждениям было невыгодно вкладывать деньги в реальный сектор. Даже наиболее эффективные производственные проекты в России обычно не могли обеспечить годовую рентабельность выше 15–20%. При этом срок окупаемости этих проектов составлял не менее 1–2 лет, а различные риски значительно снижали вероятность их успешной реализации. В то же время финансовые операции обеспечивали большую прибыль. В этих условиях банковский капитал не имел никаких существенных коммерческих соображений, чтобы направить свои деньги на финансирование инвестиций в производственных отраслях.

Поскольку регионы, как правило, не желали отдавать свою собственность банкам, им было почти невозможно договориться с последними о совместной инвестиционной деятельности на разумных условиях. Известен всего лишь один случай целенаправленного инвестиционного сотрудничества региона с коммерческими банками. Осень 1997 г. Сбербанк, Внешторгбанк, Национальный резервный банк предоставили Орловской области относительно долгосрочные (на 1–2 года) кредиты на инвестиционные нужды. Каждый банк примерно по 50 млрд руб. под  $\frac{1}{2}$  ставки рефинансирования Центрального Банка РФ. (В 1997 г. это означало 12–15 % годовых). По российским понятиям на очень льготных условиях и с серьезными намерениями, т.к. о кредитах банки просил председатель Совета Федераций и губернатор Орловской области Е.С. Строев.

Тем не менее, в соответствии с укрепляющейся рыночной формой организации экономики банковский сектор рассматривается необходимым и одним из наиболее перспективных источников, т.к. в них концентрируются свободные средства населения районов.

В некоторых случаях российские регионы могли рассчитывать на кредиты международных организаций и иностранных правительств на инвестиционные цели. Однако технология привлечения этих кредитов пока работает с низкой коммерческой эффективностью, и они очень дороги. Кроме того, большинство их направлено на развитие непродуцированной сферы, а более острую потребность сохраняет реальная сфера производства. Без последнего приоритета в построенные школы будут ходить дети безработных. Пока более популярна форма, когда зарубежные фирмы сами инвестируют в российские смешанные и собственные предприятия, расположенные на территории России.

6. Размещение на международных финансовых рынках еврооблигаций, эмитируемых регионами. При этом планировалось, что основная часть заемных средств пойдет именно на инвестиционные проекты в реальном секторе. Широкий интерес регионов к этой технологии привлечения денег объясняется тем, что данный способ получения «длинных» денег кредитных ресурсов оказался наиболее дешевым. При надлежащей подготовке эмиссии регионы могли разместить свои еврооблигации под 9–11% в валюте сроком до пяти лет.

Желание выпустить свои еврооблигации выразили более двух десятков российских регионов. Однако благоприятный период для размещения еврооблигаций длился недолго. В октябре 1997 г. на российских финансовых рынках произошел первый обвал, после которого все заимствования такого типа стали существенно дороже. При резком росте курса доллара оплачивать (обслуживать) облигации стало дороже, еврозаймы стали финансово неприемлемыми для регионов. Поэтому реальные масштабные заимствования на рынке еврооблигаций сумели осуществить лишь три региона: Москва (объем займа – 500 млн долл.); Санкт-Петербург и Нижегородская область.

Сложившиеся тенденции последнего десятилетия представлены в табл. 3.3.1.1 и рис. 3.3.1.2.

Таблица 3.3.1.1

Инвестиции в экономику России (2002–2008 гг.), млрд руб.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Темпы ВВП (%)	104,7	108,9	107,3	106,9	105,8	105,9	106
Капвложения	1762	2186	2730	3426	4605	5304	6336
Темпы К (%)	103	113	114	110	111	121	110
Амортизация	715	834	901	999	1102	1210	1329
Прибыль	1141	2324	3250	4340	4910	5500	6015
Конс. бюджет	Инв. гос. фонд = 70 млрд руб.				899	На нац. экономику	



Рис. 3.3.1.2. Тренды последнего времени

По анализу отчета складывающейся тенденции в инвестиционной сфере министерства экономического развития России делаются следующие оценки.

1. Сохраняются риски, связанные с реакцией экономики на масштабные потери в сельском хозяйстве, продолжающейся стагнацией в строительстве и слабым инвестиционным спросом, которые могут ограничить экономический рост в 2010–2011 гг. 3,5–3,7% (ВВП на уровне около 4%).

2. Основными факторами экономического роста в 2010–2011 гг. стали повышение доходов экспортеров и оживление потребительского спроса, поддерживаемое улучшением ситуации на рынке труда.

Среди основных проблем, осложняющих инвестиционные процессы в регионах, следует отнести следующие.

1) Крупномасштабная утечка финансовых ресурсов из регионов. Существует целый ряд механизмов, действие которых приводит к оттоку денег из регионов-производителей в финансовые центры. Прежде всего, это активное уклонение от уплаты налогов. Предприятия используют такие способы, как теневое обналичивание денег, взаимозачеты, оформление фиктивных экспортно-импортных сделок и т.д. Деньги перебрасываются предприятиями в финансовые структуры, которые, как правило, расположены в крупных российских и зарубежных банковских центрах. В регионы обычно возвращается лишь только та часть денег, которая необходима для покрытия минимально необходимых расходов (зарплата персоналу предприятия, частичная оплата расходов на энергопотребление и т.п.).

Сходным образом российские регионы теряли деньги в тех случаях, когда контроль над крупнейшими местными предприятиями переходил к московской банковской империи. Новые хозяева переключали финансовые потоки приватизированных предприятий на себя и использовались в основном для решения финансовых проблем головных банков.

2) Одной из наиболее серьезных проблем российской экономики является острая нехватка подготовленных (досконально проработанных) коммерчески эффективных инвестиционных проектов.

Эффективность экспортно-ориентированных проектов в сырьевых отраслях подрывалась раньше завышенным курсом рубля, высоким уровнем энергетических и транспортных издержек (что особенно сильно било по отдаленным регионам), значительной налоговой нагрузкой. Кроме того, цены мировых рынков на основные товары российского сырьевого экспорта (нефть, черные и цветные металлы, минеральные удобрения и т.д.) часто имели тенденцию к снижению, в том числе и из-за расширения объема экспорта из России. Поэтому дополнительные поставки российского сырья могли еще больше сбить цены и значительно снизить рентабельность любого крупномасштабного проекта в добывающей промышленности.

Экспорт продукции перерабатывающих отраслей российской промышленности чаще сталкивался с проблемами другого рода. Чтобы успешно продавать за рубеж потенциально конкурентоспособную гражданскую и военную технику (самолеты, машины и оборудование, системы вооружений и т.д.), необходимо иметь развитую инфраструктуру в виде сервисных сетей, лизинговых компаний и проч. Эту инфраструктуру российские производители практически потеряли.

3) Негибкая система предоставления региональной земли и ресурсов в аренду и недостаточная проработка многих институциональных вопросов по взаимодействию федеральных и местных властей по управлению предприятиями, находящимися на территории регионов, законодательства по инвестициям и т.д. Это приводит к тому, что государственная собственность попадает в распоряжение других собственников, имеющих расхождение с местными интересами. Опыт прошедших лет показывает, что не все районы готовы вести эффективную долгосрочную политику.

Среди перечисленных выше источников инвестиционных ресурсов особо необходимо выделить свободные средства: деньги, владельцы которых не являются собственниками предприятий и объектов, требующих инвестирования. Для того, чтобы указанные средства дошли до реальных объектов (привлечь), и с их помощью создавались новые основные фонды, производилась реконструкция или финансировались разработки новой техники, должна существовать сложная организационная система, объединяющая усилия предприятий, финансовых или государственных структур, и их мероприятия и инструменты, включая законы, реализующие названную цель.

Сложившиеся условия привлечения и реализации капитальных вложений на какой-либо территории, называют инвестиционным климатом в данном районе. (О сложности и масштабности этой системы можно судить по таблице 3.3.1.3, в которой отражены лишь некоторые мероприятия.)

**Инвестиционный потенциал** – объективные предпосылки, возможности вложения капитала.

**Инвестиционный риск** – неопределенность процесса вложений, вероятность потерь инвестиций и дохода (выражается количественно от 0 до 1). Важнейшим условием, определяющим риск, является существование законодательства, которое определяет степень риска и регулирует возможность инвестирования.

**Инвестиционный климат** включает объективные возможности (инвестиционный потенциал) и условия деятельности инвестора (либо привлекательные, либо нет) и связанные с ней риски.

Таблица 3.3.1.3

## Система мероприятий улучшения инвестиционного климата в регионе по уровням (I–III) принятия решения

Задачи формирования благоприятного климата	Мероприятия и инструменты
1	2
<b>I. Государственная инвестиционная политика</b>	
Создание общей нормативно-правовой среды	Подготовка нормативных актов, создающих организационный механизм реализации федеральных законов об инвестиционной деятельности в регионе
Формирование дополнительных источников финансирования	Снижение налогообложения реинвестируемой прибыли; ускоренные нормы амортизации; отказ от налогообложения валового дохода предприятий, реализующих инвестиционные проекты; предоставление льготных федеральных инвестиционных кредитов
Упорядочивание притока инвестиций	Организация конкурсной системы продажи государственного пакета акций стратегическим инвесторам
Активизация притока иностранных инвесторов, привлечение иностранных кредитов под залог (т.е. возмещение затрат)	Приближение к мировым стандартам нормативной базы «О соглашениях о разделе продукции», «О концессии», «О лизинге» регионального залогового законодательства (включая ресурсные платежи, аренду и т.д.)
<b>II. Государственная антимонопольная и регулирующая политика</b>	
Повышение конкурентоспособности предприятий севера и востока страны на российском и мировом рынках	Установление нормативов рентабельности, энергетических и транспортных тарифов и др. продовольственных монополий. Дифференциация региональные ставки федеральных налогов, выравнивающих условия деятельности, защитные импортные пошлины.
	Регулярная организация тендеров месторождений; информирование населения о правилах получения лицензий, условий аренды, пользования транспортом. Принятие нормативных актов, запрещающих трансфертное ценообразование в вертикально-интегрированных компаниях
Стимулирование развития среднего и малого бизнеса на внутреннем рынке	Административная и бюджетная поддержка региональными властями инвестиционных проектов, отобранных на конкурсной основе
<b>III. Региональная политика развития фондового рынка</b>	
Активизация региональных инвесторов и населения, привлечение средств внешних инвесторов для покупки ценных бумаг реального сектора экономики	Оказание организационной помощи в выводе эмитентов профессиональных участников на международные и российские рынки других регионов ценных бумаг

При оценке принимаются следующие параметры:

- **выходные** – реальные притоки и оттоки капитала, уровень информации и процентных ставок, доля сбережений в ВВП;

- **входные** – потенциал, риск, квалификация труда, политическая стабильность, состояние бюджета и платежного баланса (платежного оборота) и диагностика по экономическим показателям, дающими необходимую (хотя и не всегда достаточную) экспресс-характеристику инвестиционных процессов. Среди этих показателей наиболее часто применяются следующие.

1) Макроэкономические показатели в большей своей части ориентированы на рейтинг для портфельных инвестиций и первоначального знакомства с районом.

2) Для рейтинга реальных инвестиций необходима информация по предпосылкам к освоению капитальных вложений: износу фондов, положению на рынке ценных бумаг заинтересованных эмитентов района, институциональным условиям (правовая обеспеченность безопасности, выгодного возврата средств), характеристике конкретных производств, включая рентабельность, и их смежников, куда реально и предполагаются инвестиции.

К базовым законам, регулирующим инвестиционную деятельность в стране, относится федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (от 25.02.1999 г., № 39-ФЗ). Закон содержит общие правила регулирования инвестиционных процессов, включая инструменты центральной и региональной властей. Закон включает положения о необходимости экспертизы проектов финансируемых из бюджета, конкурс проектов, предпочтение проектам развития не более 2-х лет, долевое участие инвестора не менее 20% всех вкладываемых средств, срочность уплаты процентов, выпуск целевых займов, условия концессий российским и иностранным инвесторам, перечень проектов образующих федеральные и региональные целевые программы развития стоимостью не менее 5 млрд руб. и т.д. Следует отметить, что мировая и наша практика показывает, что, если район развивается и спокойная социальная обстановка, то большой необходимости в законах нет (и так все работает). Именно в иных ситуациях и возникает потребность в законодательной поддержке, инвестиционных программ.

Среди инвестиций выделяют не только вложения в капитал (в реальное производство), но и в финансовые операции и научно-технические разработки, тоже являющиеся важными элементами инвестиционных процессов.

**Финансовые** инвестиции – приобретение прав на участие в делах других предприятий, приобретение акций последних, долевых прав, ценных бумаг и т.д. С некоторой нестрогостью для российской действительности можно считать их портфельными инвестициями.

**Интеллектуальные** инвестиции – финансирование исследовательских и опытно-конструкторских разработок, покупку патентов, лицензий, покупку новых технологий, подготовку кадров и т.д.

#### Литература к § 3.3.1

1. Кувалин Д.В. Инвестиционная политика российских регионов (ж.: Проблемы прогнозирования, № 1, 1999).
2. Логинов Е.Л. Системные проблемы экономической безопасности. Т.6, с. 121.

#### § 3.3.2.

#### Организация инвестиционного процесса и рынка капитала

*Сперва ты меня повози, а там я на тебе поезжусь*

Несмотря на многолетнюю депрессию и финансовый кризис 1998 г., и посткризисные ожидания 2008–2009 гг., кардинально изменившие инвестиционную ситуацию в России, наша страна, тем не менее, сохраняет определенные достоинства, благоприятствующие притоку капитала, хотя и незначительному. Среди них относительно дешевая квалифицированная сила, наличие свободных богатых месторождений природных ресурсов, емкий внутренний рынок, а также оживление экономической конъюнктуры в последние годы. Спрос на инвестирование определяется также и тем, что по оценкам экспертов коэффициент использования производственных мощностей в последние годы находится на самом высоком с начала рыночных реформ уровне: в добывающем секторе – 80–90%, в сфере обрабатывающих производств – примерно 65–70%. Особенностью последних лет является замедление темпов роста загрузки мощностей. Если в 1998–2001 гг. в обрабатывающем секторе коэффициент использования потенциала наличных мощностей ежегодно увеличивался на 5–7 проц.п., то в 2005–2008 гг. – на 1, 5–2 проц.п. (табл. 3.3.2.1).

Таблица 3.3.2.1

## Использование среднегодовой производственной мощности, %

Производство	1998	2000	2002	2004	2006	2007	2008
Добыча угля	65,5	83,7	81,9	84,0	83,6	81,7	81,4
Металлургическое	59,7	73,9	78,1	84,9	87,2	88,7	82,2
Химическое	30,5	44,4	49,2	55,8	61,3	63,5	60,9
Машиностроение	29,8	41,5	42,3	49,0	56,4	64,0	59,6
Деревообрабатывающее	39,6	56,8	65,0	72,9	76,0	77,6	76,0
Производство прочих неминеральных продуктов	27,6	36,4	43,9	53,5	68,6	68,4	65,0
Текстильное	18,1	33,1	38,1	46,5	58,1	56,2	55,9
Производство пищевых продуктов	35,9	41,9	45,3	50,4	55,8	56,9	56,3

Инвестиции как специфический товар требуют соответствующего формирования рынка инвестиций. Механизм обеспечения инвестирования предполагает условия благоприятствующие деятельности инвесторов. Они складываются из выполнения следующих общих главных принципов.

1. Стабильность экономических условий сохраняет побудительный мотив инвесторов и собственников.

2. Правовые гарантии и обязательства правительства и региональных администраций не ухудшать условия ведения хозяйственной деятельности до полной окупаемости инвестиционного проекта. Они известны в международном законодательстве как «дедушкина оговорка». В связи с изменением ставок налогов, порядка их взимания и т.д., приводящих к росту налоговой нагрузки, предприниматель должен платить казне на единицу выпуска столько, сколько предусматривалось на момент начала реализации проекта, т.е. инвестор получит льготы.

3. Использование финансового лизинга для неиспользованного оборудования (создание среды для перемещения активов), образуя так называемый инвестиционный источник «вторичного» оборудования. Неиспользуемое оборудование ложится бременем на предприятие, так как амортизируется, уменьшая прибыль. А амортизационные отчисления составляют в капиталовложениях 60–70%.

4. Уменьшение риска платежной необязательности. В частности, при не использовании лизинга определенный процент с продукции должен автоматически списываться на кредитора (лизингополучателя) в качестве первого шага влияния на образования и на процесс капитальных вложений.

Для региональной администрации является необходимостью четко определить первопричину: что конкретно нужно региону, какая механизация, какие производства, что более всего подходит региону, осознать собственные экономические преимущества и слабости своей территории. Нужно понимать и инвесторов, им нужна выгода и расширение (завоевание) рынка сбыта. Но и доходы бюджетов районов будут тоже расти, если будут расти доходы предприятий.

Из более конкретных условий организации должны быть приняты во внимание следующие моменты:

- инвесторы будут вести себя осторожно в регионах, о которых они ничего не знают, с нестабильной экономической и политико-социальной обстановкой, равно как и в регионах, в которых трудно получить информацию или она ненадежна;

- все регионы находятся в состоянии соревнования друг с другом за новые рабочие места и доходы;

- определяющими деловую активность являются: местные налоги, подготовка местной рабочей силы, которая может освоить новые технологии, сложное оборудование,

состояние окружающей среды (тем более что некоторые руководители будут сами здесь жить), также проблемы, связанные с местной бюрократической волокитой (например, вопрос о том, сколько времени потребуется местной администрации, чтобы утвердить разрешение на расширение и строительство какого-либо предприятия).

Для регионов очень важен успех от первых инвестиционных проектов. После этого, если региональное сообщество доказало свою способность предпочтительного выбора среди регионов, идеи будут распространяться из уст в уста.

Как показывают рейтинговые исследования экономического положения, каждый регион имеет свои особые достоинства и негативные стороны. Некоторые удобны для проживания, другие обладают диверсифицированной экономической базой и квалифицированной рабочей силой, некоторые расположены вблизи больших рынков сбыта и внутри разветвленной транспортной системы, другие имеют солидные научно-исследовательские традиции, кто-то располагает потенциалом высокопродуктивного сельского хозяйства или уникальными природными ресурсами. Подчеркнем, что приоритетом для инвестирования должна быть инновационная составляющая. Традиции таких центров тоже имеют часто контрастное региональное размещение. В Московской области находится половина всех наукоградов страны. Использование этого потенциала, включая аналогичные центры в Новосибирске, Томске, Красноярске и др., а также КБ крупных предприятий должно успешно генерировать идеи и прикладные разработки для повышения эффективности инвестиций.

Среди инструментов регулирующих экономическую среду для инвестиционных процессов можно выделить следующие.

– Финансовые стимулы: дотации, ссуды и процентные субсидии; прямые субсидии; гарантии займов; снижение арендной платы за землю; налоговые льготы.

– Нефинансовая помощь: деловое консультирование, подготовка менеджеров и кадров, анализ рынка; выбор участков под застройку; упрощение процедур лицензирования, регулирования и выдачи разрешений; субсидирование исследований и разработок; передача местным предприятиям правительственных контрактов.

– Улучшение делового климата: оздоровление окружающей среды и развитие общественной инфраструктуры, заинтересованность чиновников департаментов по земельным и природным ресурсам и финансовым управлений; организация предпринимательских советов и союзов по содействию экономическому развитию и др.

К сожалению, общий российский рейтинг пока не высок. Традиционно принято считать, что главные конкурентные преимущества России – это богатые природные ресурсы, высокий уровень образования и сильный интеллектуальный потенциал. Но необходимо трезво оценивать наши условия не только как северной страны, но и в отношении качества рабочей силы тоже. Например, сравнительная интегральная оценка, которую швейцарский институт «Веги» ежегодно определяет для 49 стран, характеризовал Россию в 1999 г. по качеству рабочей силы как страну не очень благоприятную для размещения производства. Вопреки распространенному мнению о дешевизне российской рабочей силы, соотношение зарплаты и производительности труда российских рабочих проигрывает аналогичному показателю во многих странах, составляя 1/5 от европейского уровня. Трудовая дисциплина по отношению к труду оценивается в 1/3 от возможного максимального уровня. Весьма ограниченное количество трудящихся обладает квалификацией и культурой производства, необходимых для современного компьютеризированного производства.

Что касается инфраструктуры, то она обычно оценивается как явная слабость. Необъятные просторы оборачиваются значительными транспортными издержками, что снижает привлекательность регионов, удаленных от рынков сырья и сбыта. Отсутствие

современной инфраструктуры значительно увеличивает величину необходимых первоначальных затрат.

Политическая стабильность и предсказуемость представляют одно из самых уязвимых мест российского инвестиционного климата<sup>1</sup>. Однако, сейчас инвесторы ожидают, что ситуация по этим факторам значительно улучшится.

Общее мнение работающих в России иностранных компаний: за годы реформ страна проделала огромный путь по формированию рыночной экономики. Создана достаточно современная законодательная база. Идут, пусть не так быстро как хотелось бы, процессы становления институтов всех рынков, складывается необходимая деловая культура.

Приток прямых частных иностранных инвестиций с 1993 г. составил около \$ 10 млрд. Это примерно 8–10% от объема капитала, вывезенного из страны за эти годы. Внешнее финансирование от международных финансовых организаций и правительств других государств не покрывает потерь от вывоза капитала (всего от МВФ и МБ с 1993 по 2000г получено около \$ 25млрд). Общее положение на общероссийском рынке инвестиций показано в табл. 3.3.2.2.

Особенностью современного послереформенного периода является то, что развитие экономики не осуществляется без участия государства как иницилирующей роли и в виде покрытия части издержек.

Определяющими институциональными и финансовыми условиями инвестиционной активности самого государства и хозяйственных структур на его территории, как свидетельствует мировой опыт, являются:

1) сравнительно высокий уровень развития науки, степень её технологического применения и, следовательно, единство стратегии развития фундаментальных и прикладных исследований поддерживается высокой долей финансирования на эти цели в расходах бюджета (4–5%) и в объёме ВВП (не менее 1,5%);

Таблица 3.3.2.2

Объемы инвестиций в основной капитал по источникам финансирования  
(млрд руб., в ценах, соответствующих лет с учетом деноминации 1998г)

	1998	1999	2000	2008	1998 в %	1999 в %	2000 в %
<b>Инвестиции в основной капитал, всего млрд руб</b>	407	670	1165	6336	100	100	100
<b>Динамика инвестиций к пред. году, %</b>	88	105	117	109			
<b>Индекс-дефлятор</b>	106	131	120	118			
<b>Собственные средства</b>	216	351	537	1330	53,2	52,4	46,1
<b>Привлеченные средства</b>	191	319	628		46,8	47,6	53,9
<b>Средства федерального бюджета</b>	20,7	42,9	67,6		6,5	6,4	5,8
<b>Средства региональных и местных бюджетов</b>	42,0	77,7	168		11,6	9,6	14,4

*Примечания к таблице.*

1) Привлеченные средства – это бюджетные средства, кредиты и портфельные инвестиции, которые в свою очередь делятся на средства предприятий, населения и иностранных инвесторов.

2) Официальные статистические данные обычно не включают капиталобразующие инвестиции и отражают в прямых инвестициях также взносы в уставный капитал, в том числе нематериальные активы, финансовый лизинг и кредиты от зарубежных владельцев, покупку акций учредителями.

<sup>1</sup> Захват заложников в г. Будённовске (900 человек), взрыв 2 самолётов Москва-Сочи-Волгоград, теракты в московском метро (в 2007 г.) и аэропорту Домодедово (2009 г.) ограничивают приезд иностранцев.

2) поддерживаемая государством институциональная система, тесно взаимодействующая с исполнительной и законодательной ветвями власти, что обеспечивает разработку инновационных проектов национальной значимости, конкурентоспособных на мировых рынках;

3) законодательная база для перераспределения финансовых ресурсов в целях создания фондов, достаточных для финансирования и кредитования крупномасштабных национальных проектов, а также обязывающая бизнес к инвестициям производственной и социальной направленности;

4) формирование и использование значимых по объёму централизованных и региональных инвестиционных фондов как финансовой базы стратегических инвестиций.

К сожалению, в России ни одно из названных условий пока не соблюдается (А. Селезнёв, 2006).

В бюджетной политике могут быть и социальные приоритеты, явно не связанные с инвестициями. По значимости для сохранения здоровья людей они могут быть отнесены к приоритетным, хотя ясно, что в основе подобных проектов не лежат инвестиции структурного характера. Национальные проекты следует всё же связывать с масштабными инвестициями производительного и социального характера, рассчитанными на инновационный прорыв в экономике и социальной сфере реально проявляющийся в значительном повышении конкурентоспособности ранее производимых товаров или в создании качественно новых проектов, которые не в состоянии предложить конкуренты.

Между тем крайне тревожной является информация о незначительной доле расходов по разделу «Национальная экономика», за последние годы она не превышала 5–7% к ВВП. Этого явно мало. При таком финансировании национальной экономики усиливается планомерный процесс ликвидации федеральных государственных унитарных предприятий, которые уже не станут «точками опоры» в государственной инвестиционной политике.

Таблица 3.3.2.3

**Региональная дифференциация инвестиций (на душу населения, тыс. руб., 2006 г.)**

Районы с высоким уровнем социально-экономического развития	
Ямало-Ненецкий АО	200
Московская обл.	больше 200
Тюменская обл.	...
...	...
Самарская обл.	20
Районы с низким уровнем социально-экономического развития	
Коми-Пермяцкий АО	13,6
...	...
Ингушетия	1,5

Анализ региональных данных по источникам финансирования показывает, что доля бюджетных средств недостаточна даже в наиболее благополучных районах, несмотря на её положительную динамику (например, в Центральном федеральном округе указанная доля возросла в 2000–2008 гг. больше, чем на 5 п.п. (см. табл. 3.3.2.2, табл. 3.3.2.3)).

**Литература к § 3.3.2**

1. Гусев Д.В. Налоговый климат как фактор привлечения иностранных инвестиций (ж.: Финансы, № 5, 2000).

## § 3.3.3.

**Оценка инвестиционного климата региона**

*Богу не угодишь, так хоть людей удивишь*

Как отмечалось, понятие "инвестиционный климат" (или привлекательность) отражает степень благоприятности ситуации, складывающейся в том или ином районе, по отношению к использованию инвестиций. Это обобщенная характеристика совокупности экономических, социальных, организационных правовых и других предпосылок, определяющих привлекательность, целесообразность и рациональность инвестирования в регион или иную хозяйственную систему (отрасль, группу предприятий).

Методики количественной оценки инвестиционного климата достаточно разнообразны, но все они предполагают этап оценки экономического потенциала. Этот этап достаточно близок к типичной социально-экономической характеристике потенциала (потому он часто называется инвестиционным) района, как по составу показателей, так и подходам к количественной оценке. Характеристика района носит обычно достаточно общий и абстрактный характер, поэтому, когда анализ более конкретен и носит целевую направленность, то факторы, условия и состав показателей должны меняться. В частности, для характеристики района как объекта будущих инвестиций необходимо привлекать данные о притоке и оттоке инвестиций, риске и условиях их реализации, о движении научно-технических разработок, степени изношенности основных фондов и процессов обновления техники, а для конкретных отраслей – уровень используемых технологий и существование спроса. Если, например, оцениваются возможности инвестирования в машиностроительные производства или перерабатывающие отрасли легкой и пищевой промышленности, то привлечение показателей ресурсного потенциала, к примеру, по запасам руд черных и цветных металлов не требуется. Или покупка акций какого-либо предприятия с условиями инвестирования в производство, требует привлечения данных о его финансовом состоянии и т.д.

Здесь следует сказать также, что действия экспертов могут сдерживаться недоступностью нужной информации или ее точностью и достоверностью. Региональная статистика не отражает появление новых предприятий, а данные показатели характеризовали бы процессы обновления и улучшения занятости. Действительно, результирующие показатели валового выпуска производства, численности и др. взаимно гасят внутренние изменения: если продукция закрывшихся предприятий восполняется вновь построенными, а количество потерявших работу совпадает с количеством новых рабочих мест, то величины изменений взаимно гасятся.

В наиболее распространенных методиках построения рейтинга инвестиционной привлекательности российских регионов в качестве составляющих регионов принимаются три в значительной степени самостоятельных показателя: 1) инвестиционный потенциал, 2) инвестиционный риск и иногда 3) инвестиционное законодательство (правовые гарантии).

**1) Инвестиционный потенциал** – характеристика количественная, учитывающая основные макроэкономические показатели, насыщенность территории факторами производства (природными ресурсами, рабочей силой, основными фондами, инфраструктурой и т. д.), потребительский спрос населения и многое другое. Инвестиционный потенциал региона складывается из нескольких частных потенциалов, соответствующих группам показателей:

1) *ресурсно-сырьевой* (средневзвешенная обеспеченность балансовыми запасами основных видов природных ресурсов, включая площадь сельхозугодий);

2) *производственно-финансовый* (совокупный результат хозяйственной деятельности населения, валовой внутренний продукт, численность занятых в экономике, число предприятий и организаций, состояние бюджета и др., экономическая эффективность, всего поступлений по налоговым платежам и другим доходам, прибыль предприятий и организаций);

Перечисленные две группы показателей могут быть объединены в одну, характеризующую потенциал общего экономического роста.

3) *потребительский* (совокупная покупательная способность населения: соотношение доходов населения и прожиточного минимума, сумма вкладов населения в Сбербанке);

Из второй и третьей группы показателей могут быть выделены в самостоятельную часть показатели экономической эффективности: прибыль, заработная плата на одного работника, дефицит бюджета, платежный межрегиональный баланс, государственный, в том числе внешний долг.

4) *инфраструктурный* (экономико-географическое положение региона и его инфраструктурная обеспеченность: плотность железнодорожной сети, число домашних и мобильных телефонов в городах, плотность автодорог с твердым покрытием);

5) *интеллектуальный* (образовательный уровень населения, число лиц с высшим и средним профессиональным образованием в численности населения трудоспособного возраста, число лиц с высшим и средним профессиональным образованием в численности занятых в народном хозяйстве);

6) *институциональный* (степень развитости инфраструктуры: число коммерческих банков и их филиалов, число малых предприятий, число предприятий с иностранными инвестициями, число страховых компаний и др.);

7) *инновационный* (уровень внедрения достижений научно-технического прогресса: число созданных образцов новых машин, численность исследователей прикладного направления, число организаций, выполняющих научные разработки, число промышленных предприятий, занимающихся инновационной деятельностью, внутренние текущие затраты на исследования, объем инвестиций в научные разработки).

Рассмотренные частные потенциалы фактически являются количественными оценками региональных условий, применяемые для общей характеристики районов или их экономических потенциалов. Используя, например, один из таких вариантов оценки комплексной характеристики экономического потенциала районов – ранговый подход, можно построить общий (суммарный по группам показателей, интегральный) рейтинг районов (табл. 3.3.3.1). Как представляют эксперты рейтинговых агентств (...expert/reg97...), анализ данных для такого рода таблиц, обращает на себя внимание незначительная динамичность распределения регионов в начале и конце списка, то есть типично устойчивое положение приоритетных и не «интересных» для инвесторов районов и их экономический потенциал в рассматриваемом периоде. Существенное повышение рейтинга потенциала по табл. 3.3.3.1, 3.3.3.2 (<http://www.kapital-rus.ru/>) произошло преимущественно в регионах ресурсно-сырьевой специализации. Наибольшее снижение рейтинга потенциала отмечено в основном в старопромышленных регионах России – центра и северо-запада европейской части.

Среди первых 10 регионов наиболее значительно продвинулись Краснодарский край и Челябинская область. Если Краснодарский край улучшил рейтинги практически всех частных потенциалов, кроме потребительского, то Челябинская область повысила инновационный, институциональный и производственный потенциалы. Наибольшее среди всех регионов улучшение рейтинга Приморского края обусловлено не только реальным ростом его инфраструктурного, институционального и потребительского потенциала, но и более полным учетом его интеллектуального и инновационного потенциала.

Таблица 3.3.3.1

**Рейтинг некоторых субъектов федерации по инвестиционному потенциалу за 1997 г.  
(порядковый номер значимости, выборка)**

Субъект федерации	Рейтинг без ресурсной составляющей			Рейтинги по составляющим потенциала в 1996–1997 гг.						
	1995–1996	1996–1997	Изменение рейтинга	Ресурсно-сырьевой	производственный	Инфраструктурный	Институциональный	Потребительский	Инновационный	Интеллектуальный
Москва	1	1	0	88	1	1	1	1	1	1
Санкт-Петербург	2	2	0	87	5	2	2	2	2	2
Московская область	3	3	0	45	2	4	7	3	3	6
Краснодарский край	12	7	5	21	11	8	4	7	20	65
Челябинская область	13	8	5	26	9	40	9	13	12	41
Новосибирская область	11	10	1	50	17	59	19	18	6	10
Саратовская область	9	11	-2	39	20	30	16	25	13	24
Республика Татарстан	10	12	-2	53	6	39	8	6	10	72
Кемеровская область	27	13	14	1	13	58	25	11	24	34
Приморский край	43	14	29	16	23	42	11	22	32	22
Тюменская область	26	15	11	24	27	75	3	16	28	15
Башкирия	24	16	8	27	7	51	20	8	9	79
Красноярский край	33	20	13	2	10	87	10	17	34	25
Ленинградская область	25	22	3	41	31	10	41	29	16	38
Иркутская область	42	24	18	7	14	80	15	14	42	28
Алтайский край	28	26	2	22	24	52	23	26	23	49
Омская область	39	27	12	69	22	65	18	19	27	50
Хабаровский край	36	30	6	13	29	70	24	34	48	5
Ханты-Мансийск АО	51	37	14	12	4	85	56	15	89	17
Липецкая область	31	40	-9	65	36	15	49	36	50	54
Саха (Якутия)	56	46	10	3	30	84	59	44	45	4
Республика Бурятия	62	58	4	18	55	71	48	57	59	23
Сахалинская область	63	61	2	36	60	47	58	66	71	18
Амурская область	71	62	9	20	54	64	62	55	68	19
Ямало-Ненецкий АО	73	63	10	9	18	86	81	46	89	21
Камчатская область	65	67	-2	28	70	66	65	72	66	3
Ненецкий авт. округ	84	86	-2	67	86	89	82	85	89	80
Таймырский авт. округ	87	87	0	17	84	83	89	83	89	88

Таблица 3.3.3.2.

**Рейтинг регионов России по уровню инновационного развития (рейтинговые баллы), 2000-2006 гг. (выборка)**

Регион	2000	2002	2003	2004	2005	2006
г. Москва	65,96	60,64	57,30	54,02	60,60	61,06
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	34,11	31,53	33,77	36,98	30,69	46,05
Самарская область	35,69	34,27	32,14	31,59	39,56	43,58
г. Санкт-Петербург	37,12	33,92	34,65	36,51	41,10	38,94
Республика Татарстан	25,96	21,73	20,09	24,67	35,94	35,84
Ненецкий автономный округ	31,84	30,68	34,05	33,92	33,79	32,51
Московская область	32,01	26,11	29,24	27,52	29,75	30,75
Новосибирская область	16,31	15,76	15,70	14,52	18,32	17,82

1) По дифференциации общей фондоотдачи в экономике региона и инновационной продукции.

2) Рейтинговый балл инновационного развития региона лежит в интервале от 0 до 100. Чем больше его значение, тем выше место региона в рейтинге инновационного развития.

Исходя из критерия динамики (продвижение не менее чем на 5 мест), существенных изменений не произошло среди 23 замыкающих регионов по рейтингу потенциала без ресурсной составляющей. Первые 6 регионов по этому типу интегрального потенциала сохранили свои ведущие позиции (Москва, Санкт-Петербург, Московская, Самарская, Ростовская и Свердловская области). Социально-экономическая значимость ведущих регионов хорошо прослеживается в таблицах 3.3.3.4 – 3.3.3.6, показывающих места первых 10 регионов по некоторым из показателей, использованных при расчете частных потенциалов.

**2) Инвестиционный риск** – тоже элемент инвестиционного климата, характеризующий потери. Это характеристика качественная, зависящая от политической, социальной, экономической, экологической, криминальной ситуации. Его величина показывает вероятность потери инвестиций и дохода от них. Рассчитываются обычно следующие виды риска:

а) *финансово-экономический* – рассчитывается на основе показателей экономического состояния: чем они лучше и положительней тенденции в экономическом развитии региона, тем ниже значение риска (меньше конкретное значение вероятности влияния данного условия). Фактически базовые показатели являются обратными обычным показателям<sup>2</sup>.

В показатели экономического потенциала обязательно должны включать показатели динамики производства, степени изношенности фондов, объемов незавершенного строительства, просроченной задолженности, дефицит бюджета субъекта Федерации, уровень банковского процента, удельный вес долгосрочных кредитов и т.д. Остальные элементы рисковых составляющих носят неэкономический характер. Некоторые методики рассматривают только их в качестве рисковых составляющих.

в) *политический* – соответствует значению вероятности, учитывающей степень поляризации политических симпатий населения по результатам последних парламентских выборов, авторитетность региональной власти по результатам местных выборов;

с) *социальный* – принимается на основе показателей уровня социальной напряженности, уровень безработицы в текущем году, распределения доходов по 20-процентным группам населения, динамики реальных доходов населения, уровня среднегодовой задолженности по зарплате на одного занятого, доли работников, участвовавших в забастовках, отношении к отечественным и иностранным специалистам;

д) *экологический* – принимается на основе показателей уровня загрязнения окружающей среды, включая радиационное: выбросы загрязняющих веществ от стационарных источников, сброс загрязненных сточных вод, суммарная реализация жидкого топлива, средний уровень радиоактивного фона;

*криминальный* – равен вероятности сохранения в районе существующего уровня преступности с учетом тяжести преступлений: число зарегистрированных преступлений, число зарегистрированных убийств и покушений на убийства, степень распространенности алкоголизма и наркомании.

Существенный вклад в перераспределение регионов по интегральному рейтингу риска вносят результаты президентских выборов и отношения региональных властей с новыми внешними структурами.

Сравнивая таблицы 3.3.3.1 и 3.3.3.7, можно заметить, что и по этому виду рейтинга наименее рисковые регионы оказались в основном более "устойчивыми". В первой десятке регионов особенно улучшился показатель интегрального риска в Башкирии (больше всего снизились политический и экологический риски), в Санкт-Петербурге

<sup>2</sup> Прием «обратности» позволяет приводить (делать сравнимыми) финансово-экономические показатели с показателями риска по неэкономическим признакам. Это позволяет суммировать их при необходимости в единый интегральный параметр.

(снижение социального и экономического риска), Краснодарском крае (снижение политического и социального риска) и в Белгородской области (снижение политического и экологического риска). Саратовская область является наиболее крупным по потенциалу регионом, значительно снизившим свой риск вследствие улучшения социально-политической ситуации. Аналогичные причины снижения риска наблюдаются и в Орловской области. Напротив, существенное увеличение интегрального риска Московской области за счет роста практически всех видов риска снижает ее общую инвестиционную привлекательность.

В отличие от незначительной динамики рейтинга по инвестиционному потенциалу перемещение регионов по шкале рейтинга риска являются более значительными. Это позволяет предполагать, что в снижении риска заложены более существенные возможности улучшения инвестиционного климата.

**3) Законодательные условия инвестирования** определяются правовыми условиями и регулируют возможности инвестирования в те или иные сферы или отрасли, порядок использования отдельных факторов производства – составляющих инвестиционного потенциала региона.

Для рейтинговой оценки все законодательные акты разделяются на федеральные и региональные (субъектов федерации). И федеральное, и региональное законодательство делились на прямое (непосредственно регулирующее инвестиционную деятельность) и косвенное (связанное с условиями функционирования сфер деятельности или типов предприятий – потенциальных объектов инвестирования). Кроме того, в федеральном законодательстве были особо выделены специальные нормативные акты, регулирующие инвестиционную деятельность в отдельных субъектах федерации. Прежде всего, это законодательство по свободным экономическим зонам.

В последние годы законодательная база деятельности инвесторов в регионах значительно укрепилась. Перечень регионов с наиболее благоприятными законодательными условиями инвестирования приведен в табл.3.3.3.8. Основная часть этих регионов представляет собой широкую полосу из 10 регионов, протянувшуюся от Москвы до Санкт-Петербурга. Вторую зону (исключенную из таблицы) образуют регионы юга Сибири и Дальнего Востока.

Прежде всего, это связано с законодательной активностью региональных властей в инвестиционной сфере. Существенно увеличилось число регионов, в которых деятельность инвесторов регулируется специальными региональными законодательными актами. В Амурской, Владимирской, Иркутской и Саратовской областях были приняты наиболее полные пакеты законодательных актов, регулирующих инвестиционную деятельность. Они предусматривают налоговые льготы и каникулы для инвесторов, предоставление льготных кредитов, гарантии и защиту интересов инвесторов.

Исследования экспертных институтов показывают, что законодательное поле формирует на территории страны две основные зоны наибольшего благоприятствования для инвесторов, одна из которых ориентирована на ЕС, а вторая – на страны Азиатско-Тихоокеанского региона. Однако в половине субъектов федерации до сих пор либо не уделяется внимания созданию благоприятной законодательной среды, либо существуют те или иные ограничения деятельности инвесторов.

**Общая инвестиционная привлекательность регионов.** Распределение регионов России по всем рассмотренным трём составляющим инвестиционного климата показано в табл.3.3.3.3. По сравнению с 1996 годом в целом сохранилось соответствие между потенциалом и риском, то есть регионы, имеющие более высокий потенциал, в большинстве своем являются менее рискованными – и наоборот. Прежде всего, бросается в глаза уменьшение числа наиболее привлекательных регионов. Это связано со снижением потенциала Владимирской, Ярославской, Тверской и Калининградской областей и

переходом их в группу со средним потенциалом (незначительный риск) и увеличением инвестиционного риска Пермской области. В группу "лидеров" переместились Саратовская область (за счет снижения риска) и Мурманская область (за счет роста потенциала). Произошел сдвиг благоприятности инвестиционных условий с северо-запада и из центра на юг и юго-восток европейской части России. Группа с наиболее благоприятными условиями инвестирования не пополнилась ни одним новым регионом Сибири и Дальнего Востока.

Что же представляют собой наиболее привлекательные регионы по потенциалу и риску? Какую роль они играют в экономике страны?

На треть регионов с наиболее высоким потенциалом приходится около 50% территории, более 60% населения, 70% запасов природных ресурсов и объема промышленного производства и почти 75% иностранных инвестиций, вложенных в экономику России за 1993–1996 годы. Это столичные центры (Москва и Санкт-Петербург), наиболее промышленно развитые регионы и ресурсно обеспеченные регионы как западной, так и восточной части страны.

Регионы с незначительным инвестиционным риском концентрируют более 50% населения страны и объема промышленного производства, 65% иностранных инвестиций и половину отечественных капитальных вложений, около половины объема сельскохозяйственного производства. В то же время они занимают лишь 17% площади территории и располагают 27% запасов природных ресурсов. Помимо столичных и крупных промышленных регионов, также входящих в эту группу, сюда входит значительное число индустриально-аграрных регионов. Кроме Новосибирской и Томской областей и Чукотского автономного округа это регионы европейской части и Урала.

Отличительными особенностями рассмотренного подхода к оценке инвестиционного климата и инвестиционного риска в методическом плане являются: противоположность категорий инвестиционного климата и инвестиционного риска; разграничение понятий инвестиционного и предпринимательского климата; связь инвестиционного климата с инвестициями в реальный сектор экономики и основной капитал; упор на объективный характер инвестиционного климата страны (региона), его независимость от воли отдельных инвесторов; связь инвестиционного климата с инвестициями; связь инвестиционного климата с инвестиционным потенциалом и условиями деятельности инвестора.

По методике расчета, следует сказать, что при факторном подходе к оценке инвестиционного климата хозяйственных систем разного уровня, как и при оценке экономического потенциала сводным показателем тоже выступает сумма множества средне-взвешенных балльных оценок по видам условий, социально-экономических признаков и другим составляющим потенциалов.

$$P = \sum_j (q_j p_j),$$

где:  $p$  – суммарная взвешенная оценка инвестиционного климата региона;

$q_j$  – средняя балльная оценка  $j$ -го фактора, либо конкретное значение вероятности влияния его в регионе;

$p_j$  – вес  $j$ -го условия, который интерпретируется как количественная величина важности данного условия.

Но, несмотря на достаточно значимые характеристики оцениваемых факторов, сводный показатель инвестиционного климата не может служить однозначным критерием привлекательности района для вложения инвестиций. Он обычно дополняется информацией о развитости более детальных факторов, оказывающих непосредственное влияние на состояние и динамику инвестиционного климата. И при принятии конкретного решения об объекте вложения средств каждый инвестор вправе ориентироваться на свой набор условий и факторов.

Таблица 3.3.3.3

## Распределение некоторых регионов России по инвестиционному климату (1997 г.)

Высокий потенциал -- незначительный риск	Законодательные условия*	Средний потенциал -- не- значительный риск	Законодательные условия*	Низкий потенциал – незна- чительный риск	Законодательные условия*
Москва	a	Ставропольский край	a	Новгородская область	a
Санкт-Петербург	a	Калининградская область	a	Кабардино-Балкария	a
Белгородская область	b	Владимирская область	b	Республика Марий Эл	c
Татария	B	Ярославская область	b	Костромская область	e
Саратовская область	B	Тверская область	b	Чукотский авт. округ	e
Московская область	C	Липецкая область	c		
Краснодарский край	D	Курская область	e		
Мурманская область	D	Томская область	e		
Башкирия	e	Орловская область	e		
Воронежская область	e	Астраханская область	e		
Свердловская область	f	Пензенская область	f		
Самарская область	f				
Нижегородская область	f				
Новосибирская область	f				
<b>Высокий потенциал – умеренный риск</b>		<b>Средний потенциал – умеренный риск</b>		<b>Низкий потенциал – умеренный риск</b>	
Приморский край	a	Мордовия	c	Еврейская авт. область	a
Ленинградская область	a	Архангельская область	d	Ивановская область	c
Алтайский край	a	Ульяновская область	d	Псковская область	c
Пермская область	B	Карелия	d	Республика Адыгея	c
Волгоградская область	B	Калужская область	e	Ненецкий авт. округ	d
Ростовская область	e	Рязанская область	e	Кировская область	e
Республика Саха	e	Ямало-Ненецкий АО	e	Камчатская область	e
Оренбургская область	e	Чувашская Республика	e	Республика Ингушетия	e
Хабаровский край	F	Вологодская область	e	Республика Калмыкия	e
		Омская область	f	Усть-Ордынский авт. округ	e
		Тамбовская область	f		
<b>Высокий потенциал -- высокий риск</b>		<b>Средний потенциал -- высокий риск</b>		<b>Низкий потенциал -- высокий риск</b>	
		Читинская область	a	Сахалинская область	a
Кемеровская область	a	Бурятия	b	Тува	b
Иркутская область	B	Коми	c	Северная Осетия	d
Челябинская область	c	Брянская область	c	Республика Алтай	d
Красноярский край	e	Амурская область	c	Магаданская область	e
Тюменская область	e	Дагестан	d	Республика Хакасия	e
Тульская область	f	Удмуртия	f	Карачаево-Черкессия	e
				Чеченская Республика	e
*a – особый федеральный льготный законодательный режим; b – наиболее льготное региональное законодательство; c – благоприятное региональное законодательство; d – отдельные элементы режима СЭЗ при незначительных региональных льготах или их отсутствии; e – отсутствие специального инвестиционного законодательства; f – ограничения для инвесторов преобладают над льготами.					

Таблица 3.3.3.4

**10 первых регионов  
по суммарным запасам минерально-сырьевых ресурсов**

Регион	Доля в общероссийских запасах, %
Кемеровская область	9,61
Красноярский край	8,76
Республика Саха (Якутия)	8,64
Пермская область	7,94
Белгородская область	5,93
Иркутская область	5,04
Свердловская область	4,67
Хабаровский край	3,13
Мурманская область	2,71
Магаданская область	2,64
Приморский край	2,39
Республика Коми	1,36

Таблица 3.3.3.5

**10 первых регионов  
по производству валового регионального продукта 1997 г.**

Регион	Доля региона в суммарном ВРП, %
Москва	10,47
Ханты-Мансийский автономный округ	4,22
Свердловская область	3,87
Санкт-Петербург	3,65
Московская область	3,64
Красноярский край	3,00
Самарская область	2,96
Нижегородская область	2,90
Республика Башкортостан	2,86
Челябинская область	2,77

Таблица 3.3.3.6.

**10 первых регионов  
по уровню развития совместного и иностранного предпринимательства**

Регион	Доля от общего числа совместных и иностранных предприятий в России на 1.01.97, %
Москва	50,17
Санкт-Петербург	10,63
Калининградская область	2,13
Приморский край	1,99
Краснодарский край	1,92
Челябинская область	1,54
Ростовская область	1,38
Свердловская область	1,19
Новосибирская область	1,17
Республика Башкортостан	1,08

Таблица 3.3.3.7.

## Рейтинг некоторых субъектов федерации по инвестиционному риску

Субъект федерации	Интегральный рейтинг риска			Рейтинги по составляющим риска в 1996-1997 гг.				
	1995–1996	1996–1997	Изменение рейтинга	Экономическ.	Политический	Социальный	Экологический	Криминальный
Москва	4	1	3	3	2	23,5	39	39
Санкт-Петербург	12	3	9	9	5	78	27	34
Республика Татарстан	1	4	–3	4	3	21	32	25
Новосибирская область	13	18	–5	17	66	30,5	41	24
Московская область	5	28	–23	12	18	2	22	65
Самарская область	23	29	–6	11	35	29	58	43
Ненецкий автономный округ	29	32	–3	39	39	1	80	51
Ханты-Мансийский автономный округ	63	65	–2	46	8	85	82	60

Таблица 3.3.3.8.

## 15 регионов с наиболее благоприятными законодательными условиями инвестирования (1997 г.)

	Для российских инвесторов	Для иностранных инвесторов
1	Читинская область	Новгородская область
2	Калининградская область	Калининградская область
3	Новгородская область	Сахалинская область
4	Санкт-Петербург	Кабардино-Балкарская Республика
5	Кабардино-Балкарская Республика	Кемеровская область
6	Алтайский край	Читинская область
7	Кемеровская область	Агинский Бурятский автономный округ
8	Агинский Бурятский автономный округ	Еврейская автономная область
9	Сахалинская область	Санкт-Петербург
10	Еврейская автономная область	Алтайский край
11	Москва	Москва
12	Ленинградская область	Ставропольский край
13	Ставропольский край	Ленинградская область
14	Приморский край	Приморский край
15	Ульяновская область	Краснодарский край

При применении методик инвестиционных рейтингов необходимо также принять во внимание, что для более детального учета условий деятельности инвестора могут оцениваться еще предпринимательская и инвестиционная активность, характеризующие реальные процессы капиталообразования в конкретное производство. Здесь тоже накоплен определенный опыт как по поведению российского, так и иностранного капитала.

**Инвестиционная активность в регионах.** Иностранный капитал предпочитает идти в те сектора экономики, где можно получить наибольшую прибыль и скорейшую отдачу. Тенденции, которые прослеживаются в инвестировании отраслей российской экономики в целом, наблюдаются и на региональном уровне. На ведущие места с точки зрения вложений иностранного капитала в 1996 году вышли сырьевые регионы (Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий округа и Республика Коми), Центральный район во

главе с Москвой, крупные машиностроительные центры (Республика Татарстан и Нижегородская область), а также регионы, наиболее близко расположенные к границе (Санкт-Петербург, Приморский и Хабаровский края).

Иностранные инвесторы, естественно, предпочитают регионы с высоким потенциалом и незначительным риском. В то же время значительная часть отечественных инвестиций направляется в высокодоходные сырьевые регионы с высоким и средним риском инвестирования. Если наиболее предпочтительной законодательной средой для деятельности иностранных инвесторов является наличие особого федерального льготного законодательного режима, то значительная часть российских инвесторов привычна к отсутствию законодательства.

Детализированные методики инвестиционной привлекательности применяемые для отраслей и предприятий, необходимые для решения более конкретных прикладных задач, предполагают информацию по сравнительной эффективности альтернативных направлений инвестиций, оценки кредита и платежеспособности, заключения договора страхования и залога и т.д. Для указанных объектов надежней опираться на показатели финансово-хозяйственной деятельности предприятий: оборотные средства, сумма срочных обязательств, коэффициенты ликвидности, показатели финансовой устойчивости и жизнеспособности (сумма заемных средств, коэффициенты обеспеченности оборотными средствами, автономии, маневренности, соотношения собственных и заемных средств), наличие валюты на счетах и т.д. Принципы анализа финансового состояния предприятия могут применяться для региона в целом по сумме показателей бухгалтерских балансов предприятий сводных по территории.

Связь детализированных и общерегиональных рейтингов очевидна: если отрасли региональной специализации теряют каждая в отдельности рабочие места и динамику, то они имеют низкий количественный рейтинг, как по отдельным предприятиям, так и в сумме по региону. В этих случаях подготавливаются серьезные усилия администрации регионов, чтобы появились перспективы роста.

Создание благоприятного инвестиционного климата в России является одним из важнейших условий привлечения инвестиций и последующего экономического роста страны. Позиции России и стран СНГ в зарубежных рейтингах сегодня незавидны. В отличие от Советского Союза, который в рейтинге «Euromoney» за 1988 г. занимал 17-е место после Италии и Тайваня, ни одна из бывших республик СССР не сумела попасть в число 50 стран с наиболее благоприятным инвестиционным климатом. Очередной экономический кризис 1998 года отбросил Россию за пределы первой сотни инвестиционно привлекательных стран. Неблагоприятный по сравнению со многими другими странами мира инвестиционный климат в России является одной из главных причин дефицита как отечественных, так и иностранных инвестиций и «бегства» российского капитала за границу в более привлекательные страны.

В целом по большинству регионов, как показывают эксперты, социально-экономическая ситуация нестабильна. Растет инвестиционный рейтинг лишь нескольких регионов. Наиболее динамичные с точки зрения инвестиционной привлекательности регионы – Саратовская, Мурманская, Амурская, Челябинская области, Краснодарский и Приморский края. Впечатляющее снижение рисков произошло в Саратовской, Орловской, Оренбургской, Амурской областях, Приморском и Хабаровском краях.

Лучшее местное законодательство – в Новгородской и Тверской областях и в Татарстане. Наибольший сдвиг в этом отношении продемонстрировали Саратовская, Амурская, Владимирская и Иркутская области. В этих регионах следует ожидать роста инвестиций, на них надо в первую очередь обращать внимание, принимая инвестиционные решения.

Несмотря на неоднозначность изменений рейтинга потенциала и риска, основной негативной тенденцией является относительное ухудшение инвестиционного климата в наиболее освоенных регионах "Золотого кольца", а также в регионах юга Восточной Сибири). Улучшение инвестиционного климата зафиксировано в ряде регионов Поволжья, Черноземья, Северного Кавказа, Западной Сибири и Дальнего Востока.

Резервы улучшения инвестиционного климата большинства регионов связаны со снижением инвестиционного риска и совершенствованием законодательной базы деятельности инвесторов. Даже наиболее благополучные по рейтингу риска регионы имеют значительные резервы его снижения.

Существенное повышение потенциала для многих регионов потребует значительных инвестиций и длительного времени. Например, в Москве и Санкт-Петербурге основной задачей является улучшение экологической и криминальной ситуации; в Татарстане – снижение социального риска; в Краснодарском крае – снижение политического и экологического риска. Больше внимание созданию законодательных условий инвестирования следует уделить в Республике Башкортостан, Воронежской, Нижегородской, Новосибирской, Самарской и Свердловской областях. Чем ниже место, занимаемое регионом в рейтинге, тем больше проблем ему придется решать. В то же время регионы, находящиеся в середине шкалы рейтингов, имеют наибольшие шансы на продвижение вверх.

\* \* \*

В заключение целесообразно также отметить содержательное соответствие между рассмотренным подходом количественной оценки экономического и инвестиционного потенциала и количественными инструментами отражения и моделирования территориальных пропорций: обобщающими региональными экономическими показателями, межотраслевыми региональными и межрегиональными балансами и др. Последние инструменты отражают внутренние технологические взаимосвязи экономики; соотношения между отраслями на территории и общерегиональными структурами; транспортные связи между регионами; продуктовые и финансовые соотношения, между инвестиционными ресурсами в денежном выражении и их материально-вещественным составом (оборудованием, строительными работами) и т.д. Рейтинговая методика оценки потенциала района и социальной среды больше имеет отношение к управленческим функциям, к формированию управленческих решений и конкретным действиям производителей, инвесторов, представителей руководящих органов. Многочисленность факторов, используемых в рейтинговом анализе (касающихся правового обеспечения, риска принятия решений, ожидаемых последствий и т.д.), говорит о сложности и масштабности поля действий управленцев. Поэтому данная среда и действия не всегда могут быть адекватно смоделированы с помощью традиционных методов и тем более точно оценены.

Тем не менее, оценивая в целом существо подходов к оценке инвестиционного климата видно, что их ценность ограничена лишь начальными шагами хозяйственной деятельности, когда требуется знакомство с районом. Сами рейтинги, несмотря на их количественные значения, носят достаточно общий характер, имеют рекламный фон, но он и необходим для разумного сужения поиска, более четкого очерчивания направлений и выделения нужной области из необъятной экономической среды района. Поэтому окончательные реальные решения по инвестиционному стимулированию наиболее привлекательных регионов, которые позволят быстрее стабилизировать

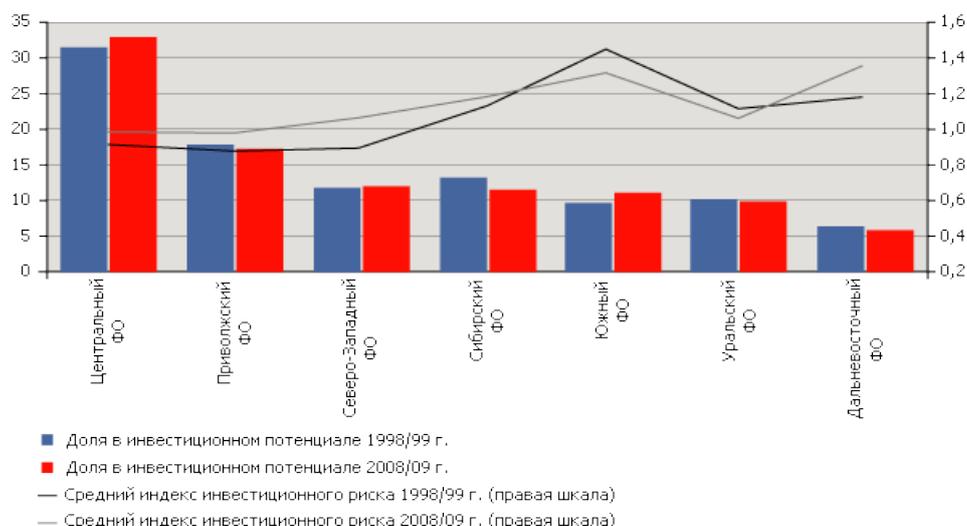


Рис. 3.3.3.1 Доля ФО в общем инвестиционном потенциале 1998–1999 гг., 2008–2009 гг.

экономику и создать в ней реальные региональные "точки роста", должны приниматься только специалистами, знающими досконально данное производство. Выработка окончательных решений по району, их реализация и финансирование в зависимости от масштаба охватываемых задач на территории, может оформляться в виде целевых региональных программ экономического развития как одного из инструментов региональной политики.

Практика показала прикладную значимость использования оценок инвестиционной привлекательности. Спрос на указанные оценки может быть классифицирован по следующим группам.

В качестве резюме следует сказать, что переход на новые формы экономической организации не изменил существа целевого содержания региональной, как общей, так и инвестиционной, политики. Изменились лишь некоторые формы её реализации. Сохраняется необходимость не только географически пространственной направленности, но и комплексности рассмотрения на территории социальных, экологических и экономических аспектов. Наиболее остры проблем в восточных и северных районах, многие территории которых экологически уязвимы с абсолютно дискомфортными условиями проживания и трудоустройства. Сохраняется также значимость бюджетного источника долевого финансирования. А инструменты косвенного воздействия на условия экономической деятельности через налоговую среду тоже осуществляются под определённые цели: степень налогового освобождения или налоговых каникул зависят от величины достаточности средств в районе, налоговые кредиты от целесообразности стимулирования данного производства для улучшения его финансового состояния или нужного направления инвестирования. Практика выхода из кризисов показывает, что наиболее эффективные результаты показывают направления стимулирования внутреннего спроса. Иностранные инвестиции нужны тогда, когда собственного притока не достаточно. Но как факта этого мало: что за этим стоит реально, и каков будет результат? Отток денег во время финансового кризиса 2008–2009 гг. ставит естественный вопрос: зачем нужны такие ненадёжные инвестиции. По региональной государственной политике статистические данные показывают устойчивый рост.

Таблица 3.3.3.9

**Инвестиционный потенциал регионов в 2008–2009 гг.  
(Новосибирская обл. – ранг потенциала 16 (Был17), риска 42)**

Ранг потенциала		Ранг риска, 2008–2009	Регион (субъект федерации)	Изменение доли в потенциале, 2008–2009/2007–2008, (%)	Ранги составляющих инвестиционного потенциала в 2008–2009									Изменение ранга потенциала за 2 года
2008–2009	2007–2008				трудо-вой	потре-битель-ский	произ-водст-венный	финан-совый	инсти-туци-ональ-ный	инно-ваци-он-ный	инфра-струк-турный	природ-но-ресур-сный	туристический	
1	1	6	<u>Москва</u>	-1,938	1	1	1	1	1	1	1	82	1	0
2	3	31	<u>Московская обл.</u>	0,382	2	2	2	3	3	2	3	47	3	1
3	2	4	<u>С-Петербург</u>	-1,290	3	3	3	4	2	3	2	83	4	-1
4	4	39	<u>Свердловская обл.</u>	-0,073	6	4	4	5	6	5	49	8	5	0
5	5	2	<u>Краснодарский край</u>	-0,042	4	5	10	8	4	18	6	27	2	0
6	6	27	<u>Ханты-Мансийск</u>	0,004	24	15	5	2	60	37	71	7	33	0

Кризис 2008–2009 гг. на фоне 20% сокращения инвестиций в 2010г резко снизил поляризацию территориального рейтинга по уровню риска и выдвинул в лидеры не-крупные регионы с выраженными агропромышленными функциями, так называемая – «новая» волна. На первый план негатива вышла коррупционно-криминальная состав-ляющая инвестиционного риска.

#### Литература к § 3.3.3

1. А. Фоломьев, В. Ревазов. Инвестиционный климат регионов России и пути его улучшения (ж.: Вопросы экономики, № 9, 1999).
2. Г. Марченко, О. Мачульская. Исследования инвестиционного климата регионов России. (ж.: Вопросы эко-номики, № 9, 1999).
3. Инвестиционный рейтинг российских регионов (Материал подготовлен консалтинговым агентством "Экс-перт-география").
4. <http://koi.www.expert.ru/expert/regions/reg97/spisok.htm>
5. <http://koi.www.expert.ru/expert/regions/reg97/invest.ht>
6. Инвестиционная активность регионов: взгляд изнутри (Материал подготовлен Федеральным Интернет-изданием Капитал страны), <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/06.12.2011> г.
7. Доклад «Инвестиционный климат в России» НБФ «Экспертный Институт», <http://www.exin.ru>
8. А. Селезнёв. Условия активизации инвестиционного процесса (ж.: Экономист, 2006, с. 3–9).

**Тема 3.4.****РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
И СОСТАВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ  
РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*Чуден свет – дивны люди. Дивны дела твои, господи!*

**§ 3.4.1.****Программный подход –  
инструмент реализации технических проектов  
и строительства производственных объектов**

*Бери больше, кидай дальше*

Программный подход является достаточно распространенным инструментом управления, применяемым в организации научно-технических разработок от этапа исследования до выпуска изделий в серийное производство, в строительстве крупных заводов, при создании и размещении оборонно-технических объектов. Признано, что такая комплексность в проработке проектов эффективна как при реализации технических проектов, так и при контроле эффективности государственных средств, направляемых на финансирование хозяйственных объектов в конкретных районах.

Программа – слово греческого происхождения и обозначает предписание. В современном языке имеет следующее толкование: проект развития с изложением основных целей и подробным планом конкретных действий при реализации задач. (Или как модно называть «бизнес-план» регионального развития, что, в конечном счете, то же самое.) В отличие от простого отраслевого проекта региональная или отраслевая программа охватывает и социальные проблемы, а также мероприятия с учетом государственного финансирования. В отличие от отраслевой программы региональная включает обычно комплекс предприятий, используемые ресурсы и социальную среду, связанные определенной территорией.

Обычно региональная программа ограничена периодом времени, на который и разрабатывается план социально-экономического развития субъектов территории (хозяйства и населения, на ней проживающего) с выделением целей, задач, выработкой конкретных мероприятий по финансированию, созданию и управлению хозяйственных и социальных объектов часто в указанный период – это срок строительства. Различают программы узко регионального и федерального назначения. Региональные программы федерального назначения, реализация которых имеет общероссийское межрегиональное влияние или связано с отношениями субъектов Федерации с иностранными государствами, затрагивают задачи развития нескольких районов и поэтому финансируются из центра (федерального). Они составляют примерно 5–6% финансирования всех федеральных программ. Программы регионального назначения финансируются преимущественно из бюджетов субъектов РФ.

Можно считать, что региональная программа является и одним из инструментов инвестиционной политики, которая в свою очередь является частью общей региональной политики. Программный подход является достаточно распространенным инструментом управления, применяемым, например, в организации научно-технических разработок от этапа исследования до выпуска изделий в серийное производство, в строительстве крупных заводов, при создании и размещении оборонно-технических объектов вместе с городами обслуживающего населения (космические комплексы Байконур,

Плесецк), в реализации целевых проектов кадрового и научно-технического обеспечения, и т.д. Указанные программы призваны решать задачи технологической и межотраслевой направленности.

Межрегиональные и региональные проекты больше решают задачи комплексного взаимодействия предприятий, их взаимодополнение на территории, включая социальные проблемы, сбалансированность ресурсного обеспечения, объединяют активное экономическое пространство территорий. Учитывая реальную сложность, взаимосвязанность и комплексность при решении любых из перечисленных проектов, разница между соответствующими программами отраслевого или регионального назначения может оказаться не столь существенной, то есть быть регионально-отраслевой по содержанию.

**Поиск экономических задач развития на отдельных территориях.** На экономическом пространстве страны в производстве, социальной сфере и в управлении, непрерывно возникают ситуации и задачи, требующие постоянного разрешения. Они являются, в частности, следствием неравномерного экономического развития на пространстве отдельных территорий. Есть старопромышленные и новые в экономическом отношении районы, в некоторых требуется структурная перестройка, смена номенклатуры выпуска, замена и переоснащение оборудования, расширение инфраструктурных объектов и жилищного фонда и т.д. Концентрация таких задач на отдельной территории, объединенных в комплексе целевой, производственной и социальной направленностью, часто называют региональными проблемами, а эти же регионы – проблемными.

Региональная проблема – диспропорции, противоречия, неравенства социально-экономических элементов на территории. Они выражаются в нарушении текущего экономического равновесия, нежелательном направлении развития, в стагнации, депрессии, консервировании состояния отставания или значимой асимметрии (неравенства) с другими регионами, в ограниченности возможностей будущего экономического роста.

Если динамика региональной проблемы может принять необратимый характер для нескольких регионов или страны и нет возможности саморазрешения (за счет собственных ресурсов), тогда она может стать объектом экономического управления в форме федеральной или смешанной – федерально-региональной программы.

Таким образом, социально-экономические проблемы на территории (проблемные регионы) являются источником формирования региональных программ. Следует признать, однако, что терминология проблемных районов закрепились лишь за масштабными экономическими задачами, требующих своего разрешения на федеральном уровне и разработки соответствующих региональных программ федерального назначения.

Поэтому основными признаками проблемных регионов принято обычно считать проявление крупных негативных социально-экономических явлений на территории. Среди них (Проблемные регионы, 1998):

1. Крайняя критичность проявлений той или иной крупной социально-хозяйственной проблемы (задачи), нерешенность которой создает угрозу социально-экономической обстановке страны, может привести к политической нестабильности, вызвать катастрофическое состояние природной среды и т.п. (Массовое закрытие шахт в Кузбассе в 1990-х года, массовая нелегальная эмиграция на Дальнем Востоке на фоне трагических событий в Косово и т.д.).

2. Наличие дефицитного ресурсного продукта, использование которого крайне необходимо для экономики страны.

3. Особое значение экономико-географического существования и развития или геополитического (обычно приграничной территории) положения или уникального природного комплекса региона, обуславливающие необходимость реализации специ-

альных мероприятий государственного уровня. (Калининградская область (эксклав России) требует особого подхода социального и экономического развития. Есть аналогия с образованием свободных экономических зон с введением особого налогового режима деятельности и т.д.).

4. Объектами постановки проблемных задач, по нашему мнению, могут быть и чисто социальные задачи уменьшения различий в уровне жизни данного района по сравнению с центральными (включая выравнивание уровня безработицы, уровня обеспеченности инфраструктурой), уменьшение степени периферийности и т.п.

Программа – инструмент превращения намерений и прогноза социально-экономического развития в продуктивную деятельность региональных администраций (как и чем эффективно организовать планы). Это мера реальная, если она доведена до исполнителей – бизнеса и контроля приёма конечного продукта.

**Общие подходы к построению региональных программ развития.** Рассмотрим типичную структуру региональных программ (см. рис. 3.4.1.1)

**Критерии оценки эффективности региональных проектов.** В качестве критериев оценки экономической эффективности инвестиционных проектов используется обычно система показателей, так как не все последствия реализации проектов допускают денежное измерение и не учитываются экономической эффективностью. Но одной из главных стадий при подготовке принятия решения является финансовый анализ приемлемости проекта.

Так как реализация проекта охватывает обычно несколько этапов распределенных по различным временным отрезкам периода строительства, то расчет финансовой эффективности предполагает приведение (соизмерение, дисконтирование) издержек разных лет и результатов к ценности начального периода (рубль занятый «сегодня», дороже рубля отданного через год или два). Приведение осуществляется с помощью коэффициента (норматива дисконта), равного кредитной ставке или приемлемой для инвестора норме дохода на капитал (см. § 1.1.3.2). Для года  $t$  значение коэффициента соизмерения (приведения) равно  $(1/(1+E))^t$  при одинаковой по годам норме дисконтирования. При переменной норме в знаменателе этого выражения будет произведение из  $t$  элементов  $(1+E_k)$  каждого года  $k$  периода в  $t$  лет. Чем меньше срок, тем больше должна быть «годовая доходность», чтобы успеть окупиться за более короткий период.

Инвестиционный проект считается приемлемым, если ожидаемая средняя сумма прибыли за разумный период эксплуатации превышает ожидаемые инвестиционные затраты. В этом случае инвестиции (включая их в кредитную форму) окупаются в среднем за  $(K/P = T=1/E)$  лет (где  $P$  – средняя по годам эффективность по прибыли). Для коммерческих банков, выделяющим «длинные» кредиты, этот срок составляет 3–4 года, а нижняя граница указанного норматива определяется депозитным процентом. Требования Министерства экономики в девяностых годах, применяемые для отбора инвестиционных федеральных программ – 2 года окупаемости. При учете разновременного финансирования проекта и нестабильной инфляции привлекаются для расчета срока окупаемости изменяющиеся во времени коэффициент дисконтирования и применяются более детализированные методики, учитывающие степень риска, условия участия в прибылях, налогообложение, бюджетная поддержка и т.д.

Содержательная близость критериев наблюдается и по другим подходам. Например, можно использовать подход, когда прибыль относится к приросту активов (т.е. по распределенной прибыли). В последнем случае рентабельность можно назвать бухгалтерской. При прочих равных условиях сроки окупаемости инвестиций в северных и восточных районах будут более длительными. Поэтому для таких районов финансовый результат должен подсчитываться с учетом налогов, выравнивающих по районам условия экономической деятельности.

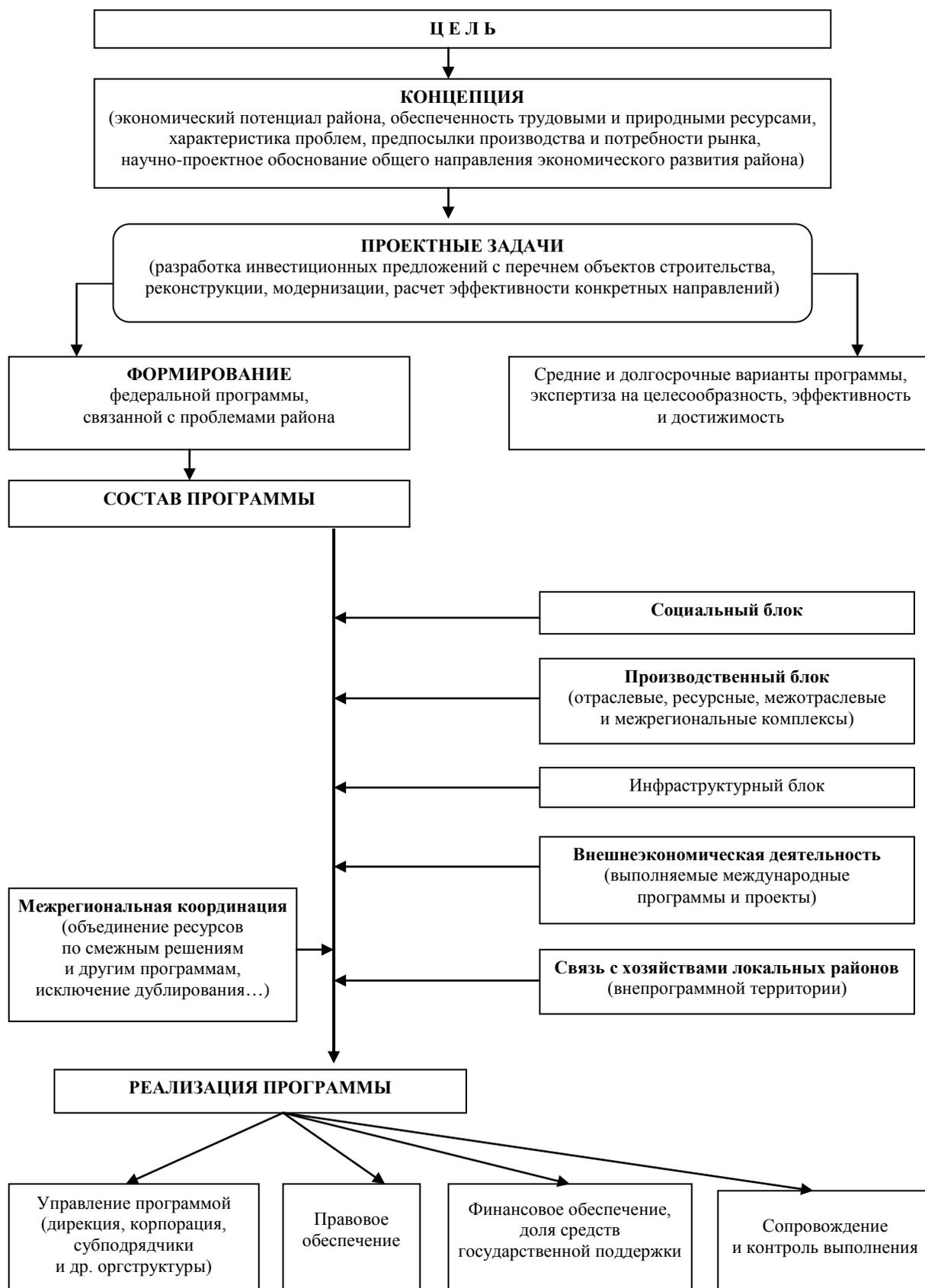


Рис. 3.4.1.1 Общая структура этапов разработки и состава региональной программы

Методические рекомендации по полной оценке эффективности инвестиционных проектов и их отбору для финансирования утверждены Госкомстроем РФ, Минэкономики РФ (Методические рекомендации, 1994; Липсиц И.В., Коссов В.В., 1996) и соответствуют принятым международным стандартам финансово-экономического анализа проектов (**ЮНИ ДО**).

Среди неэкономических, но важных критериев оценки региональных программ выделяют следующие.

1. Завершение проекта в планируемый срок (целевая эффективность).
2. Социальные последствия для регионов: приводит (не приводит) к увеличению числа рабочих мест; выгоден (не очень выгоден) с точки зрения увеличения доходов в регионе, в том числе бюджетных, и т.п. как значимость проекта для субъекта федерации или РФ.
3. Надежность проекта с точки зрения его достижимости: надежен, сомнительный (амбициозный), достаточно технически проработан, степень готовности.
4. По степени зависимости от источников финансирования из федеральных фондов (ФФ). Например, проект может состояться лишь в случае, если будет финансироваться полностью или почти полностью из федеральных средств, в случае наличия существенной доли ФФ в общем финансировании, либо проекту достаточно поддержки местных бюджетов или вообще без использования бюджетных средств.

Для программ социально-экономического развития регионов доля федерального бюджета в финансировании обычно не превышает 20% (а чаще 8–10%), доля региональных бюджетов – не более 20–30%, т.е. основной вес в финансировании составляют внебюджетные источники (Климанов В.В., 2000). Тем не менее, гарантии федеральных средств активизируют всю инвестиционную деятельность в регионе, привлекая другие финансовые источники.

### § 3.4.2. Федеральная целевая Программа освоения Нижнего Приангарья

Правительство Российской Федерации Постановлением N 203 от 22 февраля 1997 г. утвердило «Федеральную целевую Программу освоения Нижнего Приангарья<sup>3</sup>». Программа включена в "Перечень федеральных целевых программ, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на 1997 г.", где выделяется на нее 210,1 неденоминированных млрд руб. Она является составной частью программы "Развитие минерально-сырьевой базы Российской Федерации" (1994–2000 гг.). Государственным заказчиком выступает Администрация Красноярского края. Утверждению Программы предшествовала многолетняя работа многих научно-исследовательских, проектно-конструкторских и других организаций<sup>4</sup>.

Основой экономического развития Нижнего Приангарья явилось открытие здесь богатых минеральных ресурсов (табл. 3.4.2.1). Освоение отдельных видов минерально-сырьевых ресурсов Нижнего Приангарья имеет более чем полуторавековую историю. Однако вовлечение ресурсного потенциала региона в экономику страны носило, как правило, выборочный характер. В советские годы строго соблюдался приоритет народнохозяйственных интересов над региональными. Это обстоятельство, в сочетании со спецификой природных условий, в большей мере, чем другие факторы, обусловило очаговый –

<sup>3</sup> Данная часть текста подготовлена на основе материалов проф. М.К. Бандмана и В.Ю. Малова.

<sup>4</sup> Первые серьезные проработки проекта относятся к планированию работ по развитию Сибири (1930-е годы советского периода), где Нижнее Приангарье рассматривалось как часть более масштабного проекта развития.

ленточный характер территориальной организации Нижнего Приангарья, который отражал особенности структуры транспортной сети региона и системы расселения. Хозяйственное освоение территории Нижнего Приангарья осуществлялось путем формирования на базе отдельных предприятий промышленных узлов, (Раздолинский – объекты по добыче золота и сурьмы, Ново-Ангарский – объекты по добыче полиметаллических руд и Кодинский – гидроэлектростанция); промышленных центров (Южно-Енисейский и Северо-Енисейский – объекты по добыче золота) и промышленных районов (Лесосибирский и Богучанский – объекты лесного комплекса). Слабо связанные между собой и ориентированные на моноспециализацию, в интересах хозяйственного комплекса страны, они не способствовали решению общих социально-экономических проблем на данных территориях.

Долгое время Нижнее Приангарье в качестве целостного региона рассматривалось только при определении прогнозных оценок концентрации гидро-энергоресурсов в нижнем течении Ангары и на среднем участке Енисея, запасов минерального и растительного сырья. Основная идея гипотезы не менялась и заключалась в обосновании экономической целесообразности организации в самом регионе переработки его собственных минерально-сырьевых ресурсов на базе собственной же электроэнергии. Электроэнергетический фактор стал определяющим в этих предложениях.

За 1970-е годы и в начале 1980-х годов в Сибири были открыты новые месторождения полезных ископаемых (например, месторождения нефти и газа в пределах южной части Сибирской платформы), началось освоение новых территорий после принятия ряда соответствующих постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР (например, о создании КАТЭКа, о начале строительства БАМа, о начале строительства Богучанской ГЭС). Тем самым Нижнее Приангарье "приблизилось" к включению его в состав регионов, решающих крупные народнохозяйственные проблемы, что и обусловило некоторые изменения в конкретном наполнении ранее сформулированной гипотезы освоения ресурсного потенциала региона.

Период конца 1980-х – начала 1990-х годов, период радикальных экономических и геополитических изменений в стране, явился качественно новым этапом освоения Нижнего Приангарья. Крушение СССР изменило условия ресурсообеспечения России, так как значительная часть источников сырьевых ресурсов осталась за ее пределами. Для решения возникших проблем появилась необходимость переоценки ресурсного потенциала многих регионов и выхода "за ресурсами" на новые территории. В этой ситуации выросла народнохозяйственная значимость ресурсов Нижнего Приангарья, а сам регион по результатам научных и проектных исследований был признан одним из первоочередных проблемных регионов ресурсного типа в Сибири.

Принятием соответствующего постановления правительства РФ завершился этап разработки Федеральной целевой программы освоения Нижнего Приангарья. Программа была утверждена: определены и согласованы интересы всех участников освоения региона и в первую очередь, населения административных районов программного региона. Перечень и динамика реализации программных объектов и мероприятий определены таким образом, чтобы обеспечить не только их быструю окупаемость, но и создать реальную базу как для последующего "самофинансирования" развития региона, так и для решения определенных социально-экономических проблем Красноярского края в целом.

**Содержание утвержденной Программы.** Одна из доминирующих целей утвержденной Федеральной целевой Программы освоения Нижнего Приангарья заключается в создании условий для комплексного использования богатых природных ресурсов региона. Ожидаемые конечные результаты реализации Программы в обобщенном виде выражаются следующими положениями:

– освоение новых источников природных ресурсов, имеющих общероссийское значение – гидроэнергетические ресурсы, цветные и драгоценные металлы, древесина;

– создание необходимой базы для выхода нефтегазодобывающей отрасли России в новый, перспективный район – район формирования Восточно-Сибирского нефтегазового комплекса;

– последовательное решение социальных проблем региона, не имеющего на период реализации программы собственных средств для этого, а в дальнейшем способного обходиться без государственных дотаций.

Прогнозируемые в соответствии с утвержденной Программой динамика и отраслевая структура выпуска основной продукции в Нижнем Приангарье приведены в табл. 3.4.2.1.

Таблица 3.4.2.1

**Прогноз выпуска основной продукции в Нижнем Приангарье  
в соответствии с принятой Федеральной Программой**

Продукция	1997	1998	1999	2000	2005
<b>Лесной комплекс</b>					
Деловая древесина, млн м <sup>3</sup>	4,5	5,0	5,5	6,0	9,0
Пиломатериалы, млн м <sup>3</sup>	1,5	1,7	2,0	2,0	2,5
ДВП, млн м <sup>2</sup>	28,5	42	48	42	48
Фанера, тыс. м <sup>3</sup>	13	26	26	26	26
Целлюлоза сульфатная, тыс. т	–	–	–	–	350
Бумага газетная, тыс. т	–	–	–	–	220
<b>Горно-металлургический комплекс</b>					
Свинцово-цинковая руда, тыс. т	200	200	200	300	500
<u>Свинец:</u>					
концентрат, тыс. т	22	22	22	33	49
свинец черновой, тыс. т			10	15	23
свинец висмутовый, т			25,5	55	55
<u>Цинк:</u>					
концентрат, тыс. т				12,5	12,5
<u>Сурьма:</u>					
руда, тыс. т					15
концентрат, тыс. т					3,8
<u>Ниобий:</u>					
руда, тыс. т	7	15	30	50	100
Концентрат черновой, тыс. т	0,9	1,9	3,8	6,3	12,6
Концентрат пироклоровый, т	85	180	360	600	1200
феррониобий, т				300	500
<u>Магнезиты:</u>					
Сырой магнезит, тыс. т	50	100	100	500	500
клинкер, тыс. т		50	50	250	250
периклаз, тыс. т	6	6	6	6	6
Огнеупоры	–	–	–	–	50
Тальк товарный, тыс. т	12	31	31	113	113
<b>Топливо-энергетический комплекс</b>					
Электроэнергия, млрд кВт. ч	–	0,3	0,5	0,8	3,1
Нефть (добыча), млн т	0,1	1,25	3,86	7,26	26,4
Конденсат (добыча), тыс. т	–	–	–	168	569
Нефть (переработка), тыс. т	5	50	50	50	100
Уголь, млн т	0,15	0,25	0,35	0,5	0,5

Несмотря на многоцелевую направленность Программы, круг задач, которые по содержанию, ожидаемым результатам и срокам их достижения согласованы по каждому этапу процесса реализации и с интересами каждого из участников освоения Нижнего Приангарья.

Разнообразие сырьевых ресурсов, многовариантность масштабов и направлений возможного их использования, большая зависимость путей освоения региона от воздействия внутрирегиональных и внешних экономических, политических и других факторов определили интервал длительности срока реализации Программы – 20–30 лет.

Программа Нижнего Приангарья не была полностью реализована из-за недостаточного финансирования и контроля за целевым использованием средств. Сейчас функционируют отдельные отраслевые комплексы, в частности по золоту и нефтедобыче. Однако работы по программе представляют богатый опыт метода их детальной разработки от этапа проектных изысканий до принятия соответствующих правительственных решений о финансировании и конкретной реализации. Следует также сказать, что наш положительный опыт программной реализации объектов более известен в оборонной промышленности.

К сожалению, результативность современных федеральных целевых программ (ФЦП) остаётся тоже недостаточной. Одной из причин является низкая программная дисциплина. (На 2008 г. отчётность по реализуемым программам в федеральное правительство просто не поступает. Из 305 целевых индикаторов установленные значения были достигнуты лишь по 218 (около 70%), по 59 – обеспечены частично, по 28 – обеспечены не полностью (Швецов А., 2009)). Мировая практика более богата положительными примерами реализации программ, подтверждая их роль в качестве реального инструмента решения наиболее острых и актуальных проблем на территории (развитие районов долины р. Тенесси (США), Пилбара (Австралия), проект переструктуризации хозяйства в южном Либбурге (Нидерланды), создания крупных промышленных и научных центров в европейской части и на востоке Советского Союза и др.). Можно также пожалеть, что трагические события времён «Перестройки» и крушения СССР, наложили отпечаток на работу предприятий, построенных в соответствии с программой развития Нижнего Приангарья. В настоящее время функционируют только экспортно ориентированные предприятия (Ново-Ангарский комбинат экспортирует оловосодержащий концентрат, в котором есть и серебро, доля содержания которого не устраивает наши перерабатывающие заводы цветной металлургии; электроэнергия построенной Богучанской ГЭС, пока не используется).

#### Литература к § 3.4.2

1. Территориально-производственные комплексы: Нижнее Приангарье. – Новосибирск, Наука, 1992 г.
2. Проблемы комплексного регионального развития России. – М., СОПС и ЭС, 1996 г.
3. Нижнее Приангарье: логика разработки и основные положения концепции программы освоения региона. – Новосибирск, ИЭиОПП СО РАН. – 1996 г.
4. Проблемные регионы ресурсного типа: прогнозирование и реализация программ освоения (отв. Ред. Бандман М.К., Малов В.Ю.). – Новосибирск, ИЭиОПП СО РАН. – 1998 г.
5. Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики. – М.: Экономика, 1998.
6. Швецов А. Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: настоятельная необходимость и конкретные предложения. РЭЖ, 3–4, 2009.

### § 3.4.3. Состав администрации региональной власти (субъекта Федерации)

*На крепкий сук – острый топор*

Для управления территориальным образованием (городом, его районом, районом области, областью или субъектом Федерации) создаются административные организационные структуры. Удачность выбора их структурного состава определяет эффективность государственной политики на всех уровнях субъекта Федерации, района или поселения (муниципалитетов). Администрации принимают решения в рамках своих компетенций и несут за них ответственность. Принципы построения административных органов их состав могут быть различными, приспособленными к местным условиям. В качестве примера мы приведем лишь строение двух: района в городе и администрации области. Несмотря на существующее большое разнообразие подходов и разнообразие структур в этой сфере, приводимые нами организационно-функциональные строения являются относительно типовыми (см. схемы 3.4.3.1–3.4.3.2).

Как следует из принимаемых законодательных положений об администрациях районов городов, администрация является юридическим лицом, имеет в оперативном управлении обособленное имущество, может от своего имени приобретать и осуществлять и личные неимущественные права, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, имеет самостоятельную смету. Район города обычно не является муниципальным образованием, т.к. он не формирует собственных налоговых доходов. Доходы «получают» от мэрии (или другой вышестоящей структуры собственно муниципального образования, если город мал).

Администрация имеет право открывать расчетные счета по исполнению сметы расходов по выполнению функций, возложенных на администрацию. Структура администрации, ее штатное расписание разрабатываются главой администрации района и утверждаются мэром (главой города).

Финансовые ресурсы администрации состоят из выделяемых из бюджета города средств, зачисляемых на бюджетный счет управления финансов и налоговой политики района, а также целевых внебюджетных средств, поступающих на основании федерального закона Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и выделяемых из внебюджетного фонда мэрии. Распорядителем финансовых ресурсов от администрации является глава администрации.

Основными функциями администрации являются:

1. Осуществление комплексного социально-экономического развития района;
2. Содействие развитию предпринимательской деятельности в районе;
3. Организация приема населения района, рассмотрение жалоб, заявлений, предложений граждан, принятие по ним необходимых мер;
4. Обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения, оказание помощи гражданам, нуждающимся в социальной защите.
5. Организация содержания и эксплуатации муниципального жилищного фонда на территории района, обеспечение бесперебойного коммунального обслуживания населения;
6. Осуществление функций заказчика по строительству и ремонту объектов социальной и производственной инфраструктуры района;
7. Согласование планов застройки района;
8. Ведение контроля над землепользованием в районе, состоянием застройки;

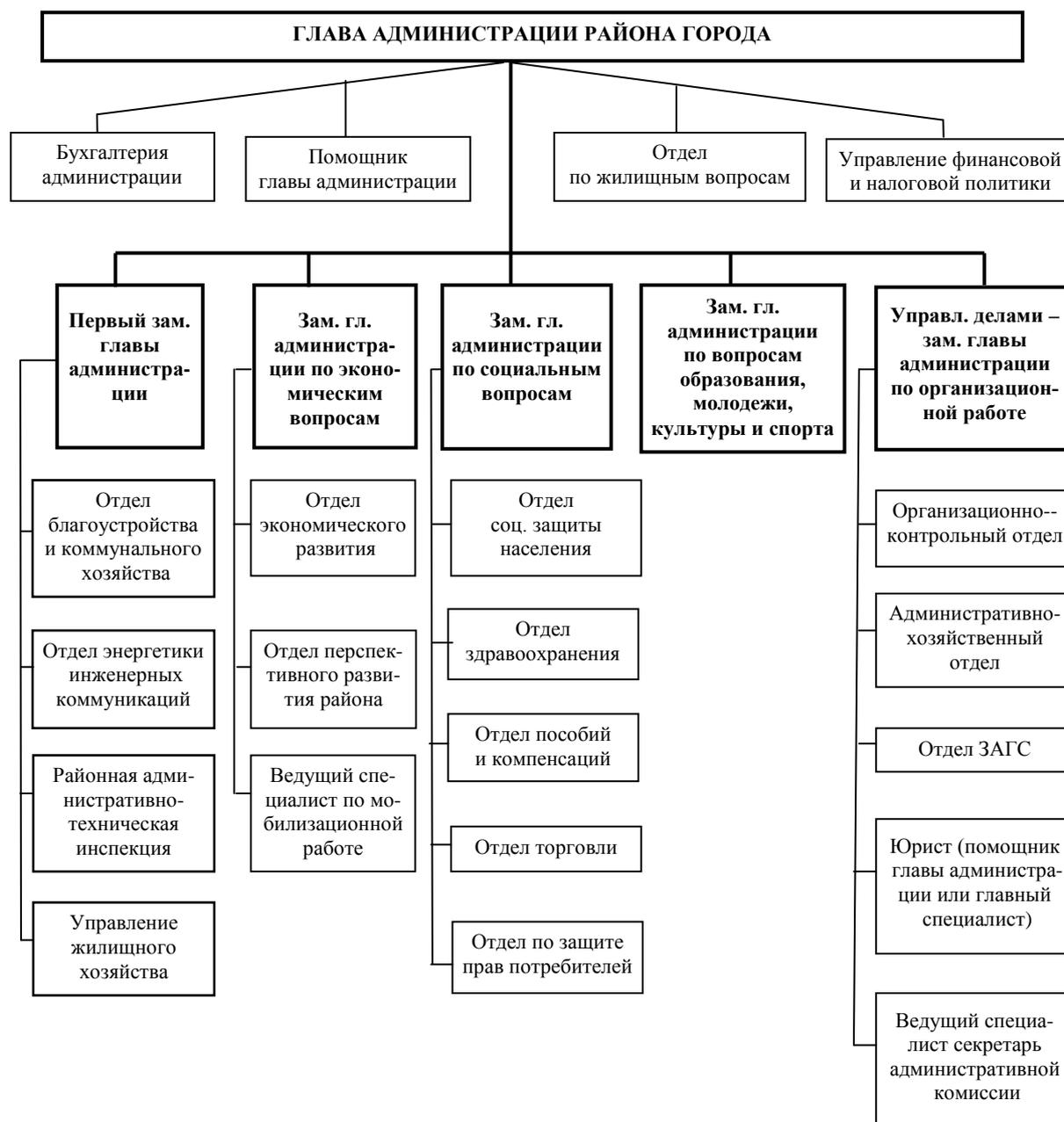


Схема 3.4.3.1 Типовая структура администрации района города

9. Создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания и др.

Содержательно целевые задачи **областной администрации** (субъекта Федерации) похожи, но отличаются масштабностью, большей сложностью объекта и особенностью, что сами формируют налоговые доходы как муниципальное образование. Поэтому состав администрации требует расширения функционального числа подразделений (Схема 3.4.3.2.).

Основными структурами администрации области являются ее глава, первый заместитель и заместители. Свои обязанности глава администрации и заместители реализуют через специализированные департаменты, управления, комитеты, отделы и иные аппаратные подразделения. Например, в Новосибирской области в 2000 г. были созданы следующие департаменты: агропромышленного комплекса, экономического развития

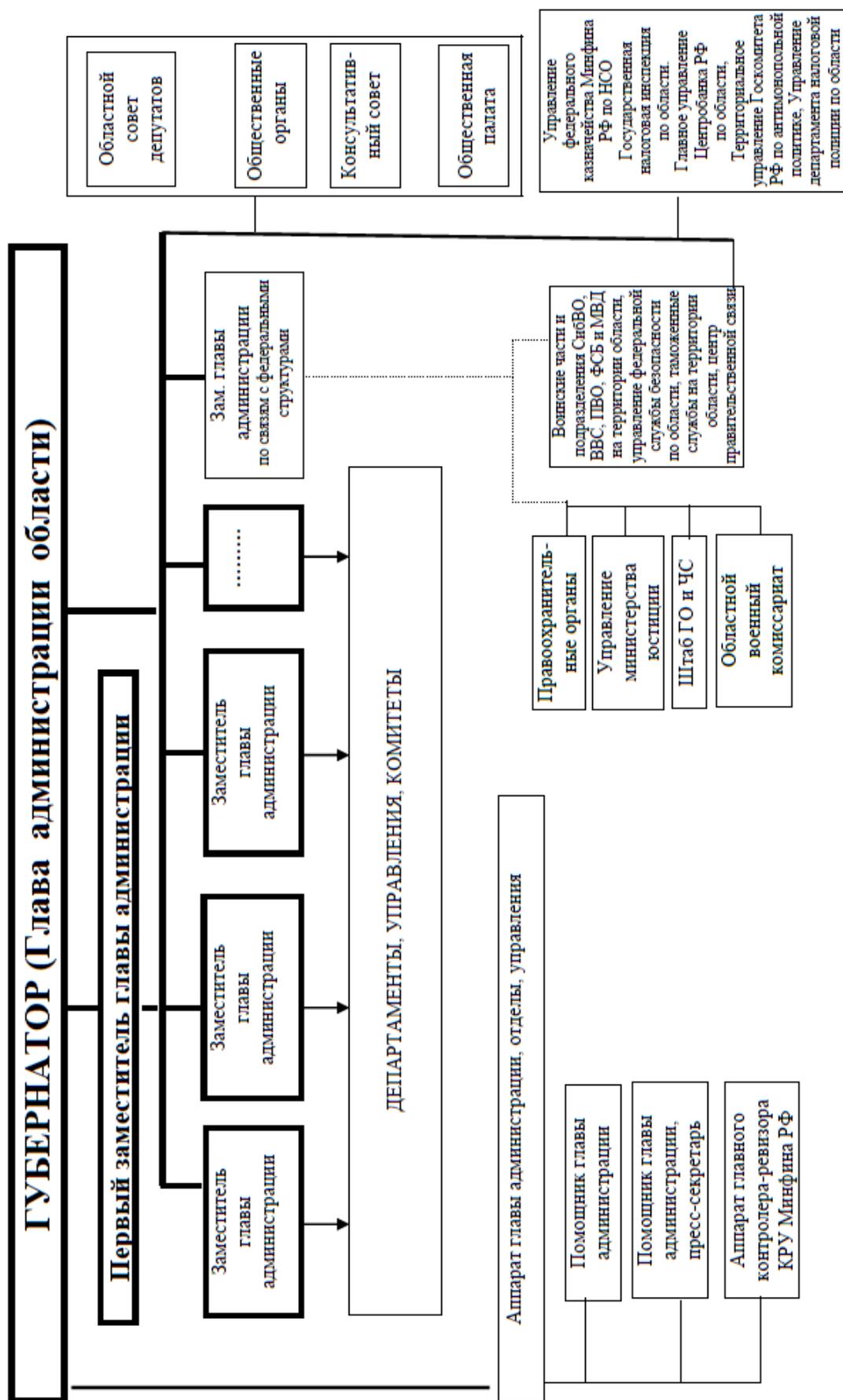


Схема 3.4.3.2 Общая организационно-функциональная структура администрации субъекта Федерации (области, республики, края)

и промышленности, имущества и земельных отношений, строительства, архитектуры и дорожного комплекса, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства, транспортно-го комплекса и систем связи, информации. Руководители департаментов и некоторых управлений и даже отдельных комитетов (по имуществу) являются заместителями главы администрации области. На практике большинство руководителей управлений не являются замами главы администрации. Среди структурных **управлений** были выделены: управление финансов и налоговой политики, труда и занятости, по взаимодействию с территориями, управление общественных связей и др. Среди комитетов выделены: международных связей, проектов и программ, по межрегиональным связям и туризму, по делам молодежи, военно-мобилизационной работе и т.д., среди отделов – специальной документальной связи, информационно-аналитический центр, представительство области в других районах и государствах и иные службы.

Ниже приводится примерный сокращенный перечень распределения обязанностей между заместителями главы администрации области, который меняется в соответствии с новыми условиями и задачами социально-экономического развития и спецификой района.

**Первый заместитель главы администрации** – исполняет обязанности главы администрации области в случае его отсутствия. Ведет вопросы стратегии и разработки программ и прогнозов экономического развития области, инвестиционной, управления финансовыми и имущественными активами, координации подготовки бюджета на предстоящий год и исполнения его доходной части.

Взаимодействует с федеральными структурами, находящимися на территории области: казначейством Министерства финансов, таможенным управлением, министерством по налогам и сборам, главным управлением Центробанка России по области, отделением долгового центра.

По поручению главы администрации области координирует деятельность заместителей главы областной администрации.

**Второй (по условной нумерации) заместитель главы администрации.**

Обеспечивает взаимодействие с аппаратом полномочного представителя президента в федеральном округе и другими федеральными органами, не входящими в круг обязанностей первого заместителя, с областным советом депутатов, органами местного самоуправления, средствами массовой информации.

Ведет вопросы организации деятельности аппарата администрации области, организации государственной службы области, кадровой политики главы администрации области, по жалобам и обращениям граждан, связи с общественными движениями\*, информационной безопасности, формирования и функционирования единого информационного пространства области, в том числе телекоммуникаций.

**Третий заместитель главы администрации.**

Ведет вопросы политики в области имущественных и земельных отношений, включая распоряжение, аренду государственного имущества, приватизацию, содействия создания инвестиционных залоговых фондов и холдинговых компаний, реорганизации и ликвидации государственных предприятий, лицензирование оценочной деятельности и организацию аукционов, контроля над эффективным использованием государственного имущества.

Взаимодействует с межрегиональным территориальным органом федеральной службы по финансовому оздоровлению и банкротству России.

**Четвертый заместитель главы администрации.**

Ведет вопросы агропромышленного комплекса и аграрной политики, использования и оборота земельных ресурсов области сельскохозяйственного назначения, рынка сельскохозяйственной продукции, развития различных отраслей сельского хозяйства,

потребительской кооперации, а также вопросы охраны и рационального использования водных биологических ресурсов, организации рыболовства и охоты, вопросы государственного ветеринарного контроля и ветеринарно-санитарной экспертизы.

Обеспечивает взаимодействие с управлением Российской государственной хлебной инспекцией, с пограничной госинспекцией по карантину растений.

**Пятый заместитель главы администрации.**

Ведет вопросы социальной политики и управления рынком труда, демографии, миграции, занятости населения, создания рабочих мест, социального партнерства, санитарно-эпидемиологического благополучия.

Ведет также вопросы развития и реформирования здравоохранения и социальной защиты, разработки и реализации целевых медико-социальных программ, профилактической помощи населению, лекарственного обеспечения, содействия развитию негосударственных форм медицинского и пенсионного обеспечения, а также вопросы взаимодействия с пенсионным фондом, фондом социальной поддержки населения, фондом социального страхования, фондом обязательного медицинского страхования и т.д.

Закреплена деятельность администрации по вопросам общего, начального, высшего, среднего и профессионального дополнительного образования, возглавляет комиссию по делам несовершеннолетних, областную призывную комиссию.

**Шестой заместитель главы администрации.**

Ведет вопросы строительно-инвестиционного комплекса, строительной индустрии и строительных материалов, лесопереработки и ведения лесного хозяйства, жилищно-коммунального хозяйства и жилищной политики, коммунальной энергетики и газоснабжения, дорожного строительства, поддержки инфраструктуры транспортно-дорожного комплекса (ремонт, строительство, содержание).

Осуществляет взаимодействие по вопросам градостроительной политики с организацией союза архитекторов РФ, комитетом по земельным ресурсам и землеустройству, инспекцией государственного геодезического надзора.

**Седьмой заместитель главы администрации.**

Ведет вопросы развития топливно-энергетического комплекса, формирования регионального рынка топлива и энергопродукции, освоения минерально-сырьевых ресурсов области, жилищной политики.

Обеспечивает взаимодействие с региональной энергетической комиссией, энергетического надзора и жилищной инспекцией и т.д.

**Восьмой заместитель главы администрации.** Руководит вопросами международного сотрудничества, внешнеэкономических и межрегиональных связей.

Ведет вопросы международной и внешнеэкономической деятельности, содействия формированию валютного фонда области и привлечения иностранных инвестиций в экономику области, обеспечения межрегиональной политики, регистрации и лицензирования субъектов международной хозяйственной кооперации (предприятий с иностранными инвестициями и их филиалов, предприятий, занимающихся международной туристской деятельностью, и других).

Руководит комитетом международного сотрудничества, внешнеэкономических и межрегиональных связей.

Все заместители имеют равные права и ответственность перед главой администрации. Однако имеются также структуры (управления, комитеты), руководители которых находятся в ранге заместителей главы администрации, но формально не являющиеся руководителями департаментов. По степени важности решаемые здесь вопросы приравнены к уровню вторых лиц после главы администрации, т.е. его заместителей. Не исключается, что в зависимости от обстановки, статус некоторых структур может носить временный оперативно-тактический характер.

Во всех региональных субъектах России организационно-функциональный состав администрации содержательно во многом идентичен, количество же замов и распределение обязанностей различаются особенно по республиканским субъектам Федерации. Традиционно также первый и второй заместители имеют большие права и вес, являются фактически вторыми лицами после главы администрации области, и потому исполняют рабочие функции главы во время его отсутствия.

Для верхнего (федерального) уровня управления для реализации региональной политики тоже создана административная структура:

**Министерство региональной политики (прежнее название «Национальной и миграционной политики»)**. Данное министерство является одним из примеров верхнего звена административной структуры управления страной, федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим:

1. реализацию государственной региональной политики, упрочение федерализма;
2. гармонизацию межрегиональных отношений;
3. контроль за развитием социально-экономических процессов в субъектах РФ и решение проблем выравнивания условий развития регионов, в том числе северных территорий;
4. становление и развитие местного самоуправления;
5. обеспечение интересов коренных малочисленных народов Севера (и всех национальностей);
6. разработку и реализацию федеральных программ поддержки реформы местного самоуправления, мероприятий по решению острых проблем отдельных муниципальных образований, не имеющих возможности решить их самостоятельно;
7. участие в разработке приоритетных инвестиционных программ и проектов;
8. разработку принципов и методов формирования и распределения в составе федерального бюджета фонда развития регионов в части обеспечения финансирования капитальных вложений в развитие объектов социальной инфраструктуры.

#### Литература к § 3.4.3

1. Положение "Об администрации района города Новосибирска" (ж.: Муниципалитет-1, 97).
2. Постановление главы администрации Новосибирской области № 165 от 24.03.97 (г-та "Советская Сибирь", 2 апреля, 1997 г.).
4. Перекрёстова Л.В., Дьякова Е.Б. Методика оценки эффективности бюджетного регулирования территориального развития (ж.: Региональная экономика, № 36(219), 2011).

\* \* \*

Опыт разработки и применения программно-целевого планирования характеризует как одну из острых проблем отсутствие реально проработанных и действующих каналов финансирования и материально-технического обеспечения региональных программ. Отсутствие любого звена в технологии подготовки программ: прозрачности финансовых потоков, бюджетирования, неучёт специфики отраслей и государственной принадлежности административных структур, надёжных организационных форм, чётких критериев контроля и т.д. снижает их эффективность и, в конечном счете, ожидаемую реализацию программ и других решений по региональной политике.

#### Общая литература к Теме 3.4

1. А. Ушаков. "С миру по нитке". (в ж.: Финансы в Сибири, № 2, февраль, 1998 г.).
2. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов и их отбору для финансирования. – М.: Госстрой, Минэкономика, 1994. – 80 с.
3. Липсис И.В., Коссов В.В. Инвестиционный проект: методы подготовки и анализа. – М.: БЕК, 1996. – 306 с.

**Тема 3.5.****МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ  
ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА  
И БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА***Крепко царство казною*

Как уже отмечалось, проблема выравнивания условий экономической деятельности по районам страны при формировании экономической политики не нова для научной литературы. Она определяется серьезностью этой проблемы именно для России, территория которой характеризуется чрезвычайным разнообразием перечисленных условий.

Известны три подхода решения неравенства в региональном развитии.

1. В форме бюджетных инструментов: дополнительного прямого финансирования региональных бюджетов или через фонды региональной поддержки и регионального развития, бюджетные возвратные кредиты, частичная оплата процентных ставок и т.д.

2. Льготы по налогам для районов субъектов Федерации. В "Налоговом кодексе" зафиксированы не сами налоговые региональные ставки, а лишь их максимальные лимиты, в пределах которых налоги могут уменьшаться. Это дает определенную свободу властям регионов в варьировании налоговой политики в зависимости от местных условий и выполнении поставленных местными органами приоритетных задач. Льготы отдельным производствам на территории даются и по федеральным налогам.

3. Выравнивание условий производства и жизнедеятельности с помощью регионально дифференцированных федеральных налогов. С их помощью формируется одинаковая экономическая среда для работы предприятий в разных районах. Эти меры смягчают последствия влияния природно-географических, климатических условий и экономических факторов на удорожание издержек для неблагоприятных районов. Следует подчеркнуть, что при данном подходе речь идет о федеральных ставках налогов.

Первые два подхода являются составной частью системы межбюджетных отношений страны. Основной ее задачей является также содействовать созданию надежных механизмов финансово-экономического обеспечения деятельности органов власти и бюджетов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по реализации возложенных на них функций. Так как субъекты и их части в соответствии с политическим устройством имеют определенную самостоятельность, то и отношения между ними по сбору и распределению доходов должны быть юридически упорядочены бюджетным кодексом, образуя систему бюджетного федерализма. Ее цель – достижение компромисса между интересами субъектов Федерации и их общими интересами в лице Центра. Конкретные задачи межбюджетных отношений модифицируются при изменении экономической ситуации в стране. В периоды экономического кризиса, когда нарастают межрегиональные различия показателей социально-экономического состояния, увеличивается число депрессивных регионов. Основная задача межбюджетных отношений – обеспечить нормальную жизнедеятельность в регионах с низким экономическим потенциалом, сдержать рост территориальной дифференциации социально-экономического развития, не допустить приближения степени этой дифференциации к порогу, за которым можно ожидать социальной напряженности и распад единого экономического и политического пространства.

### § 3.5.1. Система межбюджетных отношений в России

Эффективные межбюджетные отношения во многом зависят от решения следующих принципиальных вопросов.

1. Степень достаточности и концентрации средств в бюджетах различных уровней.

Если собственные доходы соответствуют необходимым расходам на всех трех уровнях бюджетов, то межбюджетные отношения выполняют исключительно распределительные функции. Такая модель теоретически привлекательная, реализована только в одной стране – Швейцарии, которая является конфедерацией. В подавляющем большинстве федеративных государств в вышестоящих бюджетах и, прежде всего, в федеральном образуется относительный избыток доходов, создающий для этих уровней государственной власти возможность дополнительного финансового маневра. Общим правилом организации бюджетного процесса является достижение более широких целей, чем доходы ради расходов, а ради эффективного результата в достижении стабильного положения в экономике и социальной сфере.

Если условия п.1 не выполняются, то существуют другие пути, изложенные в следующих пп. 2–3.

2. Распределение дефицита консолидированного бюджета. Речь идет о передаче центру, в условиях финансовой нестабильности, полномочий по регулированию бюджетного дефицита на основе сбалансированности консолидированного государственного бюджета, в котором соблюдены интересы субъектов Российской Федерации. Дефицит бюджетов более низких уровней должен иметь место только в тех случаях, когда в эти бюджеты включены (по решению соответствующих уровней государственной власти) расходы, превышающие принятые в законе о государственном бюджете, и носят внутренний инвестиционный характер.

3. Необходимость постепенного внедрения в практику расчетов стандартизированных бюджетов.

Необходимо ввести стандарты региональных бюджетов и стандарты минимальных социальных гарантий проживающему в регионах населению. Это позволит рассчитать для каждого субъекта Федерации минимально необходимую расходную часть бюджета, гарантирующую обеспечение минимальных социальных благ с учетом демографических, национальных и природно-климатических его особенностей. Именно степень соответствия названным стандартам и следует считать количественной мерой бюджетной обеспеченности. Сравнительные же показатели (с «богатыми» районами, со средним по стране) характеризуют лишь региональную дифференциацию существующего положения выполнения государственных социальных установок. По объектам совместного ведения предварительным соглашением необходимо распределить финансовую ответственность по их содержанию. Когда расходы нормированы то, сумма разниц между доходами и расходами региональных бюджетов даст базу объема финансирования Федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). Этот объем должен быть увеличен на норматив резерва и законодательно закреплён.

При разработке процедур расчета объемов трансфертов из ФФПР основное внимание должно быть сосредоточено на правильном определении по регионам (субъектам Федерации) налогового потенциала, который, судя по опыту других стран, является основой для формирования политики перераспределения межбюджетной помощи. Именно это звено сегодня является наиболее слабо проработанным, что во многом объясняло существовавшее в годы радикальных реформ неравенства субъектов Федерации в получении средств из федеральной казны (доля этих средств в республиках в 2 раза

превышала соответствующие показатели в областных бюджетах). Такая асимметрия не соответствует даже ранжировке по экономическому положению и степени вклада районов в консолидированный доход бюджетов. Но мы отдаем отчет в том, насколько трудно решать эту задачу.

#### 4. Равенство условий по образованию бюджетных доходов.

Теоретически привлекательной является модель бюджетного федерализма, в которой все субъекты бюджетных отношений находятся в объективно одинаковых условиях по образованию доходов. Только в этом случае параметры распределения налогов и неналоговых отчислений территориально могут быть не дифференцированы.

Однако межрегиональные различия, сложившиеся в современной России, чрезвычайно велики. Это препятствует унификации подходов к различным субъектам бюджетных отношений. Единые параметры распределения налоговой базы сохраняются только для определения “собственных доходов” и их целесообразно ориентировать на бюджетную поддержку минимальных стандартов (хотя бы ориентированных на прожиточные минимумы для работающего населения, разрабатываемые индивидуально для каждого субъекта РФ, но по единым правилам). Этот минимум должен быть адресным (только нуждающимся, у которых доходы меньше минимального государственного стандарта (МГС)) гарантироваться бюджетами, а то, что сверх МГС – районы должны зарабатывать сами без дополнительных трансфертов. Такая стандартизированная система позволит формировать консолидированный бюджет снизу доверху и добиваться его сбалансированности.

#### 5. Закрепление доходов на территории их образования.

Законодательная база экономической системы должна препятствовать миграции бюджетных доходов – зачислению доходов, полученных на территории одних регионов, в бюджеты других регионов. В частности, налоги на прибыль, полученные предпринимателями в одних регионах, попадают в бюджетные доходы других регионов – по месту регистрации этих предприятий. Такая миграция бюджетных доходов деформирует картину межбюджетных отношений.

6. Организация прямой федеральной бюджетной поддержки. Прямая федеральная бюджетная поддержка, как отмечалось, в виде трансфертов, ссуд и субвенций, предоставляемых бюджетом более высокого бюджету более низкого уровня. Прямую бюджетную поддержку следует оказывать исходя из задачи выравнивания уровня жизни, проживающего населения (с учетом условий п.4) и инициирование эффективного экономического развития. Пока же в условиях отсутствия четких правил её распределения по районам сохраняется «авральный» принцип данного финансирования.

Прямая бюджетная поддержка является одним из оперативных инструментов оказания содействия региональному развитию. Общие размеры прямой бюджетной поддержки и доли ее распределения по нуждающимся регионам устанавливаются ежегодно в расчетах федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетах.

То, что сказанное реализуемо, показывает опыт некоторых субъектов РФ. Мы сошлемся на достаточно близкий изложенным принципам пример Самарской области (Чернышов, 1999). Здесь на этапе формирования бюджетной системы за территориями были установлены определенные доли регулирующих налогов по единым для всех территориальных образований нормативам отчисления от сумм налогов, остающихся в распоряжении Самарской области. Их размер был доведен до такого уровня, который с учетом перераспределения полномочий по финансированию расходов в сторону областного бюджета не уменьшал бы общую величину доходов местных бюджетов.

Таким образом, был сформирован фонд минимальных средств муниципальных образований. Выравнивание бюджетных доходов муниципальных образований на душу

населения, и оказание им финансовой помощи осуществляется трансфертами из областного бюджета. Источник выделения трансфертов – целевой фонд финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО). Размер ФФПМО определяется как произведение численности населения муниципального образования на разность между нормативами и размером собственных доходов в расчете на душу населения.

Контроль за состоянием финансов осуществляется по объемам задолженности региональных бюджетов, по расходам бюджетов в соответствии с государственными нормативами (бюджетная обеспеченность), по доле собственных налоговых доходов и поступлений из федерального бюджета (бюджетная самостоятельность) и др. Современная отчетная картина достаточно пестрая (табл. 3.5.1.1–3.5.1.3). Идеальных эффективных аналитических схем, как и показателей и правил справедливого распределения регионам средства, здесь нет (табл. 3.5.1.4), (социально принятым нормативом является пока 50:50), но наиболее популярными являются те, которые учитывают соотношение чистых собственных доходов, включающие налоговые и неналоговые доходы региональных бюджетов, и, обеспеченные ими, расходы.

Таблица 3.5.1.1

## Региональная финансовая характеристика состояния регионов

	Коэффициент изменения за 1993–1996 гг.		
	Рост (рост более 10%)	Стабильность (в пределах 10% изменения)	Падение (падение более 10%)
<b>Объем бюджетной задолженности на 1 занятого</b>	Выборочный список субъектов		
<b>высокий (более 120% от среднероссийского уровня)</b>	Архангельская, Оренбургская, Челябинская, Кемеровская области	Читинская, Камчатская области, Приморский край	Тюменская, Иркутская, Амурская, Магаданская области, Красноярский край, Коми
<b>низкий (менее 80% от среднероссийского уровня)</b>	г.Москва, г.Санкт-Петербург, Ленинградская, Новгородская, Московская области	Владимирская, Калужская, Смоленская области, Северная Осетия, Алтай	Вологодская, Псковская, Ивановская, Кировская области, Мордовия, Калмыкия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия

Таблица 3.5.1.2

## Бюджетная обеспеченность (по соответствию государственным нормативам)

Бюджетная обеспеченность	Тенденции:		
	Рост (рост более 10%)	Стабильность (в пределах 10% изменения)	Падение (падение более 10%)
<b>высокая (более 120% от среднероссийского показателя)</b>	г.Москва, республика Коми	Иркутская, Камчатская области, Красноярский и Приморский края, Ханты-Мансийский, Ямало-ненецкий, Таймырский, Эвенкийский АО	Мурманская, Самарская, Кемеровская Омская, Тюменская, Магаданская, Сахалинская области, Хабаровский край, Карелия, Калмыкия, Башкортостан, Республика Алтай, Бурятия, Тыва, Саха (Якутия), Ненецкий, Усть-Ордынский, Агинский Бурятский, Корякский, Чукотский АО
<b>низкая (менее 80% от среднероссийского показателя)</b>	Новосибирская область, Ставропольский край	Ленинградская, Брянская, Владимирская, Калужская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Тульская, Воронежская, Тамбовская, Астраханская, Пензенская, Ростовская, Курганская, Оренбургская области, Краснодарский край, Алтайский край, Дагестан, Кабардино-Балкария, Хакасия	Кировская, Курская, Волгоградская, Саратовская, Читинская области, Чувашия, Карачаево-Черкесия, Удмуртия

Таблица 3.5.1.3.

Бюджетная самостоятельность<sup>1)</sup>

Тип региона	Регионы	Доля поступлений из федерального бюджета в доходах региона, %	Доля трансфергов в «условно-чистых» доходах региона, %	Доля налогов, зачисленных в бюджет региона, %	Обеспеченность расходов региона налоговым потенциалом	Условный баланс финансовых потоков на 1 чел., тыс.руб.
1	2	3	4	5	6	7
<b>Ведущие доноры</b>	г.Москва, г.Санкт-Петербург, Ярославская, Нижегородская, Самарская, Свердловская, Красноярский край, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий АО	3–15	0	50–60	1,4–1,8	Более 300
<b>Доноры</b>	Вологодская, Мурманская, Московская, Рязанская, Белгородская, Липецкая, Ульяновская, Пермская, Челябинская, Иркутская области, Коми	10–25	0	55–65	1,2–1,6	250–300
<b>Проблемные доноры</b>	Архангельская, Ленинградская, Владимирская, Смоленская, тверская, Тульская, Кировская, Воронежская, Курская, Волгоградская, Саратовская, Ростовская, Оренбургская, Тюменская, Томская, Калининградская области, Краснодарский, Приморский, Хабаровские края, Удмуртия	20–30	0–15	60–70	1,1–1,4	70–200
<b>«Условные» доноры</b>	Новгородская, Брянская, Ивановская, Калужская, Костромская, Тамбовская, Новосибирская, Омская, Амурская области, Чувашия, Хакассия	30–35	15–20	65–75	1,05–1,15	0–70
<b>Малодотационные реципиенты</b>	Псковская, Орловская, Астраханская, Пензенская, Курганская, Читинская области, Ставропольский край	40–45	15–25	65–75	0,9–1,05	0–50
<b>Умереннодотационные реципиенты</b>	Кемеровская, Сахалинские области, Алтайский край, Республика Марий Эл, Мордовия, Бурятия, Еврейская АО	45–55	25–30	75–80	0,65–0,8	–50–180
<b>Дотационные реципиенты</b>	Камчатская, Магаданская области, Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия, Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	45–75	20–35	75–80	0,4–0,9	–180–700
<b>Высокодотационные реципиенты</b>	Калмыкия, Дагестан, Ингушетия, Горный Алтай, Тува, Коми-Пермяцкий, Эвенкийский, Усть-Ордынский Бурятский, Агинский Бурятский, Корякский, Чукотский АО	65–80	35–65	80–90	0,1–0,4	–500–6000
<b>«Привилегированные» республики</b>	Карелия, Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия)	1–12	0–3	85–100	0,9–1,1	–70–+90

1) Основой данных в колонке 5 является вес заработанных районом собственных доходов.

Таблица 3.5.1.4

**Группировка регионов по соотношению скорректированных чистых собственных доходов с расходами в 2010 г.**

Интервал соотношения	Количество субъектов РФ	Географические районы
Менее 0,80	6	Дагестан, Ингушетия, Карачаево-Черкесия,...
0,80-1,00	41	Амурская обл., Архангельская обл., Астраханская обл.,...
1,01-1,20	31	Белгородская обл., Владимирская обл., Волгоградская обл.
Более 1,20	5	Алтайский край, г. Москва, Московская обл.,...

Последние уменьшаются на величину межбюджетных трансфертов на дотации для выравнивания бюджетной обеспеченности при недостатке собственных доходов, субъектов и субвенций, являющихся целевыми расходами (Перекрыстова, 2011, см. табл. 3.5.1.5).

Следует отметить также, что по муниципальным образованиям с назначаемыми руководителями, финансирование осуществлялось обычно бюджетами более верхнего уровня по утвержденным сметам расходов.

#### Литература к параграфу 3.5.1

1. Перекрыстова Л.В., Дьякова Е.Б. Оценка эффективности и инструментов бюджетного регулирования территориального развития//Бюджет и финансы, 2011, № 4, с. 18–23.
2. Чернышов Н.Г., Александров А.В. Организация бюджетных взаимоотношений в Самарской области//Финансы, 1999, № 11.

### § 3.5.2.

#### Межрегиональная политика федерального центра по выравниванию экономических условий

*Одной рукой собирай – другой раздавай*

В настоящее время при регулировании неравенств применяются только первые два подхода, отмеченные в начале темы. Однако они достаточно тяжеловесны и не оперативны. Кроме того, не существует строгих принципов распределения средств из указанных внебюджетных фондов. Заранее ясно, что в них в ближайшие годы в основном будут нуждаться северные и восточные районы. В условиях ограниченных средств выделяемые суммы носят форму авральных дотаций, правила определения их величин достаточно субъективны, порой решения о финансировании принимаются келейно и находятся часто в прямой зависимости от авторитета и напористости региональных лидеров. (Современное положение по дифференциации финансовых потоков по районам такого рода частично характеризуют данные табл. 3.5.2.1).

Государственные минимальные стандарты по социальному обеспечению только разрабатываются, да и они в основном будут обеспечивать гарантии нуждающимся группам населения. Если с уровнем обеспечения данных стандартов и их форм более-менее ясно (они будут зависимы от доходов в экономике), то само содержание традиционных правил государственной помощи может изменяться в связи с их уточнением. Например, количество детей в семье является фактором благосостояния или “бедой” семей? Кто должен обеспечивать социальную поддержку многодетным семьям – региональная или федеральная власть? Примет ли общество систему выделения средств из федерального бюджета только на подтягивание всех регионов до минимальных общих стандартов, а более высокий уровень потребления обеспечивать результатами региональной деятельности, и т.д. Четкое формулирование многих норм определяет и компромиссные части финансирования соответствующих статей из федерального бюджета, и те, которые останутся в ведении регионов и т.д. Существующее нестрогое положение во взаимоотношениях бюджетов федерального и регионального уровня в условиях расширяющихся политических и экономических прав субъектов федераций ухудшает социальный климат в регионах. Второй принцип выборочного “дарения” налоговых льгот также далек от идеальности “не задевать чувства равенства всех регионов”.

Таблица 3.5.2.1

## Соотношение расходов бюджетов субъектов Федерации на социально-культурные мероприятия (колонки 3–6) и социальных трансфертов из федерального бюджета (%)

Республики, области	Отношение использованного ВРП к произведённому, 2008 г.	2000г.	2005 г.	2008 г.
Москва	60,2	72,8	84,0	70,0
Московская обл.	104,1	79,0	98,1	93,1
Ивановская обл.				
Вологодская обл.	70,6	90,1	98,1	71,0
Республика Ингушетия	113,5	91,0	166,6	100,5
Чеченская республика	157,1	-	-	182,3
Ставропольский край	151,1	78,3	77,0	86,6
Чувашская Республика	106,1	87,6	92,5	100,7
Нижегородская обл.	111,3	65,9	78,9	92,0
Саратовская обл.	106,5	74,2	76,7	83,8
Тюменская обл.	55,6	127,2	27,6	34,4
Республика Тыва	109,8	100,4	101,6	107,5
Забайкальский край	127,1	79,1	78,6	58,3
Красноярский край	90,9	95,5	84,9	143,2
Омская обл.	95,6	75,9	97,9	45,3
Амурская обл.	64,7	74,5	83,9	65,0

В современных условиях применения рыночного принципа организации экономического управления мы склоняемся преимущественно к третьему виду межрегионального регулирования уровня последствий влияния условий экономической деятельности, т.е. с помощью регионально дифференцированных федеральных налогов. Он более логично вписывается в существо современного управления хозяйством через экономическую среду, а не в форме прямых методов – плановых заданий.

Как известно, под налогами понимают обязательные платежи, взимаемые государственными органами. Необходимость их обусловлена тем, что государство управляет частью хозяйственных сфер внеэкономическими методами – прямым финансированием из средств государственного бюджета. Самым большим недостатком налоговой системы в период радикальных реформ являлась её преимущественно фискальная сущность и большое количество ставок. (Количество их было около 160, в 1994 г. в России действовало 16 видов федеральных налогов и 23 региональных.) До сих пор главной целью налогов является собрать денежные средства, влияние же регулирующих функций налогов на оживление экономической деятельности, к сожалению, пока ничтожно. Желательно, чтобы налоги совмещали несколько функций, например не только обеспечивали поступление денежных средств, но и стимулировали выполнение определённых экономических и социальных установок. В частности, высокий акциз на табачные и алкогольные изделия ограничивает потребление молодёжью этих продуктов; повышение налога на прибыль, если последняя направляется на зарплату и снижение указанного налога при инвестировании в производство и новые научно-технические разработки стимулирует экономический рост и т.п. Практика платы за природные ресурсы позволяет преодолеть природорасточительный характер современного производства, снизить потери ресурсов, величина которых нередко достигала 70–80%. Особую функцию, по нашему мнению, должны выполнять федеральные налоги, выравнивающие условия производственной деятельности в разных районах страны.

Для того чтобы хозяйства, размещенные в разных районах, несли равную ответственность за принимаемые решения и получали на равные издержки доходы, гаранти-

рующие примерно одинаковый по районам уровень жизни, предприятия должны находиться в равных экономических условиях. Такое выравнивание должно уменьшать последствия неблагоприятных природно-климатических условий, различие качества сельскохозяйственных земель, обусловленную исторически и экономически разную инфраструктурную освоенность территорий и т. д.

По нашему мнению, основой формирования таких налогов может быть экономическая территориальная рента, основная часть которой должна изыматься в федеральный бюджет. Экономическую ренту мы трактуем более широко, чем классическое определение ренты по фактору, как дополнительный доход в сравнении с условиями, где данного фактора нет. Помимо факторов хорошая земля, высокий квалификационный состав населения, удобное географическое положение, существуют и другие, чисто экономические условия, влияющие на дифференциацию уровня доходов. В частности, эту дифференциацию определяют доходы в виде положительной разницы цен по районам, дополнительные доходы, взимаемые структурами, создаваемых в виде территориально разобщенных посреднических фирм при производителях-монополистах, увеличивая транзакционные издержки, и другие доходы, не связанные с результатами эффективной конкретной производственной деятельностью.

Очевидно, что существование различий условий производства и жизнедеятельности по разным районам России в большей своей части объективно определяется влиянием природных и климатических факторов. Люди, живущие в районах с более суровым климатом, объективно больше тратят на теплую одежду, жилище, питание. Все это составляет "физическое" удорожание затрат на проживание. Последнее определяет то, что объективно заработная плата в указанных районах должна быть выше, чем в южных. Человек же, в каком бы районе не жил, за одинаковый труд должен получать такую зарплату, которая обеспечивала бы ему адекватный другим районам уровень жизни. Но более высокая заработная плата, обеспечивающая равный уровень благосостояния в северных и восточных районах, ведет к росту издержек местного производства и объективному снижению его конкурентной способности с однородной продукцией европейской и южной зон. Не говоря о том, что в северных и восточных районах выше и материальные затраты, а также часто и другие издержки, связанные с неразвитостью инфраструктуры, недостаточной квалификацией кадров, дополнительными издержками на привлечение работников и т. д. Так как дополнительные доходы в благоприятных районах не связаны с результатами деятельности, а определяются лишь «данными от бога» условиями, поэтому указанные районы должны облагаться специальным налогом, подавляющая часть которого должна изыматься в федеральный бюджет, а не сохраняться в доходах предприятий или в местных региональных бюджетах.

Безусловно, практику интересуют конкретные значения ставок выравнивающих налогов. Они должны составлять, например, обратные величины удорожаний затрат по районам, как раз и определяющие степень дифференциации дополнительных доходов. Реально можно начать с малого числа учета влияния региональных условий, например, природно-климатических. Более полные комплексные ставки являются суммой элементов, определяющих удорожание по разным условиям. Число таких элементов по мере накопления опыта можно разумно увеличивать, всё более полно отражая многообразие влияния региональных условий.

В нашей стране имеется богатый опыт проектных организаций построения коэффициентов региональных коэффициентов "физического" удорожания затрат, широко применявшийся при плановой (административной) системе экономического регулирования в советском периоде. Они могут быть применены для расчета современных налоговых ставок по принципу отмеченного "обратного" удорожанию. (Традиционно для параметров шкалы региональных различий в качестве исходной базы, на которую де-

лятся показатели других районов, принимаются районы средней полосы России.) Или в связи с появлением федерального закона о прожиточном минимуме даже эти данные могут быть использованы для расчета территориальной дифференциации налоговых ставок в части учета влияния дифференциации заработной платы. Прошлые коэффициенты удорожания строительных работ в части, отражающих “физическое” увеличение затрат по природно-климатическим условиям, сейсмичности и т.п., справедливы и сейчас, т.к. климат и природно-географические характеристики не меняются сильно на обозримых периодах времени. Этого нельзя сказать о ценностных факторах, определяющих, например, стоимость строительно-монтажных работ. Они во многом устарели и уже не соответствуют требованиям времени.

Следует отметить, что введение специального федерального налога, сглаживающего последствия объективных региональных различий, и принятие его в форме закона, более выгодно отличается от подходов предоставления льгот с позиций цивилизованных, не осложняющих отношений между регионами, т.к. делает процесс борьбы между регионами и центром за льготы открытым. Федеральная шкала дифференцированных налогов должна подготавливаться Минфином и приниматься Думой. Межрегиональный принцип, заложенный при формировании такого закона, более проходим через общегосударственные законодательные органы, т.к. отражает наднациональные общерайонные интересы. Кроме того, практически легче и дешевле обеспечить принцип правого регулирования другими налогами: если обеспечивается межрегиональное выравнивание, то для остальной ветви традиционных региональных налогов сохраняется единый подход с количественно одинаковыми по районам налоговыми ставками. Здесь принципиально считать важнейшей задачей государственных органов предварительное формирование равных условий для региональных экономик, и только выполнение этого условия создает предпосылки ослабления федерального вмешательства в региональную политику и решения, принимаемые самими регионами. Другие пути только осложняют отношения между регионами, т.к. дополнительные получаемые сегодня доходы рентного характера просто так ни один регион не отдаст.

Безусловно, расчет экономической ренты труден из-за резкой дифференциации цен по районам. Поэтому использование прямых отчетных данных дифференциации доходов сильно искажает реальные соотношения по районам. Например, высокие номинальные личные доходы на Севере отнюдь не характеризуют высокие реальные доходы. Необходимо приводить статистические данные к сравнимому виду. К сожалению, это требует проведения специальных работ статистических органов. В обычных же условиях первых этапах можно использовать относительные величины, рассчитанные по отчетным статистическим данным регионов. Среди них относительно доступными данными являются приведенные к сравнимой отраслевой структуре отношение заработной платы и личных доходов к прожиточному минимуму на душу и на семью, данные о региональных соотношениях показателей рентабельности по предприятиям, производящим относительно однородную продукцию, а также пока менее доступная информация по кадастровой оценке земель и т.д.

Введение специального федерального налога, регулирующего межрегиональные неравенства (назовем его федеральный межрегиональный налог – ФМН), необходимо проводить по компенсационному принципу: если вводится какой-нибудь новый налог, то соответственно должны уменьшаться другие налоги. В качестве такого может быть взят вызывающий много нареканий налог на добавленную стоимость. Общую величину этого налогового дохода можно взять в качестве исходной величины, а разнесение по районам провести на основе расчетной шкалы дифференциации в форме, например, федерального налога на землю или по другим факторам. Нужно еще раз подчеркнуть, что речь идет лишь о федеральной части разделенных ставок земельного или других

налогов. Ставки же собственно региональных налогов должны быть одинаковыми для всех территорий.

Таким образом, на начальных этапах построения ФМН соответствие его дополнительным региональным рентным доходам укладывается в следующую схему.

$$R_r = a_{1r} * R_{1r} + a_{2r} * R_{2r} + \dots + a_{ir} * R_{ir} + \dots \quad (3.5.2.1),$$

где для района г:

$R_r$  – общий рентный доход в целом по всем видам ставок ФМН;

$R_{ir}$  – дополнительный доход по условиям (факторам)  $i$ -го вида. Можно считать, что величина  $R_{ir}$  полностью определяется обратной дифференциацией дополнительной оплаты, компенсирующей неблагоприятные природно-климатические условия;

$a_{1r}$  – корректируемый вес федеральной ставки в консолидированной ставке налога на личные доходы;

$a_{2r}$  – корректируемый вес федеральной ставки в консолидированной ставке отраслевого налога на дополнительные доходы производств в общем рентном доходе, определяемого благоприятными экономическими и др. условиями. Указанные корректируемые веса ( $a_{ir}$ ) окончательной ставки, как отмечалось, должны также отражать внутреннюю региональную дифференциацию ренты по отдельным отраслям: в сельском хозяйстве – по качеству земель, в добывающих отраслях – по геологическим условиям и качеству полезных ископаемых, при сравнении районов – по инфраструктурному обеспечению и эффекту концентрации производств (городские и сельские земли) и т.п. Федеральные ставки налогов  $a_{ir}$  могут дополнительно корректироваться на величины, сохраняющие часть рентных доходов (например, до 5–10%) за производителем, т.е. уменьшающие абсолютные значения рентного дохода до экономически разумного для практики значения. Кроме того, необходимо введение льгот при экологически щадящем режиме использования земли (охотничьих, рыболовецких хозяйств, для пастбищ и других элементов сельхозугодий) и ресурсов. Но это специальная тема, которая не может быть решена без начальных мероприятий по учету территориальной ренты, отражающей влияние климатических условий. По мере накопления практического опыта использования ФМН и необходимости и готовности более полного учета отраслевых региональных различий, будет увеличиваться и число элементов в выражении (3.5.2.1).

В заключение следует сказать, что все наши предложения при внедрении в практику должны носить осторожный характер. Такую осторожность необходимо соблюдать и при определении конкретных ставок налогов. В частности, на первых этапах изъятие не должно превышать 20–30% предполагаемого рентного дохода. Необходимо “посмотреть” и оценить последствия. Проведение указанных мероприятий по экономической политике носит всегда комплексный характер, все стороны этого влияния учесть заранее всегда трудно. В частности, нужно сохранить стимул размещения производств в высоко доходных районах, не “срезать” доходность при осуществлении дальних поставок продукции и т.п. (Поэтому  $a_{ir} < 1$ ).

Формы фактических норм ФМН тоже могут быть разными, сохраняя максимальную преемственность традиционных норм налогового кодекса. В частности, ФМН может быть «погружен в федеральные доли» существующих налоговых норм. Нам кажется перспективным иметь такую долю не только в налогах на землю, но и на имущество, в налоге с продаж, на доходы и т.д. Осторожность и сдержанность необходимо проявлять и при определении количественного уровня ставок. В частности, ФМН в ставках налога на землю должны обеспечивать доходы сначала не больше 1% ВВП с постепенным превышением в современной практике до 5–6%. В настоящее время эти налоги недостаточны даже для районных бюджетов (табл. 3.5.2.2, Чужмарова С., 2011).

Таблица 3.5.2.2

**Динамика поступлений земельного налога  
в местные бюджеты Республики Коми в 2005–2010 гг.**

Показатели	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Доля земельного налога в общей сумме налоговых доходов местных бюджетов Российской Федерации, в %	–	9,00	11,16	10,36	12,38	13,11
Поступление земельного налога в Республике Коми, тыс. руб.	314 856	58 959	72 670	170 824	232 594	235 572
Доля земельного налога в общей сумме налоговых доходов Республики Коми, в %	0,52	0,08	0,09	0,17	0,33	0,29
Доля земельного налога в общей сумме налоговых доходов местных бюджетов Республики Коми, в %	10,65	1,30	1,35	2,58	3,37	3,12

Европейская практика характеризует эти налоговые доходы тоже небольшими – до 2%. Дальнейшее увеличение ФМН зависит от результатов и степени замещения им других налогов. Поэтому, мы указали лишь направления, в которых нужно совершенствовать законодательство. Более точные количественные соотношения ставок и моменты принятия решения по их росту вместе с увеличением влияния тех или иных факторов подскажет сама практика.

К сожалению, даже упоминание об этом отсутствует в новом "Налоговом кодексе", в котором собраны активные инструменты воздействия на хозяйственные процессы, характеризующие современное состояние практического решения указанной проблемы. Более того, в разные годы федеральная ставка по налогам на землю отменялась, что лишает центральную власть мощного эффективного инструмента регулирования межрегиональных отношений. Игнорирование и даже частичный недоучет неравенства экономических условий может обострить проблемы нормального развития федерализма в России.

Разумеется, принцип учета территориальной ренты следует применять и для всех экспортно-импортных операций, включая страны СНГ, и особенно при оценке условий участия России во Всемирной торговой организации (ВТО). Учитывая более благоприятные природно-климатические условия в этих странах, и положительные ожидания ими получения территориальной ренты от торговли с нами, неудивительно слышать заявления лидеров указанных стран о создании единого экономического беспопшлинного пространства для них, но не для нас. Если это произойдет, тогда российский производитель не выдержит конкурентную борьбу с "южанами" при снижении цен в России. Если импортная продукция будет продаваться беспопшлинно по ценам российского рынка, тогда неоправданные доходы уйдут за рубеж, либо снизятся внутренние цены, разоряя наших производителей. Исключение по налогообложению может составить лишь продукция, не производимая в России. Аналогичный скрупулезный подход должен применяться при определении экспортных пошлин, которые должны возмещать традиционные для России затраты по государственной поддержке сельского хозяйства, угольной промышленности, геологоразведочным работам, сезонному завозу продукции и материалов в районы Севера и Востока. Пошлины должны включать также превышение среднеевропейских ставок земельного налога над российскими, включая на землю под экспортными нефте- и газопроводами. Наши земельные тарифы более низкие, чем даже в Прибалтике и Украине. Таким образом, определенный уровень внешнеторговых пошлин тоже имеет природу выравнивания экономических условий, и потому, в частности, соответствующие платежи имеют основания для перечисления их в федеральный бюджет.

\* \* \*

В целом по характеристике сложившихся межбюджетных отношений можно сказать следующее:

1. В настоящее время, к сожалению, отсутствуют законодательно принятые нормы формирования финансовых потоков между федеральными и региональными бюджетами. Особенно проблема остра при определении критериев «справедливости» средств на социальные нужды. В связи с отсутствием таких правил принят компромисс половинного разделения налоговых доходов (табл. 3.5.1.5).

2. Для межбюджетных потоков сохраняется значимость целевого назначения финансовых инструментов регулирования функционирования и для реального сектора. Для усиления контроля эффективности распределения указанных средств практика подсказывает большее использование их в виде софинансирования федеральных целевых программ (ФЦП) развития (§ 3.4.1–3.42). Статистические данные показывают в последние годы сближение объемов бюджетных инвестиций и трансфертов бюджетам субъектов РФ.

Отмеченные принципы по совершенствованию региональной и федеральной политики в конечном счёте направлены на стимулирование сокращения иждивенчества при получении бюджетных средств.

#### Литература к § 3.5.2

1. Чужмарова С. Недостатки законодательства в области налогообложения землепользования в России (ж.: Федерализм, №3, 2011)

### § 3.5.3. Регулирование земельных отношений

*Было б поле, найдем и сошку*

**Подготовительные государственные мероприятия.** Земля является одной из важнейших основ жизни, а также средой и местом обитания и деятельности людей. Данная ценность земли подтверждается конфликтами между пользователями участков земель, частыми взаимными претензиями соседствующих стран на территории, многими войнами и т.д. Данные обстоятельства, ограниченность, дефицитность земли, и требования ее рационального использования определяет необходимость строгого регулирования этого рода отношений: владения, аренды, продаж земельных участков и необходимости их оценки (ценности). Особенностью земельного ресурса с позиций экономической теории является то, что, если отвлечься от затрат по восстановлению и охране, то он не имеет стоимости, но имеет цену.

Земля рассматривается обычно в следующих аспектах.

1. Элемент природного комплекса, который кроме территории, как жизненного пространства, включает также недра, водные, лесные и другие ресурсы, а также резервный фонд будущих поколений.

2. Часть средств производства, например, в сельском и лесном хозяйстве, как средства предоставления услуг для деятельности, требующей места и территории и других сферах.

3. Как имущество и связанные с этим категории собственности (особенности приватизации), купли, продажи и другие вопросы землепользования.

Мы же коснемся лишь некоторых практических сторон использования данного ресурса как имущества и основных фрагментов организации специфического земельного рынка.

Опыт развитых промышленных стран показывает, что отмеченная выше роль земли и ограниченность предложения земельных участков приводит, как правило, к монополизации данного рынка собственниками. Так как любая производственная деятельность происходит на земле, то ее собственнику гарантируется присвоение земельной ренты как части дохода арендатора (а при дифференциации природно-климатических условий и региональной ренты). Это, а также возможность спекулятивных операций, угроза экологических нарушений, необходимость решения общих социальных задач на территории, определяет участие государства в процессах определения порядка и правил землепользования.

Основной целью эффективной земельной политики государства должно быть обеспечение приоритета общих социальных целей при выполнении законодательных ограничений по гарантиям прав собственников. Инструменты по реализации данной цели могут быть разные. Они зависят от особенностей и исторических традиций стран, но можно утверждать, что во всех промышленно развитых странах распределение земли только по законам рынка противоречит положениям их конституций. Например, в Нидерландах в организации земельных отношений доминирует государство, которому принадлежит 80% собственности и ни одно крупное предприятие не может быть построено без согласия региональной власти, в Великобритании – преимущественно рыночные принципы, в Израиле вся земля принадлежит государству, и ее берут только в аренду. Государственная политика должна обеспечивать простоту и прозрачность земельного рынка, противодействовать монополизму и частной концентрации земельной собственности, способствовать доступу к рынку слабо защищенным группам населения, гарантировать возможность приобретения участков под общесоциальные нужды и виды деятельности. Последние сопутствующие мероприятия должны препятствовать монополизации и чрезмерному уровню цен и их росту (сверх средней инфляции) для продукции предприятий, размещаемых на данных участках.

Инструменты земельного регулирования могут быть достаточно гибкими и действенными. Перечень их составляет как прямые запреты на продажу, если усматриваются спекулятивные мотивы, выкуп местной властью по законодательно определенным правилам земель, необходимых для общерайонных интересов (возможно в форме предварительного изъятия, но с дальнейшей продажей под новую застройку) и т.п., так и косвенные способы, когда с помощью налогов изымается значительная часть рентных земельных доходов в общих интересах. В качестве примера целевого подбора инструментария сошлемся на практику введения налога на собственно земельные (без недвижимости) участки в Австралии<sup>5</sup>. В качестве базы была выбрана стоимость улучшенных (необработанных) участков или этих же участков, но включающие стоимость подключения к коммуникациям, благоустройства, почвозащитных мероприятий. Выбор стратегии налогообложения был связан с наличием в Австралии начала двадцатого века огромного количества свободных земель, где вместе с тем большинство ценных земель принадлежало частным собственникам, постоянно проживающим в метрополии – Великобритании. Последние не были заинтересованы в использовании этих участков, что тормозило освоение и экономическое развитие Австралии. Возникла проблема стимулировать вложения в освоение земельных участков и сократить спекуляцию ими. Наилучшей формой реализации этих целей стало введение налогообложения непосредственно земельного участка при снижении налоговой нагрузки на его застройку

<sup>5</sup> Н.Волович. Земельная политика в промышленно развитых странах (ж.: Экономист, №9, 2002).

енную часть. Подобная система налогообложения действует и в Дании, где проводится кадастровая оценка земельных участков. Ежегодно налоговое ведомство по выделенным ценовым зонам проводит систематизацию информации по продажам не застроенных земельных участков. Эти данные вместе с информацией об особенностях застройки доводятся до местных органов.

Основные необходимые государственные мероприятия по регулированию земельных отношений охватывают, прежде всего, законодательную базу, уточняющую требования и распределения обязанностей между субъектами рынка, определяющую правила землепользования одинаковые для всех, обеспечивающую доступность информации об участках, предлагаемых к продаже, аренде и их ценности. К первым серьезным шагам к платному землепользованию можно отнести закон РСФСР «О плате за землю» от 11 ноября 1991 года. Практически ежегодно ставки земельного налога изменяются обычно в период подготовки бюджетов следующего года и соответствующим законам о бюджетной системе. Так с 1995 г. ставки земельного налога за земли, занятые жилищным фондом, дачными участками и гаражами, выросли более чем в 50 раз.

Одним из важных документов регулирующих земельные отношения новой России является федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса РФ» (№137 ФЗ от 25 октября 2001 г.). В соответствии с этим законом для субъектов РФ в поселениях с численностью 0,5 – 3 млн чел. (в классификацию которых входит г.Новосибирск) нормативная стоимость земельных участков устанавливается от 5 до 30-ти кратного размера ставки земельного налога. В период становления законодательства в Новосибирской области существовало около 4600 ставок земельного налога. При продаже земельного участка к его стоимости применяются поправочные коэффициенты от 0,7 до 1,3, учитывающие виды использования расположенных на земельных участках зданий, строений, сооружений. Упорядочение полномочий региональных собственников земли определено в соответствии с законами субъектов РФ, в т.ч. и Новосибирской обл. (№108 ОСД от 27 марта 2003 г.). В местных законах определяется также дифференциация нормативной цены земли участков находящихся в государственной и муниципальной собственности, по районам и населенным пунктам (например, для г.Новосибирска – 17-ти кратная ставка земельного налога, а для г.Искитима – 8, для г.Тогучина – 6). Устанавливаются оценочные районы по видам земель и территориям административно-территориального деления. В положении «О введении государственного градостроительного кадастра» (№138 от 17.03.2003) даны сведения о зонировании территории, градостроительных регламентах территориальных зон, материалы о градостроительной ценности территории, результаты мониторинга объектов градостроительной деятельности, о среде жизнедеятельности, об ограничениях использования территорий и объектов недвижимости в градостроительстве и др.

**Первоначальные этапы формирования земельного рынка** (на примере г. Новосибирска). Считалось, что в Новосибирской области земельного рынка нет, даже после принятия положения о государственном градостроительном кадастре в Новосибирской области. Но это формально, т.к. не было еще аукционных земельных торгов. Реально рынок уже существовал. Косвенным подтверждением этого являлся существовавший до недавнего времени градостроительный сбор. Он был вполне официальным, т.е. открытым, т.к. взимался в соответствии с заключенным договором между региональной властью (владельцем и распорядителем земельного ресурса) и покупателем земельного участка в арендное пользование. Данный рынок формируется в виде продажи лишь права на распоряжение земельными участками, но он обладает всеми атрибутами торговли и за операциями стоит земельный ресурс, без которого указанный рынок продаж «разрешения использования участков» в хозяйственной деятельности и не возник бы.

Рассмотрим сложившуюся картину продаж в отмеченном выше смысле, на основе которой можно прогнозировать ожидаемое положение на земельном рынке г.Новосибирска (см. табл. 3.5.3.1). Указанные данные могут учитываться при оценке ожидаемых соответствующих налоговых доходов бюджета и быть полезной информацией в практике экономической оценки земли, предназначенной для продаж в будущем. Фактически расхождение между экономической оценкой и ценой реальной продажи показывает направление уточнения методики, которой пользуются оценщики земельных участков.

Данная таблица показывает значительную величину сборов за право распоряжения земельными участками, отражая фактическую региональную дифференциацию платежей за землю, т.е. рентную составляющую по размещению. Так как покупатели оплачивают такой сбор и возмещают его из прибыли, то его величина косвенно определяет текущую стоимость земли и минимальную цену ее продаж без учета строений. При 10% ставке депозитного процента и принятия его в качестве коэффициента капитализации продажная цена земли может составить минимум 500 руб. за квадратный метр в непрестижном пригороде и 10000 руб. за квадратный метр в центре города. Из таблицы видно, что даже в период становления земельного рынка величины затрат, связанных с использованием земли были уже достаточно существенны. А указанные издержки дополнительно воздействуют на цену земли в зависимости от того, будут ли будущие пользователи земли нести эти расходы. Не трудно заметить также, что издержки землепользователей резко дифференцированы по зонам города. Можно предположить, что единовременный сбор за право пользования землей (градостроительный сбор) сохранит такую же дифференциацию, близкую к дифференциации издержек. Соответственно по зонам по отношению к окраинам она составит в центральных районах не менее 3–10 раз (20–40 раз по отношению к непрестижным районам), соответственно в 2 раза (4–20 раз) в центральных районах левобережья. Аукционная цена продаж участков, требующих существенных затрат по подготовке к использованию, составит, по крайней мере, не меньше суммы существовавших государственных сборов за право пользования землей.

Если к продаже будут предлагаться готовые участки, то можно ожидать, что цена их составит не меньшие суммы общей стоимости издержек по использованию земли.

Таблица 3.5.3.1

**Дифференциация приближенной оценки затрат,  
связанных с использованием земли по зонам города<sup>6</sup> (руб./кв.м).**

Район	Состав условий (статьи) удорожания	Цена издержек по статьям	Общая цена издержек
1. Центр города	1) Градостроительный сбор 2) дополнительные платежи (расселение, снос,...) 3) прочие (погашение требований окружающих соседей,...) 4) получение технических условий на достаточность снабжения электроэнергией, теплом, водой, телекоммуникациями,...) ВСЕГО	2000–4000 200–1000 0–500 100–500	2000–6000
2. Центр левобережной части города	1) Жилой комплекс, офисы,... 2) Гаражи,...		1000–3000 300–500
3. Окраина	Издержки, учитывающие состояние и положение имущества на земельном участке (требует ремонта, арестованное за долги,...)		200–1000
4. Непрестижные пригороды, используемые, как правило, под социальное жилье и другие “малобюджетные” объекты			50–300

<sup>6</sup> С 2005 по 2010 гг. в г. Новосибирске стоимость 1 кв.м изменялась с 20 до 50 тыс. руб.

Безусловно, земельный ресурс является самостоятельным объектом делового интереса и продаж. Это подтверждают хотя бы законодательство по нормативной и кадастровой стоимости земли. В чистом виде могут быть представлены лишь неподготовленные для использования земли. Однако на практике вложения в улучшение ценности участков, в недвижимость, на них расположенную, влияют и на их ценность и уровень цен. В большинстве случаев строения реально не могут быть отделены от участков, на которых они расположены, поэтому такая земля значительно дороже. Цена ее дополнительно зависит от вида и состояния указанных объектов недвижимости, возможности направлений их применения в хозяйственной и социальной деятельности. Без сомнения, аукционная цена участков в перспективе возрастет на величину не меньшую, чем на сохранение средней рентабельности, т.к. в настоящее время в этом бизнесе рентабельность устойчиво выше средней. Колебания цены будут определяться также факторами, которые определяли отличавшиеся величины единовременного сбора за право пользования землей, не считая также очевидные условия удобства (наличие места для парковок автомашин), свободный выход на транспортные магистрали, близость к метро и от общего соотношения спроса и предложения данного специфического товара. В частности лучшие земли в центральной части г. Новосибирска уже проданы. Это видно хотя бы по тесному нагромождению «местных небоскребов», прилегающих к территории здания цирка. Например, только изменение статуса Новосибирска, как центра Сибирского федерального округа, увеличило спрос на офисное строительство в городе и соответственно на земельные участки, который уже в настоящее время на 60–70% сформировали представители московских частных фирм и т.д.

Таким образом, по современному опыту операций оборота с земельными участками можно сказать следующее.

**1.** Земельный рынок существует, хотя его сегменты очень разнообразны. Например;

1) в части дачных участков он достаточно прозрачен, и они реально продаются по свободным ценам как товар из собственности одного владельца к другому;

2) нормативные продажи, когда цена определена законодательством для земель под приватизированными предприятиями. Акты купли–продаж в данном случае во многом лимитируются государством.

**2.** Продажа права на распоряжение земельными участками тоже является важнейшей частью земельного рынка. Существование этого сегмента показывает, что земельный рынок в форме аукциона вполне будет существовать и быть развитым даже без перехода собственности на участки из государственной в частную. В случае сохранения государственной собственности на землю в этой части экономики власть сохраняла бы действенные регулирующие и фискальные функции через инструменты аренды и федеральных и региональных налоговых ставок.

Учитывая мировой опыт, наше законодательство, видимо, будет развиваться в сторону увеличения веса земельного налога в общей величине налоговых доходов. Подготовка к этому периоду требует скрупулезного анализа первых реальных ростков земельного рынка в Новосибирске и учета практики в европейских районах России, где он уже получил развитие (г. Москва, Санкт-Петербург, Саратов и другие районы). Аналогичные требования по выравниванию региональных условий должны учитываться и при формировании налоговых систем и рынка рентного использования недр, водных, лесных и др. ресурсов.

В заключение заметим.

1. Имущественный налог рассмотрен лишь на примере налога на землю. К другим факторам: основным фондам, недрам и т.п. изложенные принципы тоже могут быть применены.

2. Принципы учёта территориальной ренты должны распространяться и на другие виды платежей, например, аренды, собственности, использование природных ресурсов, экологического ущерба и др.

### § 3.5.4. Региональная банковская система

#### *Богатые раньше встали, да все «расхватали»*

Использование рыночных принципов экономического регулирования предполагает достаточную организацию развитой денежной системы и ее организационных структур – банков. Экономические преобразования в СССР середины 1980-х годов начались с постепенного разрушения с 1985 года Госбанка СССР. Он потерял многие монопольные функции, кредитную деятельность непосредственно с производителями. Было создано 5 специализированных государственных банков: Промстройбанк, Агропромбанк, Жилсоцбанк, Сбербанк, Внешэкономбанк и стала формироваться сеть коммерческих банков. Деятельность банков на территории РФ, их филиалов, представительств иностранных банков, кредитных и других организаций получило законодательную основу в виде закона 1990 г. “О банках и банковской деятельности”. По территориальному признаку различают следующие виды банков, соответствующие и уровням банковской системы.

1. Центральный (национальный), межрегиональные, международные банки.
2. Региональные (местные), которые ориентированы на определенный район (город, субъект РФ, ...) банки.
3. Заграничные банки (российские банки за границей).

По данным “Интерфакс-100” в 1996 году в список 100 крупнейших банков России входили 72 банка с центральным офисом в г.Москве и 28 региональных, в частности, 8 на Урале.

Конец советского периода с 1988 по 1991 год характеризовался бурным образованием коммерческих банков, за которыми закреплялись функции кредитно-расчетного обслуживания предприятий и населения. Крупные банки осуществляли межрегиональную деятельность.

Первый уровень банковской системы аналогично второму по определению, тоже имеет региональную сеть в виде региональных отделений Банка России, так называемые национальные банки в республиках, главные управления в остальных субъектах Федерации и расчетно-кассовых центров.

Статистика показывает явное преобладание во многих регионах мелких банков. Наиболее крупные сосредоточены в индустриальных районах, где и большой товарный оборот. Они своей историей обязаны региональным управлениям бывших «спецбанков» СССР и Агропромбанка.

Таблица 3.5.4.1

Количество банков (включая филиалы с 2000 г. по кредитным (небанковским) организациям\*)

Район Год	Россия*	Новосибирская обл.	Башкирия	Свердловская обл.	Челябинская обл.	Урал
1989	28**	6*	1	5	2	
1991	1270**	18*	17	26	12	
1992	1350**	21*	25	41	14	
1993	1700	23*	32	48	16	
1997	2030	22	22	40	15	141
2000	1349	15	15	30	13	96

\*) Пустые строки – отсутствие данных

\*\*) Расчетная оценка по РСФСР в составе СССР на начало 1992 г.

В результате финансового кризиса августа 1995 года и крушения ряда крупнейших банков ситуация несколько изменилась в пользу провинции. Тем не менее, большинство кредитных организаций сконцентрировано в Московском регионе (Москва и область) – 47% от их общего количества на начало 1999 г. и 68% из 200 крупнейших российских банков по размерам собственного капитала. Это объясняется, с одной стороны, тем, что московские коммерческие банковские гиганты созданы на основе бывших союзных специализированных банков, центральные управления которых находились в столице. С другой стороны, региональные банки тоже старались иметь филиалы в Москве. Кроме того, указанным процессам способствовало и то, что на Московский регион приходится более 70% финансовых операций, осуществляемых в России и более половины всех денежных средств страны. Это обстоятельство явилось образованием здесь банков, не имеющих «корней» в государственных структурах: «Менатеп», «Инкомбанк», «Токобанка», «Межкомбанк» и др.

Кредитные организации размещаются крайне неравномерно. Еще более контрастно размещение кредитных организаций в сопоставлении с размещением населения. Число жителей приходящихся на 1 банк в Московском регионе в 5 раза меньше, чем в среднем по РФ и в 21 меньше, чем в банках Центрально-Черноземного района (Матовников М.Ю., 1998).

Обращает на себя внимание значительно более однородная плотность филиалов кредитных организаций в отношении населения. Причем наиболее высокая плотность наблюдается в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. Филиальная сеть отчасти компенсирует в ряде регионов слабое развитие самостоятельных банков и особенно крупных банков. Самая редкая сеть крупных банков (входящих в первые 200) в Северокавказском регионе.

В более дробном региональном разрезе крупнейшие банки России на начало 1999 г. размещались в 33 субъектах РФ и 38 городах (Вардомский Л.Б., 1999), в том числе:

135 – в Московском регионе, в том числе 134 в Москве и 1 в Подольске;

7 – в Петербургском регионе, все в Санкт-Петербурге;

7 – в Свердловской области, все в Екатеринбурге;

7 – в Самарской области, в том числе, 5 в Самаре и 2 в Тольятти;

Таблица 3.5.4.2

**Плотность кредитных организаций в отношении населения крупных экономических районов на 1 февраля 1999 г. (тыс. жит.)**

Регионы	Число жителей на одну кредитную организацию	Число жителей на один банк, входящих в первые 200 банков России
Северный	192,8	2892,5
Северо-Западный	153,6	1141,3
Центральный	38,5	214,9
В т.ч. г.Москва	12,9	64,4
Московский регион	21,5	112,5
Волго-Вятский	204,3	2792,0
Центрально-Черноземный	461,5	3923,0
Поволжский	174,1	1206,1
Северо-Кавказский	115,7	8853,5
Уральский	192,5	1569,7
Западно-Сибирский	152,6	1373,5
Восточно-Сибирский	211,0	2267,8
Дальне-Восточный	143,8	1834,0
Россия	99,8	735,5

5 – в Тюменской области, в том числе, 1 в Тюмени и 4 в Ханты-Мансийском АО, в том числе, в Ханты-Мансийске, Мегионе, Сургуте и Нижневартовске;  
4 – в Татарии, в том числе, 3 – в Казани и 1 в Альметьевске;  
3 – в Башкирии, все в Уфе;  
3 – в Нижегородской области, все в Нижнем Новгороде;  
3 – в Красноярском крае, все в Красноярске;  
2 – в Новосибирской области, все в Новосибирске;  
2 – в Приморском крае, все во Владивостоке;  
2 – в Вологодской области, по одному в Вологде и в Череповце;  
2 – в Омской области, все в Омске;  
2 – в Челябинской области, все в Челябинске.

По 1 банку размещалось в 16 субъектах РФ: Твери, Астрахани, Якутске, Кемерово, Петропавловске-Камчатском, Рязани, Курске, Иркутске, Томске, Ростове, Саратове, Туле, Волгограде, Ижевске, Белгороде, Краснодаре.

Чрезмерная концентрация финансовых ресурсов и банковской инфраструктуры является своего рода рыночной самоорганизацией банков в специфических российских условиях: привилегированное положение Москвы, как столицы, сверх концентрация здесь управленческого персонала, научно-информационного и культурного потенциала, самая большая концентрация населения в столичном регионе, наиболее емкий рынок, более высокий, чем в других регионах страны, уровень развития инфраструктуры, доминирующие позиции в системе межрегиональных и международных торгово-экономических связей России. Все эти факторы определили исключительно сильное развитие в столице посреднических функций в финансах и торговле. На столицу России до сих пор приходится более трети внешнеторгового оборота России.

Региональная стратегия образования филиалов банков отражает отчасти положительный процесс движения их в глубь территории, улучшая условия обслуживания региональной клиентуры. С другой стороны, во многом результаты этой деятельности “достаточно особенны”. Эти особенности в следующем.

1. Происходит отмечавшаяся экспансия московских банков в регионах и массовое разорение мелких провинциальных банков.

2. Несмотря на то, что через московские банки финансируются многие проекты (отраслевые), происходит их утечка финансовых средств из регионов при их дефиците на территории.

3. Затруднен контроль со стороны территориальных подразделений Центрального банка России за деятельностью филиалов кредитных организаций из-за некоторого запаздывания применения мер в отношении внерегиональных банков.

**Банковская деятельность в регионах.** По мере того как в первые годы радикальных реформ крупные московские банки наращивали свою мощь в финансовом секторе, положение большинства “местных” банков в регионах ухудшалось при их количественном росте, что выразилось в падении их реальных чистых активов (например, в течение 1996 года на 20%).

Региональные банки стоят перед более многочисленными, чем центральные банки, проблемами.

1. Их деятельность по привлечению финансовых ресурсов была подорвана падением доверия со стороны вкладчиков, раздробленностью рынка и слабой обеспеченностью межбанковских кредитов после августовского кризиса 1995 года. Вклады населения, размещенные в региональных банках, за 1996 год в реальном выражении сократились (при номинальном росте всего лишь на 17%). За тот же периода депозиты в московских банках, даже без учета Сбербанка, выросли на 52%.

2. Кредитование предприятий, расположенных в регионах, обычно сопряжено с риском и неплатежами. Кроме того, у региональных банков обычно недостаточно ресурсов для полного или частичного контроля над деятельностью предприятий, которые являются их клиентами, как это присуще крупным московским банкам. Поэтому московские банки имеют преимущества перед региональными по расширению кредитования, а также по кадрам и большему доступу к крупным московским финансовым рынкам. В ряде регионов России региональные банки практически лишены оборотного капитала и вообще не могут привлекать какие-либо дополнительные ресурсы. Как свидетельствуют данные, если исключить Москву и Северо-Западный экономический район (Санкт-Петербург), 1996 году объем коммерческого кредитования в реальном выражении по всем крупным экономическим районам сокращался, отражая давление московских банков в борьбе за клиентов.

3. В подавляющем большинстве регионов обостряются проблемы просроченной задолженности по коммерческим ссудам, причем в некоторых отмечается значительный рост объема просроченных ссуд.

4. Пока в российском экономическом пространстве сформировалась асимметричная иерархия финансовых отношений. Экономически развитые регионы (кроме Москвы, в основном с преобладанием сырьевых отраслей) становятся все более весомыми и в финансовом отношении. В них создаются крупные региональные банки с достаточным капиталом для стратегического финансирования. Ситуация в дотационных регионах из-за тяжелого финансового положения предприятий все более ухудшается. Внутренние капитальные ресурсы и региональный финансовый потенциал сокращаются, что приводит к продолжению расширения экспансии сети филиалов центральных банков (Евсеев С., 1999). Поэтому для большинства региональных банков в силу их бедности и малой защищенности характерна более осторожная политика в выборе клиентуры, реакции на конъюнктуру и т.д.

Важной региональной стратегией коммерческих банков является вхождение их в корпоративное управление приватизированными предприятиями, в финансово-промышленные группы, установление отношений с предприятиями других регионов, заключение стратегических союзов с банками других районов о сотрудничестве, в реализации инвестиционных проектов и т.д. Именно этим объясняется создание своих банковских групп лишь у некоторых региональных банков («Восток», «Сибирский торговый банк», позднее разорившиеся).

Из таблицы 3.5.4.3 видно, что реальные обороты кредитов по периферийным (по месту регистрации) банкам ниже, а задолженности выше.

Это в некоторой степени иллюстрирует трудности, которые характерны для региональных банков в их деятельности.

Для относительно благополучных региональных банков обычно характерны тесные связи с региональными администрациями. (При главе администрации Индианки это был Сибирский торговый банк, позднее лопнувший, при В.Мухе – банк Левобережный). Как и федеральное правительство, региональные администрации проводят свои финансовые операции через уполномоченные банки, которые обслуживают бюджетные счета и различные региональные программы. Но даже при существующих сравнительно мощных региональных банках крупные московские банки проникают в регионы, заключая специальные соглашения непосредственно с региональными администрациями (ОНЕКСИМбанк). Позиция региональных администраций по отношению к этому процессу варьирует от принятия специальных мер защиты “своих” банков до открытой поддержки московских и придания им особого статуса в регионе. Однако депрессивное состояние финансовых рынков в большинстве регионов дает все больше аргументов в пользу второй из этих стратегий. По данным за 1997 год, помимо разветвленной сети

Таблица 3.5.4.3

**Региональный объем коммерческого кредита  
и просроченная задолженность по банковским ссудам (на 1 января, проценты)**

Годы	1996		1997		Прирост объема кредитов (1997/1996 гг.)	Прирост объема кредитов (2001/1998 гг.)
	Показатели Районы	Доля в общем объеме ком- мерч. кредитов	Просроченная задолжен- ность/ Кредит	Доля в общем объеме ком- мерч. кредитов		
Северный район	2,0	36,1	0,9	51,5	-50	18
Северо-Западный район	2,6	16,4	2,6	19,1	8	59
Москва	60,1	7,9	79,1	9,6	42	74
Центральный район (без Москвы)	8,8	17,6	2,5	47,7	-69	11
Волго-Вятский район	1,7	26,4	0,8	72,8	-49	28
Центрально- Черноземный район	0,8	18,0	0,4	29,5	-47	7
Поволжский район	4,8	26,7	2,3	35,0	-48	40
Северо-Кавказский район	2,9	85,4	1,7	72,8	-35	12
Уральский район	6,1	20,1	3,0	30,6	-46	54
Западно-Сибирский район	4,8	25,3	3,4	24,4	-24	17
Восточно- Сибирский район	1,5	23,4	1,2	22,1	-13	13
Дальневосточный район	3,6	36,3	1,9	38,9	-41	7
Калининградская область	0,3	22,2	0,2	30,6	-24	12

Сбербанка и сельскохозяйственного Агропромбанка, за пределами Москвы работало почти 1000 филиалов других московских банков. В регионах, где администрации не принимают специальных мер по поддержке местных банков, московские банки, как правило, начинают занимать доминирующие позиции. В некоторой степени это имеет место и в нескольких относительно сильных регионах, например, в Иркутской области, где четыре филиала московских банков и только два местных банка получили статус уполномоченных. Развитие событий в пользу московских банков иллюстрируется ситуацией в Новосибирской, Нижегородской и Тюменской областях, а также в Удмуртской республике, где, несмотря на активную поддержку местных властей в появлении относительно крупных региональных банков, московские банки усилили свои позиции, по сравнению с местными. Даже в Татарии, власти которой придерживались «протекционистских» взглядов на развитие банковской сферы привлекли в 1997 году несколько московских банков.

Конечно, московские банки не заинтересованы в развитии аналогичных региональных структур. Область же должна развивать региональные банки в целях сохранения хотя бы минимального влияния на кредитный рынок. Конкуренция банков за право участвовать в федеральных и региональных программах велика. Региональные власти должны дать «своим» кредит доверия, т.к. ресурсы местных банков – это, прежде всего вклады населения, проживающего на данной территории.

Кризис 1998 года показал неэффективность слишком однополюсной (московской) централизованной системы. Нужна такая же сильная региональная система, которая обеспечит большой независимый выбор банковских услуг, а потому и большую безопасность платежной системы. Известно же, что финансовый кризис августа 1998 в значительной степени был инициирован центральной банковской системой. С 1996 года региональные банки получили доступ на рынок государственных ценных бумаг (в ча-

стности краткосрочных облигаций (ГКО)), и оказывалось прямое и косвенное давление на региональные банки и финансовые компании в обязательном приобретении ГКО. Не все периферийные субъекты могли противостоять этому давлению.

Одним из предложений по укреплению банковской системы с сохранением ее гибкости и универсальности является реструктуризация её в “многоосную”, в которой региональная часть сохранит определенную самостоятельность (Солнцев О., 1999 г.). Такая система условно представлена на схеме (3.5.4.4). Все ее элементы формально существуют в отдельности и в настоящее время, но с несколько иным не структурообразующим содержанием, ролью и правовым статусом.

Создание самостоятельной региональной взаимосвязанной системы (а не группы изолированных банков регионов), взаимодействующей со специализированными (отраслевыми) и коммерческими банками общего профиля должно уравновесить оголение финансового рынка регионов в случае чрезмерной централизации денежных потоков со стороны крупных банков, усилить надежность местных банков. Формирование широкой сети опорных региональных банков, подконтрольных через участие в капитале Центробанку, позволит сохранить целостность финансового пространства и платежной системы по территории страны, создать дополнительные каналы привлечения средств и финансирования производственных и социальных программ под гарантии Центра. Сохранение же существующей практики функционирования автономных региональных банков может привести к замыканию денежных потоков, способствуя усилению финансового сепаратизма.

Особенностью системы региональных банков является то, что основой их финансовой базы являются и будут вклады населения. Поэтому территориальную платежную систему образуют банки, обслуживающие население на данной территории по привлечению вкладов. Создается несколько уполномоченных банков для этих целей. Уполномоченные банки создают сначала свою сеть в центре наиболее массовой концентрации населения, затем и на его периферии.

Региональная структура уполномоченных банков должны создаваться быстро и требовать постоянного и активного участия администрации для гарантии сохранности вкладов в коммерческих банках, укрепления доверия к ним населения, учитывая негативный опыт граждан, пострадавших от безответственности и мошенничества банковских и финансовых организаций. В этом смысле такие банки изолированы и не сепаративны, так как ответственность местных властей выше. Основной резерв такой системы – аккумуляция денег, которые население держит на каждый день. Привлечение должно обеспечиваться быстротой расчетов (привлекая, например, кредитные карточки) за все товары и услуги, получением дополнительных процентов по вкладу и скидок при покупке. Уполномоченные банки будут иметь достаточно средств и вместе с региональными властями станут искать предпринимателей. Целесообразно до 70% средств направлять на местные производства и без привлечения более дорогих межбанковских кредитов.

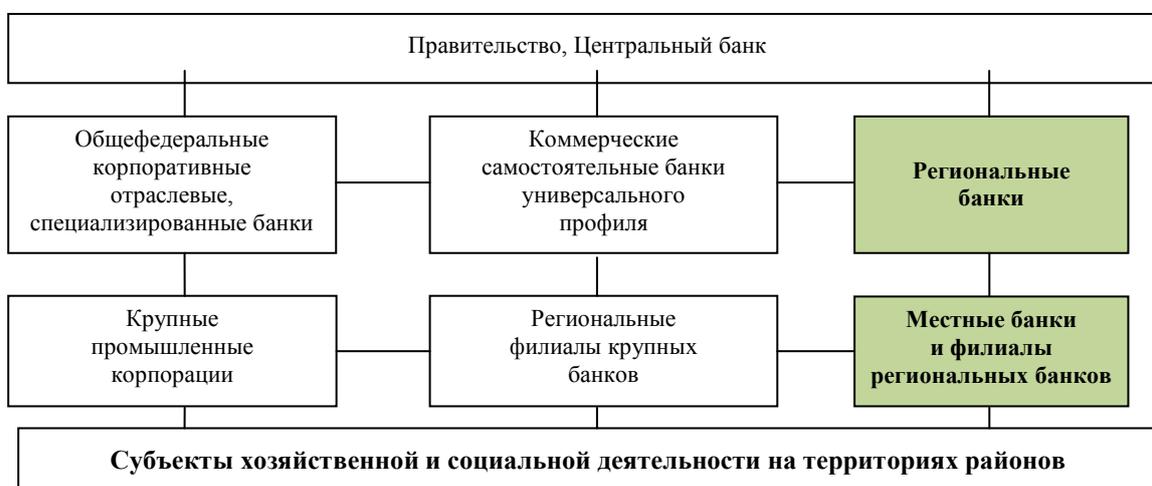


Схема 3.5.4.4 Многоосная банковская система

Следует отметить, что и сегодня собственно региональные банки являются важным звеном в системе регулирования экономики. Они составляют около 60% действующих на территории России кредитных учреждений. Региональные банки в большей степени, чем крупные столичные, направляют средства в реальную экономику. Это служит одной из причин их неустойчивого финансового положения. Уже по состоянию на 1998 год около 40% общего количества кредитных учреждений имели собственные средства, не превышающие или чуть больше 1 млн руб. Большая их часть относилась к категории проблемных, больше 30% из них – утратили собственные средства. Они обязывались к 1999 году либо нарастить капитал, либо реорганизоваться, либо прекратить деятельность. Жесткая позиция ЦБ в отношении малых региональных банков может негативно отразиться на экономике регионов, а потому и страны в целом, так как их, как отмечалось, достаточно большая масса.

Ужесточение финансовой политики и повышение дефицитности денег всегда дают новый импульс к укреплению альянса “местная администрация – банк”. Сама по себе активная работа региональных администраций и банков – положительный момент: администрация получает финансово-кредитные ресурсы, а банк – административную опору. Объединяя вокруг себя эффективных производителей, создавая сильные региональные финансово-промышленные группы и консолидируя различные производства, банки такого типа служат своеобразными финансово-кредитными “воротами” региона для любых инвесторов.

Во многих странах Запада, в частности в США, поддержка местными властями финансовых структур выражается в льготных условиях открытия и регистрации банков, низким уровне местного налогообложения с целью защиты своего “финансового поля” от проникновения крупных банков с центральными конторами, расположенными на других территориях. Подобная поддержка ставит “свои” меньшие по размерам банки в равные конкурентные условия с крупными банковскими структурами. В России же можно пока предполагать, что формирование региональных банковских групп в ближайшей перспективе останется привилегией бывших отраслевых и спецбанков, между которыми сохранились исторически обусловленные связи, включая и с породившими их государственными структурами. Тем не менее, для любой системы, действующей на данный момент, к сожалению, сохраняется проблема отрыва приоритетов финансово-банковской системы от производственных секторов. Они начинаются с диспропорций непосредственно с объектов на конкретной территории, именно для которых *«вовремя копейка дороже рубля»*.

\* \* \*

Практика формирования налоговой, финансово-банковской систем и межбюджетных отношений предъявляет особые требования для России вследствие чрезвычайной дифференциации условий по обширной территории. Разрешительный принцип для региональных органов ввода новых налогов в период радикальных реформ приводил к разрушению единого экономического пространства. Введение единых региональных нормативов (в частности от регулирующих и других налогов), обеспечивающих якобы равный подход ко всем территориям, часто является одной из причин увеличения дотационных бюджетов. Система межбюджетных отношений сохраняет роль важнейшего инструмента межрегиональной финансовой политики как прямого выравнивания региональных социально-экономических условий. Однако существует мнение, что современная практика трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ не оправдала возложенных на неё надежд относительно полного выравнивания уровней социально-экономического развития регионов, сохраняя определённую напряжённость между субъектами по справедливости перераспределения средств федерального бюджета. Это открывает возможности по совершенствованию политики межрегионального выравнивания через налоговые условия производственной деятельности как инструментов косвенного воздействия.

#### Литература к параграфу 3.5.4

1. Солнцев О. Двухосная модель (ж.: Эксперт, 5 апреля, № 13(177), 1999).