

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

В.Н. Воробьев, Ф.Е. Удалов

Нижегородский государственный университет

Статья посвящена вопросам государственного регулирования территориального развития России на современном этапе как комплекса мер стимулирующего воздействия, которое обеспечит достижение заданных целей субъектам территории. Автором предложена характеристика типов регионов, которая выявляет основные экономические проблемы и причины их возникновения. Интерес представляет и систематизация методов госрегулирования для решения основополагающих проблем в регионах разных типов.

Одним из наиболее дискуссионных вопросов современной экономической теории является дилемма «государство — экономика».

Обостренный интерес к этой дилемме, объективно обусловленной совокупностью факторов, таких как особенности развития российской экономики в постсоветский период, социально-экономическая ситуация в стране, огромные масштабы теневой экономики и коррумпированности властных структур, в определенной степени заслонил не менее важную проблему «Федерация — ее субъекты» и «субъекты Федерации — ее территории». Между тем, для России с ее геополитическим положением, не имеющим аналогов в мировой истории, многообразием национальных, природно-географических, социально-экономических, экологических и других факторов, вторая проблема имеет основное значение для будущего России. Государству, в принципе, проще освободиться от ответственности за судьбу хозяйствующих субъектов, чем уйти от обязательств перед территориальными образованиями. Ни одно государство, на какой бы стадии развития оно не находилось, не имеет права уйти от вопросов территориальной целостности страны и от вопросов развития всех ее территорий.

Общий подход к регулированию территориального развития, опережающий сущность взаимодействия властных структур и хозяйственных субъектов территории, заключается не столько в управляющем, сколько в регулирующем воздействии, которое призвано обеспечить рыночные условия самостоятельной деятельности, согласованные пропорции внутритерриториального развития с учетом приоритетов, выработанных для конкретного региона. По нашему мнению, основным содержанием такого регулирования должна стать организация имущественных отношений и распределение финансовых потоков.

Очевидно, что проблемы территориального развития носят объективный характер. Они характерны для большинства стран мира и связаны с диспропорциями развития отдельных территорий и промышленных центров на внутритерриториальном экономическом пространстве.

В условиях реформирования хозяйственных отношений в России диспропорции приобрели особо острый характер. Это обусловлено чрезвычайно широким диапазоном социально-экономических, промышленных, географических, климатических и других контрастов, усиливающихся сложной и разнообразной внутренней отраслевой структурой промышленности, национальными противоречиями после распада Советского Союза, политической нестабильностью и другими объективными и субъективными факторами.

Сложная экономическая ситуация, которая сложилась в России в последние годы, привела к тому, что само понятие «территориальное развитие» приняло достаточно односторонний характер и рассматривается прежде всего через призму финансовой поддержки отдельных территорий или хозяйствующих субъектов.

Территориальное развитие — это объективно сложившаяся система функционирования субъектов территории, основанная на устойчивом и сбалансированном воспроизводстве социально-экономического, природно-ресурсного, инновационного, экономического, логистического и иных ее потенциалов и направленная на повышение качества жизни населения и решение других приоритетных задач.

Регулирование территориального развития представляет собой комплекс мер преимущественно стимулирующего, а не управляющего воздействия на субъекты территории, обеспечивающий достижение заданных целей во временном интервале.

Инструменты регулирования — это утвержденные в установленном порядке нормативно-законодательные акты правового, финансового и информационного характера, формирующие механизм регулирования.

Приведенные понятия охватывают широкий спектр жизнеобеспечения территории. Вместе с тем, в условиях ограниченности ресурсов, основными задачами регулирования территориального развития являются преодоление отсталости (депрессивности) территории, под которой следует понимать более низкий уровень оценочных показателей относительно базовых. В качестве последних, как правило, выступают федеральные стандарты, среднероссийские данные, результаты специальных исследований, другие статистические материалы.

В контексте изложенного методологически важным является определение основополагающих для территории (региона) проблем и выбор оценочных показателей.

Проблемам депрессивных регионов и территорий посвящено значительное количество исследований российских и зарубежных ученых.

В частности, представляет интерес цикл исследований, осуществленный в 1995 году коллективом Сибирского отделения Российской академии наук в составе А.Г. Грандберга, В.И. Суслова, С.А. Суспицина [1], в которых выделены следующие основные признаки депрессивности регионов:

- особая острота проявления какой-либо крупной проблемы, нерешенность которой создает угрозу экономической безопасности страны или вызывает катастрофическое состояние природной среды;

- наличие ресурсного потенциала, использование которого крайне необходимо для решения важнейших социально-экономических проблем государства;

- особое значение экономико-географического, геополитического положения или природного комплекса региона, обуславливающего необходимость реализации специальных мероприятий по государственному регулированию на уровне федеральных органов власти;

— недостаток собственных ресурсов региона, требующихся для решения задач федерального или регионального уровня;

— целесообразность использования программно-целевого подхода, специальных форм реализации программ и официального оформления статуса проблемного региона как объекта государственного регулирования.

Иначе говоря, в качестве основополагающих факторов при постановке проблем депрессивности регионов предлагается использовать их экономическую, этническую, экологическую ситуации, и видимо, с такой постановкой вопроса нет оснований не считаться.

Для большинства субъектов Российской Федерации наиболее важной в настоящее время следует считать экономическую проблему, характеристика которой позволяет выделить четыре основных типа регионов (табл. 1).

К ним относятся:

1. Традиционно отсталые.
2. Депрессивные, включая регионы, отсталость которых проявилась в дореформенное время, и новые, ставшие депрессивными в результате проводимых реформ.
3. Традиционно развитые.
4. Программно развивающиеся.

По территориальной характеристике выделяются четыре уровня регионов, включающих в себя крупный экономический район, субъекты Российской Федерации, административные единицы (города областного подчинения, закрытые территориальные образования — ЗАТО), поселки и районы крупных городов.

В зависимости от типа основополагающей проблемы предлагаются различные методы регулирования территорий, характеристика которых приведена в табл. 2.

При отсутствии официально установленных перечней проблем и типов регионов предложенная структура, в нашем представлении, может быть рассмотрена и после обсуждения принята в качестве государственной региональной политики, поскольку совершенно очевидно, что обозначенные основополагающие проблемы характеризуют также уровень субъектов Федерации. Вместе с тем, анализ ситуации внутри территорий может выявить ряд присущих только им других основополагающих проблем. В то же время следует отметить, что экономические и экологические проблемы присущи как относительно благополучным, так и депрессивным регионам.

В теории территориального регулирования важная роль отводится выбору оценочных показателей. Очевидно, что использование для оценки состояния территории одного-двух унифицированных интегральных показателей является малоприемлемым ввиду многообразия специфических проблем территориального развития. Вместе с тем, чрезмерно большое число этих показателей существенно затруднит проведение анализа состояния территории. Выбор оценочных показателей по количественному и качественному составу определяется прежде всего целью исследования. Этому критерию подчиняется также и выбор базы сравнения.

Нижегородская область требует показателей, отражающих, в первую очередь, ее мощный промышленный потенциал, высокий уровень урбанизации, ориентацию на военно-промышленный комплекс, высокий научно-технический и инновационный потенциал.

Таблица 1

Характеристика типов регионов, выделенных по основополагающим экономическим проблемам

Типы регионов	Обобщенные характеристики	Причины возникновения проблем	Задачи по решению проблем
1	2	3	4
1. Традиционно отсталые	Низкий уровень развития экономики и жизни населения как до, так и после 90-х годов. Состояние застоя и стагнации	Отсутствие или не востребованность потенциала	Оказание помощи для создания исходной базы развития
2. Депрессивные: а) индустриальные и индустриально-аграрные; б) адаптировавшиеся	Устойчивая тенденция падения экономической активности. Были развиты, но еще до 90-х годов стали терять значение в экономике страны. Были не хуже средних по РФ, но после 90-х годов теряют значение в экономике	Истощение потенциала для саморазвития или неспособность адаптации к новым условиям функционирования	Восстановление или обновление экономической базы и создание условий для саморазвития
3. Традиционно развитые: (индустриальные и индустриально-аграрные) а) адаптировавшиеся; б) критические (не адаптировавшиеся): – конверсионные (в т. ч. закрытые города)	Сложились и развивались до 90-х годов, имели показатели выше средних по стране В процессе реформы сумели адаптироваться и сохранили свою значимость в экономике страны. До 90-х годов имели высокий уровень развития и доходов. Затем произошло обвальное падение основных экономических показателей (60–80%) Преобладание производств ВПК	Общий кризис экономики страны и трудности переходного периода Специфика ВПК, инерционность организационных форм	Структурная перестройка, коренная модернизация, опора на собственный накопленный потенциал Конверсия, расширение сфер применения новейших технологий

Продолжение Табл. 1

1	2	3	4
– импортоориентированные	Преобладание производств, ориентированных на ввоз сырья из бывших республик СССР. После 90-х годов обвальное падение (60–80%)	Потеря рынка. Распад СССР, новые геополитические условия, низкая конкурентоспособность, потеря рынков	Структурная перестройка, ориентация на внутренний рынок
– экспортоориентированные	Преобладание производств, ориентированных на вывоз продукции за пределы РФ. Резкое падение (30–50%) после 90-х годов	Изменение условий участия в межрегиональном и международном рынке	Повышение конкурентоспособности, опора на собственные силы
4. Программно развивающиеся (ресурсные): а) существующие; б) потенциальные	Наличие ресурсов федерального значения. Состав и характеристики ресурсов определяют место региона в экономике РФ Значимость ресурсного потенциала или объем производства (добычи)	Необходимость удовлетворения федеральных нужд	Повышение конкурентоспособности, вовлечение в хозяйственный оборот новых эффективных источников ресурсов

Источник: Регион — экономика и социология. 1996. № 1. С. 12–13.

Таблица 2

Методы регулирования процесса решения основополагающих проблем в регионах разных типов

Типы регионов	Методы государственного регулирования
1. ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ — ЭКОНОМИЧЕСКИЕ	
1. Традиционно отсталые	Государственное регулирование с прямой финансовой поддержкой
2. Депрессивные а) дореформенные б) новые	Целевые программы с кредитно-финансовой системой и другими мерами помощи
3. Традиционно развитые (индустриальные и индустриально-аграрные) а) адаптировавшиеся б) критические (не адаптировавшиеся): – конверсионные (в т.ч. закрытые города) – импортоориентированные – экспортоориентированные	Целевые программы «Конверсия» и др. Решения правительства по структуре производства или условиям ресурсообеспечения Содействие и проведение мероприятий по формированию рынка
4. Программно развивающиеся (ресурсные): а) существующие; б) потенциальные	Государственное программное урегулирование. Создание специальной правовой системы по недропользованию и инвестициям по каждому проблемному региону
II. ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ — ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ	
1. Приграничные а) стратегические б) новые	Специальные решения органов власти
III. ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ — ЭТНИЧЕСКИЕ	
1. Конфликтные а) межнациональных отношений б) национальных диаспор	Выполнение положений Конституции РФ и соответствующих договоров и соглашений
IV. ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ — ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ	
1. Природоопасные а) регионы катастроф б) регионы техногенных последствий	Специальные решения Целевые программы
2. Особо охраняемые территории заповедники	Законодательные акты

Отметим также, что для развитых зарубежных промышленных стран характерен другой выбор индикаторов депрессивности, где, как правило, в качестве основного показателя используется уровень безработицы, дополняемый в ряде случаев также показателем экологической безопасности.

Своеобразие ситуации в России состоит в том, что основные усилия в сфере территориального развития и его регулирования направлены на решение экономических проблем, а основными инструментами этого регулирования являются бюджетный и инвестиционный. По существу, все важнейшие решения в этой сфере сопряжены с мерами бюджетного регулирования и инвестиционной политики государства, реализуемые через различные виды финансово-инвестиционной поддержки депрессивных территорий. В этой связи рассмотрим освещенный в литературе опыт зарубежных стран в сфере бюджетно-финансового регулирования развития территорий.

Основные формы и методы, при всем своем многообразии, сводятся к двум направлениям: государственные закупки (госзаказ) и трансферты, которые не одинаковы по силе своего воздействия на экономику. Государственные закупки товаров и услуг (приобретение оружия, строительство магистралей и почтовых учреждений, финансирование судебной системы, затраты на образование, содержание пожарных и многое другое) по терминологии американских экономистов [3] относятся к истощающим экономику факторам, поскольку они поглощают или используют национальные ресурсы, а полученные при этом продукты не вносят вклада в совокупный национальный продукт, в то время как через государственные заказы осуществляется перераспределение ресурсов, как правило, в интересах общества в целом.

Очевидно, что трансферты не влияют на увеличение общественного потребления за счет личного, а приводят только к простому перераспределению личного потребления. Исходя из различий в экономической сущности государственных закупок и трансфертов, имеются основания считать, что территориальное регулирование посредством трансфертов менее значимо, чем влияние государства на экономику через осуществление им государственных закупок.

Вместе с тем, существует объективная необходимость регулирования территориального развития посредством трансфертов, которая обусловлена наличием во всех странах депрессивных регионов и слоев населения, чьи уровни развития и размеры доходов ниже среднесредственных или среднечеловеческих. Например, в США, стране с высоким уровнем жизни по данным [2], около 13% населения находится за чертой бедности и нуждаются в мерах социальной поддержки, которые включают в себя различные федеральные программы, специальные субсидии, налоговые льготы и другие меры.

Система трансфертов стала основным видом финансовой поддержки территорий Российской Федерации. В условиях ярко выраженной дифференциации в доходах отдельных отраслей и дефицита финансовых ресурсов она является, в сущности, вынужденной мерой. Вместе с тем, анализируемый в постперестроечной России принцип усиления роли субъектов Федерации, а в их рамках — органов местного самоуправления, требует повышения научной обоснованности так называемого бюджетного выравнивания, в основе которого заложено перераспределение ресурсов в пользу депрессивных территорий.

Принципы и механизмы бюджетного выравнивания в России находятся в настоящее время в стадии становления и сопровождаются по целому ряду вопросов острыми дискуссиями, которые обусловлены несовершенством нормативной базы

и давлением на правительство со стороны как регионов-доноров, так и дотационных регионов. Общий кризис в сфере материального производства привел к сужению налогооблагаемой базы, а кризис платежей и дотационность многих регионов обострили ситуацию, которая и без того напряжена ввиду чрезвычайно слабого развития субъектов Федерации.

Литература

1. Грандберг А., Суслов В.И., Суспицин С.А. Подходы к анализу финансового положения регионов и их финансово-экономических отношений с федеральным центром // Регион. Новосибирск. 1996. № 4. С. 73–106.
2. Линдерт П.Х. Экономика микрохозяйственных связей. М., 1992. С. 468.
3. Макконнел Р., Брю. С. Экономикс. Т. 1,2. М., 1992. С. 928.