

Экономические и институциональные аспекты государственной региональной политики в России

С.А. Агарков

Экономический факультет МГТУ, кафедра экономики

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые экономические и институциональные аспекты государственной региональной политики, призванной выравнять сложившиеся пространственные диспропорции социально-экономического развития территорий.

Abstract. The paper analyses some economic and institutional aspects of the state regional policy which should smooth the existing spatial lack of balance of social and economic development of the territories.

1. Введение

Региональная политика России имеет свою историю и свои особенности. В начальный период российских реформ наиболее популярной оказалась основанная на монетарных принципах государственного регулирования либеральная модель экономической системы, отвергающая необходимость широкого вмешательства государства в экономическую жизнь страны. В рамках этой концепции региональная составляющая как объект государственного регулирования была сведена практически к нулю. Официальная доктрина отечественных либерал-реформаторов основывалась на трех принципах: разгосударствлении собственности (приватизации) и создании института частной собственности на средства производства, либерализация цен (отказ от централизованного установления и контроля за ценами), свободная конкуренция (механизм регулирования экономических отношений). Казалось бы, накопленный в период директивной экономики опыт территориального планирования и управления должен был значительно облегчить и сделать естественной регионализацию общезкономической политики реформ. Но, напротив, на начальном этапе учет региональной специфики в осуществлении программы рыночных преобразований принципиально отвергался правительством страны. Результат не заставил себя долго ждать. В течение первой половины 90-х годов экономический аспект региональной политики практически был утрачен и трансформировался преимущественно в политическую составляющую отношений центра и субъектов федерации. В отсутствие государственной политики региональные органы исполнительной власти при помощи законодательных собраний форсировали построение собственных экономических моделей развития (точнее сказать, выживания), часто идя на фактическое нарушение действующего в то время законодательства и даже Конституции.

2. Ретроспективный анализ формирования основ государственной региональной политики

В 1992 г. был инициирован процесс заключения Федеративного договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации, а также краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных областей и автономных округов.

Подписание Федеративного договора при существующих диспропорциях промышленно-экономического, природно-ресурсного, трудового потенциалов территорий имело для подавляющего числа субъектов федерации, по меньшей мере, два негативных следствия: во-первых, регионы становились официально самостоятельными экономическими субъектами и переставали быть объектом государственного социально-экономического регулирования (хотя соответствующие нормы Федеративного договора были предусмотрены), во-вторых, подписание договора фактически закрепило существующую асимметричность, что послужило причиной возникновения в последующие годы многих экономических проблем, связанных с разрушением целостности единого рыночного пространства.

Заключение Федеративного договора в большей степени носило характер своего рода уступки центра национальным республикам, в поведении которых усматривалась основная угроза политической целостности страны. Но эта же уступка привела к тому, что в экономическом плане нарушались принципы единства правил игры и усиливались противоречия.

Тем не менее, расчет реформаторов на то, что предоставление режима экономической свободы регионам создаст условия для гармоничного роста национальной экономики, а разграничение предметов ведения между субъектами федерации и центром сбалансирует территориальную асимметрию, не прошли испытания временем. Более того, отсутствие жизнеспособных законодательных принципов разграничения, учитывающих массив накопившихся правовых коллизий, привело в итоге к еще большей дифференциации.

Ретроспективный анализ показывает, что уже к концу 1993 г. все успехи советского периода по сглаживанию региональных различий были утрачены¹.

С 1994 г. на фоне сохранения уже сложившихся при распределении совокупных национальных ресурсов отношений прав собственности были осуществлены попытки выравнивания региональной асимметрии методами бюджетного регулирования, основанного на принципах выравнивания среднедушевых бюджетных доходов. Это касалось в основном распределения ограниченных средств федерального бюджета в качестве безвозмездной помощи регионам и, в конечном счете, не только не решало проблему имеющихся искажений, но и инициировало иждивенческие настроения региональных властей, которые основной своей задачей считали выпросить из центра как можно больше ассигнований. Государственная региональная политика, по сути, приобрела форму, которая была наиболее удобна и понятна федеральному центру – форму межбюджетных отношений. Другие рыночные регуляторы и возможности их использования для воздействия на позитивную динамику экономического пространства страны практически не рассматривались. Причины использования бюджетной модели выравнивания территориальных диспропорций в качестве основной на том этапе очевидны: во-первых, эта модель хорошо освоена и с успехом применялась в советский период развития, когда государственная региональная политика опиралась именно на союзный бюджет; во-вторых, бюджетный механизм регулирования территориальных процессов развития показал хорошие результаты в ходе рыночных реформ в странах Восточной Европы; в-третьих, экономически развитые страны, успешно осуществляющие региональную политику, также используют бюджетную модель; в-четвертых, политика бюджетного перераспределения и другие инструменты фискальной политики объективно являются наиболее действенными, а часто и единственно доступными формами государственного стимулирования развития депрессивных территорий.

Попытки имплантировать институциональную составляющую в региональную экономическую политику были с самого начала обречены в привычную для плановой экономики и потому понятную региональным элитам форму разработки государственных программ развития регионов. В них на фоне институциональных приоритетов, направленных на реализацию возможностей регионов по использованию своих абсолютных и сравнительных преимуществ, формулировались заведомо невыполнимые обязательства федерального центра по финансированию инвестиционных проектов, направленных на решение программ регионального развития (Агарков, 2003). Это делалось под давлением самих регионов и, как показала практика, являлось чисто декларативной мерой. Был также задействован "стимулирующий набор" "натуральных" дотаций в виде передачи территориальным властям прав распоряжения отдельными видами федеральной собственности.

Региональное регулирование все более теряло возможности реального воздействия на ход экономических процессов. Превращение непрерывно сокращающегося бюджетного финансирования в главный инструмент влияния правительства на региональное развитие вполне естественно сделало его распределение одной из самых конфликтных проблем в отношениях центра и регионов (Лексин, Швецов, 1997). При этом, поскольку принципы и процедура распределения бюджетных средств и предлагаемых льгот между отдельными субъектами федерации плохо проработаны и экономически, и законодательно, они фактически превращались из экономического рычага воздействия в административно-политический.

Значительные проблемы были вызваны и несовершенством механизма поступления ассигнований в регионы. В соответствии со сложившейся практикой они распределялись по двум каналам: собственно региональному и отраслевому. Поскольку отраслевой не имеет официальной разбивки по регионам, то суммарные средства, полученные регионами, не могли быть достаточно корректно определены. Разночтения федеральных и местных властей по вопросу реальной оценки полученных из бюджета средств приводили и до сих пор приводят к многочисленным конфликтам, что требует значительной корректировки сложившейся практики. В частности, Лавров пишет: "До тех пор, пока сохраняется фактическое неравноправие субъектов Федерации, бюджетная система России будет "сопротивляться" попыткам перейти от индивидуально-договорных к расчетно-нормативным методам регулирования межбюджетных отношений" (Лавров, 1995).

3. Бюджетная модель государственной региональной политики

Достаточно большая группа экономистов придерживается концепции "выравнивающей" региональной политики. Речь идет об изменении принципов существующей системы территориального перераспределения финансов, достижении большей целенаправленности и результативности

¹ Коэффициент вариации экономического потенциала России в разрезе регионов в 1993 г. почти в 1,5 раза превысил соответствующий показатель "застойного" 1970 г., что можно прокомментировать как значительное увеличение (как минимум в 1,5 раза) территориальной дифференциации.

использования федеральных средств, которые используются для решения региональных проблем.

Надо отметить, что возможности использования бюджетной модели "выравнивающей" региональной политики, как основного средства воздействия на экономическую динамику в современных российских условиях, достаточно ограничены. И не только из-за слабости консолидированного бюджета, но и в связи с теоретической невозможностью достичь состояния абсолютного равновесия при уже существующих различиях в самой динамике рыночных реформ и различиях экономических потенциалов субъектов федерации. Поэтому, на наш взгляд, государственная региональная политика должна быть направлена не на выравнивание бюджетных доходов между регионами за счет финансирования их дефицитов, а главным образом на выравнивание уровня потребления государственных услуг и правительственных заказов, создавая тем самым основы для межрегиональной конкуренции за федеральные трансферты и на корню пресекая иждивенческие настроения местных властей. На практике это означает, что государственная региональная политика уже не должна концентрироваться на проблемах "выживания" регионов, она должна создавать условия для подъема экономики регионов. Идеология "спасения" депрессивных регионов за счет бюджетного финансирования должна быть вытеснена из практической сферы рыночными концептуальными подходами, основанными на стимулировании "локомотивных регионов", или "регионов с предпосылками ускоренного экономического развития", в пользу которых необходимо в первую очередь распределять средства федерального бюджета и за этот счет создавать так называемые "центры роста" национальной экономики (Агарков, 2004). Фактически это означает, что генеральным направлением в проведении государственной региональной политики должны стать не декларируемые финансовые потребности субъектов федерации (часто экономически не подтвержденные региональными властями), а состояние и возможности самой финансовой сферы государства по *софинансированию* целевых программ развития регионов и институциональных изменений. Такой подход рационален в связи с катастрофической нехваткой финансовых ресурсов, не в смысле их физического отсутствия (как раз деньги на текущее потребление у правительства сегодня есть в избытке – это и стабилизационный фонд ≈ 500 млрд руб., и золото-валютные резервы Центрального Банка ≈ 120 млрд долл. США), а в смысле возможностей государства за счет этих средств преодолеть катастрофическое отставание от экономически благополучных стран в развитии технологических укладов, уровня и качества жизни населения.

Вместе с тем надо отметить, что бюджетное регулирование пространственной экономики (как, впрочем, и бюджетное регулирование вообще) может быть эффективным, но только в случае, когда субъект управления (государство) имеет дело со стабильными экономическими и социальными процессами. Об этом свидетельствует не только опыт экономически развитых стран, но и опыт Восточной Европы и бывшего СССР. Поэтому, на наш взгляд, центр тяжести дискуссии об эффективности бюджетной модели государственной региональной "выравнивающей" политики необходимо перенести в область обсуждения формирования оптимальной структуры налоговой системы, позволяющей регионам самостоятельно поддерживать воспроизводственные аспекты территорий. В фокусе внимания должна стать проблема справедливости межбюджетных отношений в рамках существующей концепции бюджетного федерализма. Целесообразно при распределении расходных полномочий между федеральными и региональными органами власти сбалансировать эти отношения таким образом, чтобы налоговый потенциал субъектов федерации соответствовал закрепленным расходным полномочиям. Для регионов с критическими социально-экономическими условиями целесообразно разрабатывать специальные инвестиционные программы развития, подразумевающие в первую очередь именно наращивание их экономического потенциала.

Все вышесказанное позволяет сделать два основных вывода.

Во-первых, экономическая политика в региональном аспекте должна быть в значительной мере политикой самих региональных органов государственной власти, и стержнем этой политики должна являться деятельность, направленная на институциональное обеспечение преимуществ каждого конкретного региона в сфере предпринимательского климата (включая инвестиционный климат). На практике это должно означать меры по интенсивному наращиванию собственного доходного потенциала территорий и эффективному использованию имеющихся бюджетных ресурсов.

Во-вторых, роль федерального центра должна заключаться в создании оптимальной структуры межбюджетных отношений, которые бы не исключали, а способствовали развитию возможностей региона к и саморазвитию (Горегляд, 2002) на базе активного использования потенциала всех форм собственности.

4. Финансовые ресурсы региональной политики

Эффективность региональной политики любого государства определяется не только наличием теории, методологии, правовой базы, но и финансовых ресурсов. Значимость последней компоненты особенно велика, поскольку даже при наличии самой прогрессивной методологии, сильных институтов и

тщательно подготовленного законодательства действенность региональной политики может быть минимальной, если отсутствуют необходимые материальные и финансовые ресурсы для ее реализации. И это подтверждает современный российский опыт².

Очевидно, что масштабы, формы и механизмы формирования и расходования финансовых ресурсов региональной политики в существенной степени зависят от общеэкономических факторов и условий развития страны, от политической стабильности в государстве и в его регионах, от состояния федерального бюджета, от наличия соответствующей законодательной базы. Чем более развиты все эти компоненты, тем больше имеется возможностей как для крупномасштабной поддержки депрессивных и отсталых регионов, так и для стимулирования роста в регионах-локомотивах на основе реализации там инвестиционных программ и проектов. Иными словами, должны применяться дифференцированные формы и механизмы консолидации финансовых ресурсов региональной политики и их использования в зависимости от общего состояния экономики и общества, четко привязанные либо к кризисной ситуации, либо к ситуации стагнации, либо к ситуации выхода из кризиса и экономического роста (Агарков, 2003). В современных условиях целесообразно поставить вопрос о "финансовых ресурсах государственной региональной политики".

Формирование и расходование финансовых ресурсов региональной политики может быть эффективным при условии выполнения следующих принципов:

- переход от бюджетной формы федеральной поддержки текущих расходов субъектов федерации, к долгосрочной политике государственного перераспределения финансовых ресурсов с целью последовательного развития институциональной основы рыночной экономики регионов, стимулирования инвестиционной и предпринимательской активности;
- отказ от практики доминирования политических мотиваций при принятии решений об оказании финансовой помощи субъектам федерации;
- концентрация финансовых ресурсов региональной политики только на самых важных направлениях, переход на принципы целевого финансирования конкретных программ, имеющих соответствующее социально-экономическое обоснование, представленное реципиентами помощи (субъектами федерации);
- непосредственное вовлечение регионов (субъектов федерации, административных районов, муниципальных образований) в процесс формирования финансовых ресурсов федеральной региональной политики. Речь идет о совместном (как на федеральном, так и на региональном уровнях) формировании финансовых ресурсов государственной региональной политики;
- внедрение жестких принципов "прозрачности" расходования финансовых ресурсов региональной политики с четкой ответственностью федерального центра за выполнение обязательств по оказанию финансовой поддержки обоснованно нуждающимся регионам и регионов – за ее целевое использование;
- использование конкурсных принципов при принятии решений о выделении федеральной финансовой поддержки;
- совершенствование законодательной базы в области финансово-бюджетных взаимоотношений федерального центра и субъектов федерации с учетом отмеченных выше положений;
- использование практики консолидированного одобрения всеми субъектами федерации специальных программ поддержки депрессивных и отсталых регионов.

5. Региональные и институциональные аспекты промышленной политики

Сегодня необходимо перейти к реальному восстановлению региональных аспектов промышленной политики государства и их включению в общую технологию экономического регулирования.

Одним из важнейших направлений ускорения экономического развития на современном этапе является проведение промышленной политики, в соответствии с которой российскому правительству целесообразно направить ресурсы в отрасли, наиболее перспективные для экономического роста.

Главная задача такой промышленной политики – обеспечить выполнение "сценария ускоренной диверсификации" структуры производства отечественной экономики, осуществить переход от сырьевой специализации к инновационному типу развития, основанному на производственных процессах нового технологического уклада и опирающемся на научные достижения и открытия российских ученых

² Главной проблемой в использовании бюджетной модели регионального регулирования являлось то, что вплоть до 1999 г. федеральный бюджет имел хронически дефицитный характер. С 1999 г. ситуация начала быстро улучшаться благодаря большим дополнительным доходам, обусловленным ростом цен на сырье (прежде всего, топливно-энергетическое) на мировом рынке. Но именно к этому периоду относятся настойчивые и успешные попытки сократить долю доходов консолидированного бюджета, остающуюся в распоряжении регионов.

(Агарков, 2004).

Не останавливаясь на доказательстве очевидного факта, что существует взаимосвязь и взаимозависимость промышленной, инвестиционной и инновационной политик, отметим: эти процессы нельзя ни противопоставлять друг другу, ни отождествлять. Каждый из этих аспектов деятельности правительства, будь оно федеральное или региональное, должен иметь самостоятельные (хотя и взаимосвязанные) целевые установки, а следовательно, и собственные принципы и механизмы их реализации.

Говоря подробнее о промышленной политике, следует особо подчеркнуть, что для действенного ее осуществления региональные власти должны быть в состоянии не только определить отрасли, имеющие конкурентные перспективы в будущем, но и уметь аргументировано ответить на вопрос: каким из них в интересах региона целесообразно развиваться, а каким сокращаться быстрее, чем это происходит под воздействием свободно действующих рыночных сил, т.е. нужно уметь выявлять дефекты рыночного регулирования, если они реально существуют, и путем адекватного (правового, законодательного, институционального) воздействия уметь устранить их негативное (сдерживающее) влияние на развитие промышленного комплекса региона. Так как в условиях рынка конкуренция все равно оставит только сильнейших, то одна из ключевых задач промышленной политики – определение критерия отбора приоритетных отраслей, чтобы поддержать именно наиболее перспективные производства.

По нашему мнению, критерии приоритетных производств могут быть следующими:

- высокая добавленная стоимость выпускаемой продукции на одного работающего (эффективность производства);
- возможность использования отрасли в качестве "связующего звена" для развития экономики региона (инновационный потенциал);
- потенциал роста объемов производства отрасли в будущем (ресурсный и потребительский потенциалы);
- возможность повысить вертикальную интеграцию предприятий региона (бюджетная эффективность).

Чтобы переломить негативные тенденции в экономике, необходимо сконцентрировать усилия промышленной политики на обеспечении эффективного развития предприятий – основного структурного элемента любой экономической системы. Если раньше основным направлением правительственных реформ было изменение среды функционирования предприятий (внешней среды), то в ближайшие годы центр воздействия полезно направить на стимулирование преобразований внутренней среды предприятий.

К числу характерных для современных предприятий внутренних проблем, препятствующих эффективному их функционированию, а также оказывающих крайне негативное влияние на динамику экономического развития страны и регионов, относятся:

1) Низкая инвестиционная активность и сохранение тенденции сокращения объемов инвестиций во многих, особенно наукоемких, отраслях экономики. Это обусловлено не только общеэкономической ситуацией, связанной с низким платежеспособным спросом, высокими инвестиционными и кредитными рисками, но и с внутренними производственными взаимоотношениями: *во-первых*, слабым влиянием собственников (акционеров) на решения, принимаемые на предприятиях, в том числе на тех, где имеется государственный пакет акций³; *во-вторых*, широким применением правового института хозяйственной деятельности в виде ограниченной ответственности (общество с ограниченной ответственностью), вне зависимости от располагаемых материальных и финансовых ресурсов и объема обязательств компании⁴; *в-третьих*, отсутствием законодательства, гарантирующего контрактное право, и эффективных механизмов обеспечения выполнения контрактных обязательств. Подтверждение этому – значительные размеры просроченной дебиторской и кредиторской задолженности, как в целом по стране, так и по регионам. Защита контрактов через судебную систему остается неэффективной, не налажен четкий механизм исполнения решений судов, особенно в части обращения взыскания на имущество должника. *В-четвертых*,

³ Несмотря на наличие в законодательных и иных правовых актах ряда положений, позволяющих акционерам (участникам) контролировать деятельность исполнительных органов предприятия, действенный механизм разграничения функций, полномочий и ответственности между собственниками (участниками) и управляющими еще не налажен. Так, в частности, реализации законодательно закрепленного права собственника свободно владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом препятствует неразвитость системы регистрации прав собственности и участия в капитале, а также свободного перераспределения указанных прав между агентами рынка.

⁴ Представляется, что в современных условиях уставный капитал акционерных обществ, который является одним из показателей, характеризующих масштаб деятельности предприятия, практически не выполняет главной своей функции, а именно обеспечения минимальной гарантии удовлетворения возможных требований кредиторов. Это связано с чрезвычайно малыми размерами уставного капитала акционерных обществ.

отсутствием действенных законодательных норм, обязывающих собственников, акционеров, ответственных руководителей предоставлять достоверную информацию о финансовом и экономическом состоянии своих предприятий. Несмотря на радикально изменившиеся условия хозяйствования, бухгалтерский учет на предприятиях полностью подчинен целям налогообложения и ориентирован преимущественно на одного пользователя – налоговый орган. В результате происходит существенное искажение реальной картины, что не дает представления об истинном состоянии предприятия для акционеров, инвесторов, кредиторов. В-пятых, низкая эффективность системы управления предприятиями, которая проявляется, прежде всего, в: отсутствии стратегического подхода к деятельности предприятия; ориентации на сиюминутные результаты, часто в ущерб среднесрочным и долгосрочным целям; неготовности предприятий к изменениям спроса; снижении квалификации персонала; снижении престижа инженерно-технических профессий и статуса рабочего; неэффективности использования имеющихся в распоряжении ресурсов и производственного потенциала, что проявилось в усилении физического и морального старения машин и оборудования.

2) Возрастающее несоответствие между структурой промышленного производства и структурой спроса на продукцию, которое обуславливает превышение темпов роста цен производителей над темпами роста потребительских цен. На практике это означает, что зачастую покупатель не может найти среди промышленных предприятий партнера, производящего нужную ему продукцию по доступной для него цене, а предприятие не может найти платежеспособного потребителя своей продукции или разработанной технологии. Усугубляет ситуацию высокая монополизация рынка, охватывающая практически все сферы производства.

3) Нерешенность проблемы создания банковской системы, отвечающей задачам инвестирования расширенного производства и технологического перевооружения промышленных предприятий.

4) Несовершенство налоговой системы, которая, с одной стороны, подавляет заинтересованность инвестировать в производство отраслевую науку, инновационные разработки, с другой – позволяет практически беспрепятственно выводить капитал за рубеж и уклоняться от налогов⁵. Другими словами, в государстве до сих пор не создана эффективная система налогообложения, способная остановить "бегство капитала" и содействовать инвестиционному развитию экономики.

Одновременно в рамках промышленной политики следует инициировать институциональные перемены, направленные на: укрепление прав акционеров (особенно миноритарных); четкое разграничение ответственности собственников и управляющих; развитие механизмов корпоративного управления; обеспечение свободное перераспределения прав участия в капитале акционерного общества и перехода таких прав к эффективным собственникам; создание *системы защиты контрактов*, укрепление контрактного права; обеспечение прозрачности информации о финансово-экономическом состоянии предприятий; создание эффективного механизма управления предприятиями, полностью или частично находящимися в государственной собственности.

Институциональные перемены в рамках промышленной политики должны привести к постепенному повышению уровня прозрачности ведения бизнеса, приближению практики национального бухучета к международным стандартам, декриминализации экономической жизни. Важным аспектом институциональной составляющей промышленной политики должно стать усиление антимонопольного регулирования, как с точки зрения ужесточения самих норм закона (в частности значительного повышения штрафных санкций за всякого рода картельные сговоры), так и совершенствования механизма исполнения наказания, т.е. претворения в жизнь принципа "неотвратимости наказания".

6. Заключение

Таким образом, рассмотренные в данной статье аспекты лишь подчеркивают сложность и многогранность всего массива отношений "регион – федеральный центр", ядром которых, несомненно, должно быть конституционное равенство прав и свобод всех граждан, которое предполагает, что государство **обязано** устранять все возникающие различия, включая территориальные, в возможности и праве участия всех граждан в экономическом, социальном и политическом развитии страны. Вот почему государственная региональная политика должна преследовать прежде всего эту цель. Тогда все аспекты и механизмы ее реализации будут носить практический, действенный и созидательный характер.

В рамках этих целевых ориентиров государственная региональная политика представляет собой целенаправленную, институционально и законодательно оформленную деятельность органов власти, направленную на достижение позитивных сдвигов в уровне жизни населения, обеспеченную

⁵ По разным оценкам специалистов, "бегство капитала" за период 1999-2003 гг. составило от 80 до 100 млрд руб.

устойчивым воспроизводством социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциалов территории.

На наш взгляд, именно такой подход к теоретическому обоснованию концепции регионального развития является наиболее аргументированным и научно обоснованным.

Литература

Агарков С.А. Современные концепции промышленной политики России. М., *Издательство РАГС*, с.156, 2004.

Агарков С.А. Стратегические приоритеты инвестиционного развития индустриального региона в условиях реформирования экономики. М., *Экономика*, с.216, 2003.

Горегляд В.П. Перспективы и тенденции развития бюджетной системы Российской Федерации. М., *Издательство РАГС*, с.174, 2002.

Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., *УРСС*, с.27, 1997.

Лавров А.М. Бюджетный федерализм в России: итоги и уроки 1994 г. Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. *Новосибирск*, вып. 1, с.53, 1995.