

АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО И МИРОВОГО ОПЫТА В СФЕРАХ БЮДЖЕТНОЙ И ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОДДЕРЖКИ ДЕПРЕССИВНЫХ РЕГИОНОВ

В.А. Иванов

Администрация Борского района Нижегородской области

В статье проанализирован опыт США, Германии и Франции по оказанию поддержки депрессивным регионам в рамках программ государственного территориального развития. Автор предлагает целевой подход в качестве инструмента социально-экономического развития для преодоления депрессивного состояния некоторых регионов России. Крупный промышленный центр предложен в качестве объекта для внедрения и реализации подобной целевой программы инвестирования.

Необходимость совершенствования бюджетной системы в постплановый период требует внимательного изучения накопленного мирового опыта. Анализ посвященных этой проблеме литературных источников [2–4, 6–9] показал, что можно сделать вывод о наличии двух принципиально различных бюджетных систем.

Первая характеризуется высоким уровнем децентрализации бюджетных потоков, при которой налоговые поступления как основные источники формирования доходной части бюджета имеют четкую ступенчатую градацию (государство — субъекты государства — местные органы власти). Такая система действует, например, в США и Германии, где достигнут высокий уровень независимости штатов и земель в формировании собственных финансовых ресурсов. В этой системе трансфертные платежи носят ограниченный характер и используются в основном в составе федеральных (государственных) программ или для финансовой поддержки территорий, объявленных зонами бедствия.

Второй тип бюджетной системы, представителем которой является, например, Франция, отличается достаточно жесткой централизацией формирования государственного бюджета с последующим выделением средств для финансовой поддержки территорий в виде государственных дотаций, субсидий и финансовых компенсаций. Посредством этих трансфертов правительство осуществляет бюджетное выравнивание, обеспечивая дополнительными финансовыми ресурсами территории, у которых расходы местных бюджетов на одного жителя меньше государственного уровня. Так, по данным Л. Абалкина [1] в начале 1990-х годов на одного жителя Франции расходовалось из местных бюджетов в среднем 305 франков, а колебания в целом по стране составили от 228 франков в бедных районах до 414 франков в богатых, т.е. почти в два раза.

Важным преимуществом американской бюджетной системы является отсутствие встречных финансовых потоков налоговых поступлений. Кроме того, она предполагает четкое разграничение полномочий между центральной властью и штатами и соответствующее разграничение ответственности за финансирование социальных и государственных целей (здравоохранение, образование, общественная безопасность, спорт, фундаментальная наука). Следует отметить, что эта система требует высокого уровня экономического развития всех территорий государства, позволяющего минимизировать потребности в государственной поддержке.

Французская система, со своей стороны, предопределяет необходимость иметь тщательно проработанную законодательную базу, которая позволяет практически в автоматическом режиме индексировать дотации с учетом инфляции, учитывать критерии для выделения дотации, а также соблюдать финансовую дисциплину в выполнении государственных финансовых обязательств. Только в этом случае система жизнеспособна. Ее принципы функционирования стабильны во временном аспекте, т.е. неизменны в течение многих лет. Государственные ресурсы поступают только тем регионам, которые в них нуждаются, а они, в свою очередь, знают, когда и в каких размерах они получают выделенные из бюджета средства.

В контексте изложенного можно сделать вывод, что российская бюджетная система в настоящее время находится в стадии становления и далека от эффективных рамок функционирования.

Ее совершенствование, на наш взгляд, должно осуществляться по двум направлениям, учитывающим опыт рассмотренных выше систем.

В краткосрочном периоде необходимо внедрение нормативного подхода к выделяемым дотационным регионам финансовым ресурсам и обеспечение жесткого контроля через казначейские органы за расходованием бюджетных средств. Финансовая поддержка регионов должна использоваться, в первую очередь, на их экономический рост через освоение природных ресурсов, государственный заказ, развитие производства и другие методы.

В среднесрочном и долгосрочном периодах, по мере экономического развития регионов и достижения ими финансовой устойчивости, бюджетная система должна реформироваться в сторону ее децентрализации с обеспечением баланса интересов «федерация — субъекты федерации», при которых разграничение полномочий получит не только политическую, но и экономическую основу.

Из приведенных данных видно, что в регулировании территориального развития действуют не столько нормативные, сколько субъективно определенные подходы с их конкретным выражением в виде различных финансовых льгот, таких как дотации, бюджетные кредиты, предоставление отсрочки по возврату задолженности или их аннулирование.

В этой связи приходится констатировать, что существующая практика поддержки депрессивных территорий как на уровне «государство — субъекты федерации», так и на внутритерриториальном уровне имеет импульсивный характер и не является результатом продуманного стратегического планирования. Другими словами, предусматриваемые государством и органами власти территорий рычаги и стимулы должны применяться не случайно, под нажимом заинтересованных или лоббирующих кругов, а системно, исходя из долгосрочных целей и текущих задач территориального развития, в основу определения которых положены объективные параметры экономического и социального развития.

Оценка уровня депрессивности является по сути постановкой диагноза региону или какому-либо другому территориальному образованию, формирует информационную проблему, не сопровождая этот диагноз набором конкретных рецептов для решения установленной проблемы. Поэтому в исследованиях, проводимых отечественными и зарубежными учеными и специалистами, большое внимание уделяется выработке механизмов преодоления депрессивности. Наиболее перспективным и достаточно проработанным методом признан программно-целевой, который широко применялся в 70-х и 80-х годах в Советском Союзе. Его преимущество заключалось в возможности сблизить иногда противоречивые позиции центра и периферии, объединяя интересы различных министерств, отраслей

промышленности и сельского хозяйства. В силу ряда причин, программно-целевой метод, давший в решении многих важных проблем блестящие результаты, не был использован в СССР в необходимых масштабах. В числе этих причин следует назвать такую, как жесткая отраслевая структура народного хозяйства, тормозившая осуществление многих научно-технических проблем, решение которых требовало комплексного, межотраслевого подхода. Другой причиной являлась приоритетность выполнения валовых показателей производства в ущерб качеству продукции и внедрению ресурсосберегающих технологий и истинному пониманию эффективности производства.

Переход к рыночным механизмам с их направленностью на изучение спроса и его удовлетворение создает объективные предпосылки для роста потребительских характеристик продукции при одновременном постоянном снижении издержек. Это актуализирует проблему использования программно-целевого подхода как инструмента для социально-экономического развития, особенно в условиях ограниченности финансовых ресурсов.

В контексте изложенного представляет интерес опыт США, где программно-целевой подход был использован для выхода из депрессивного состояния одного из крупнейших регионов, называемого Долиной Теннесси, отличавшегося сельскохозяйственной ориентацией при низких показателях эффективности. Этот регион оказался в числе наиболее пострадавших в годы экономического кризиса 30-х годов.

Суть этого опыта заключается в разработке специальной комплексной программы экономического развития региона, реализация которой возлагалась на созданное акционерное общество с участием частного и государственного капитала, которое получило название акционерного общества открытого типа TVA. Из опубликованных А. Савватеевым данных [5] известно, что благодаря деятельности компании, которая, несмотря на противодействие со стороны частного капитала и отдельных представителей правительства, успешно действует до настоящего времени, регион превратился в одну из наиболее процветающих территорий США.

Освещение и изучение этого опыта может принести существенную пользу и России. Так, он был использован при разработке программы развития республики Коми. Эта программа представляет собой совокупность целевых приоритетных задач и одновременно инструмент мобилизации финансовых, кредитных, материальных ресурсов. Для реализации программы предусмотрено образование специального фонда на принципах акционерной компании закрытого типа с участием российских и иностранных инвесторов. Наибольший интерес при анализе программы представляет организационный аспект, суть которого заключается в формировании специальных руководящих органов: коллегии (представительный орган) и дирекции (исполнительный орган). Следует отметить, что именно отсутствие организационного звена являлось, по нашему мнению, решающей причиной неудач в реализации ранее разрабатываемых программ. В настоящее время программно-целевой подход обретает «второе дыхание», о чем говорят опубликованные данные о разработке программ развития регионов Иркутской области, республики Саха-Якутия [6] и др. Широкое использование программно-целевых методов свидетельствует, с одной стороны, о близости региональных проблем, а с другой стороны, о необходимости использования элементов плановой экономики, столь успешно забытой в годы реформ.

Вместе с тем, разработка целевых программ федерального уровня является достаточно сложной в практическом отношении, поскольку она требует привлечения больших коллективов, значительных объемов информационных данных и финансовых ресурсов.

Более широкое применение они находят в планировании территориального развития на средне- и долгосрочную перспективу. Следует подчеркнуть, что такие программы особенно актуальны в области стратегического планирования развития территорий крупных промышленных центров. В этой связи представляют интерес исследования, посвященные развитию города как единого комплекса, обладающего присущими только ему специфическими чертами.

Современный промышленный центр (как правило, это центры субъектов Федерации) может быть обозначен как городской социально-экономический комплекс (ГОСЭК), под которым понимается выделившаяся в процессе территориального разделения труда часть региона первого и второго уровня (субъекты Федерации).

Его характерными чертами являются специализация промышленного и научно-технического потенциала, специфика по отношению к региону воспроизводимого процесса, комплексность и целостность хозяйства, наличие органов управления и собственных финансовых ресурсов, обеспечивающих целостное решение стоящих перед комплексом задач.

Методы управления ГОСЭКом — это форма разрешения противоречий между необходимостью постоянного динамичного роста промышленного потенциала и ограниченностью ресурсов, обеспечивающих этот рост, между характером специализации и уровнем комплексности развития города, между ростом техногенной нагрузки на природу и человека и необходимостью повышения качества жизни населения ГОСЭКа.

Городской социально-экономический комплекс представляет собой совокупность имеющихся в городе хозяйствующих субъектов всех форм собственности, ресурсов и взаимосвязей. В состав ГОСЭК входят, как правило:

- отрасли, определяющие его место в территориальном разделении труда в масштабах страны;
- вспомогательные или обслуживающие отрасли, обеспечивающие поставки света, топлива, энергии, комплектующих изделий и узлов.

Практика функционирования ГОСЭКа показывает, что его участниками являются все расположенные в городе (а часто и за его пределами) хозяйствующие субъекты и население. Например, предприятия и организации отраслей специализации используют территориальные трудовые и природные ресурсы, ведут строительство, отчисляют часть налоговых платежей в региональные и муниципальные бюджеты. Они поставляют часть специализированных товаров на региональный рынок.

Более того, на наш взгляд, региональный рынок должен играть для них первостепенное значение как стартовый полигон для выхода на рынки высшего уровня. Для региона выгода заключается в качественном и быстром удовлетворении своих потребностей. Для предприятий и организаций отраслевой специализации выгода заключается в более оперативной обратной связи «потребитель-поставщик», в возможности оперативной корректировки программ производства и сбыта товара по выявленным на региональном рынке недостаткам, в более быстром и менее затратном обороте ресурсов, в возможности прямого и непосредственного контроля всех стадий продвижения товара.

Литература

1. Абалкин Л. Перспективы экономики России на исходе XX века // Экономист. 1996. № 12. С. 3–9.
2. Гладких Р.А. Налоговая система Нидерландов // Финансы. 1995. № 5. С. 33–37.
3. Дункан М., Маклур Ч. Американская налоговая служба: децентрализованная система // РЭЖ. 1997. № 3. С. 60–72.
4. Закупень Т.В. Некоторые аспекты налоговой политики // Финансы. 1995. № 5. С. 30–32.
5. Савватеев А. TVA: Новый этап жизненного цикла // Регион. 1996. № 2. С. 78–88.
6. Селиверстов В. Методологические основы разработки федеральной программы помощи депрессивным и отсталым регионам // Регион. 1996. № 1. С. 3–43.
7. Семеко В. Государственное субсидирование и выравнивание местных бюджетов во Франции // Финансы. 1996. № 4. С. 53–57.
8. Хаузер Х. Система финансового выравнивания между федерацией и землями в Германии // Финансы. 1995. № 5. С. 53–56.
9. Хурсевич С. Бюджетный федерализм и бюджетный дефицит // Финансы. 1994. № 4. С. 8–11.