

# Бюджетные инструменты в развитии промышленности региона

**Е.И. Зайцева**

*Мурманская областная Дума*

**Аннотация.** В статье рассматриваются возможности влияния региональных органов власти на развитие промышленного производства, в первую очередь такие инструменты, как целевые программы. Раскрыт опыт взаимодействия администрации Мурманской области, муниципалитетов и крупнейших предприятий.

**Abstract.** The paper has analyzed opportunities of regional authorities' influence on development of industrial production, particularly, target programs have been considered. The author has allocated approaches to the interaction of the Murmansk region administration, municipalities and the largest enterprises.

## 1. Введение

Бюджетный федерализм в нашей стране развивается в направлении все большего закрепления расходных полномочий на уровне субъекта Российской Федерации и муниципальных образований и одновременной концентрации финансовых ресурсов в федеральном бюджете. Соответственно растет уровень субвенционных и субсидиарных выплат и снижается удельный вес собственных источников, что сокращает возможности влияния региональных органов управления на развитие экономики. Получается своеобразный замкнутый круг: не имея достаточных источников для пополнения бюджета, власти региона не могут формировать фонды развития или предоставлять серьезные налоговые льготы в перспективных точках роста, а не предпринимая шагов в этом направлении, они не имеют возможности реально влиять на расширение налогооблагаемой базы.

По существу, задача заключается в том, чтобы найти инструменты, которые в условиях ограниченных бюджетных ресурсов давали бы возможность развивать экономику и ее основные отрасли. В первую очередь, это относится к промышленности, которая дает около половины валового регионального продукта Мурманской области и свыше 60 % налоговых поступлений бюджета.

## 2. Целевые программы как инструмент промышленной политики

Одним из важнейших подходов, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации, являются целевые региональные программы (*Гранберг, 2000; Комментарий..., 2006*). С одной стороны, они позволяют сосредотачивать усилия на важнейших проблемах, а с другой – консолидировать для их решения средства из различных источников. Ввиду ограниченности возможностей изложения в рамках данной статьи, мы остановимся только на двух таких программах, принятых в нашей области.

Серьезную роль в развитии промышленного производства играет региональная целевая программа "Развитие науки, научно-технической и инновационной деятельности в Мурманской области в 2006-2008 годы". Цель Программы заключается в увеличении инновационного потенциала и его эффективном использовании для развития базовых отраслей и систем жизнеобеспечения. Региональная целевая научно-техническая программа на 2006-2008 гг. (далее – Программа) разработана в соответствии с Основами политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу.

Задачи Программы заключаются в концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития науки, технологий и техники при проведении научных исследований и инновационной деятельности, связанных с реализацией стратегии экономического развития Мурманской области, обеспечение эффективного использования результатов научной и научно-технической деятельности в производстве, формирование инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности в Мурманской области, создание правовых, организационных, экономических условий для развития научного потенциала региона.

Ожидаемые конечные результаты реализации Программы – это создание опережающего научно-технического задела по приоритетным направлениям развития производственного комплекса Мурманской области в условиях возрастающей конкуренции на глобальных рынках труда и промышленной продукции, создание сети сотрудничества участников инновационного процесса, в

состав которой войдут научные организации, промышленные предприятия и органы государственного управления Мурманской области.

Выбор региональных приоритетных направлений научных исследований и прикладных разработок обусловлен актуальными потребностями устойчивого развития базовых отраслей экономики Мурманской области, созданием условий для повышения конкурентоспособности производственного комплекса на внутреннем и внешнем рынках. При формировании Программы принято во внимание, что Мурманская область сохраняет потенциал добывающего производственного сектора и имеет предпосылки ускоренного развития инновационной экономики на базе наукоемких высокотехнологических производств. Предметом фундаментальных и прикладных научных исследований определены конкретные проблемы, непосредственно связанные с реализацией "Стратегии экономического развития Мурманской области на период до 2015 года" и "Основных направлений стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа Российской Федерации на период до 2015 года".

В программу фундаментальных и прикладных разработок включены приоритетные для промышленности региона направления:

- комплексные исследования социально-экономических и культурно-исторических процессов на российском Севере и в Евро-Арктическом регионе;
- модернизация механизмов управления хозяйственными и социально-административными системами с помощью современных информационно-коммуникационных средств и методов;
- освоение топливно-энергетических, минерально-сырьевых, лесных и биологических ресурсов арктической зоны России;
- разработка новых технологических систем, обеспечивающих комплексную переработку минеральных ресурсов и углеводородного сырья и отвечающих требованиям по охране окружающей среды;
- создание технологий строительства сверхглубоких карьеров и крупногабаритных подземных сооружений с повышенной степенью защиты от динамических воздействий;
- разработки экологически безопасных технологий добычи и переработки комплексного минерального сырья для производства стратегически важных материалов;
- разработка методов и технологий, обеспечивающих энерго-, ресурсо- и трудосбережение и создание новых видов и ассортимента продукции, пользующейся повышенным и устойчивым спросом на рынках;
- разработка и адаптация к условиям Заполярья прогрессивных систем ведения рыбного и сельского хозяйства, создание систем поиска, переработки и воспроизводства биологического сырья;
- исследования, нацеленные на восстановление нарушенных земель, лесов, водных систем и геопространств, на организацию надежного контроля и управления качеством среды обитания с учетом техногенного стресса, радиационной обстановки и "космической погоды" в высоких широтах;
- развитие биотехнологий и методов предотвращения негативного воздействия оборонного и промышленного комплексов на экосистемы региона;
- обеспечение рационального освоения биоресурсов в Северо-Восточной и Северо-Западной Атлантике и ведения промысла в дальних районах Мирового океана.

С целью обеспечения скоординированного подхода в научно-техническую программу включены четыре укрупненные проблемы, для решения которых требуется проведение комплексных мультидисциплинарных исследований:

Проблема 1. Комплексные исследования экономического, социального, политического и историко-культурного развития Мурманской области в условиях глобализации.

Проблема 2. Разработка научных основ расширения и укрепления минерально-сырьевого, энергетического и биоресурсного потенциала региона.

Проблема 3. Развитие экосистемного подхода к решению проблем природопользования, восстановления нарушенных земель и сохранения биоразнообразия в зонах промышленного освоения Европейского Севера (включая акваторию Западной Арктики).

Проблема 4. Разработка научных основ технологий рациональной эксплуатации природных ресурсов и техногенного сырья в Мурманской области.

Несколько другой механизм имеет разработанная в соответствии с Законом Мурманской области от 05.07.1996 г. № 31-02-ЗМО "Об основах государственной поддержки малого предпринимательства в Мурманской области" региональная целевая программа "Развитие малого предпринимательства в Мурманской области" на 2005-2008 гг.

Цель Программы – организационно-правовое обеспечение эффективной предпринимательской деятельности для увеличения вклада малого предпринимательства в экономику региона, а также повышения социальной ответственности бизнеса.

Задачи Программы:

- содействие продвижению товаров и услуг субъектов малого предпринимательства на региональные, межрегиональные и международные рынки;
- развитие инновационной инфраструктуры и информационное обеспечение предпринимательской деятельности;
- решение социальных задач, в том числе социальная защита предпринимателей и наемных работников, сокращение бедности и безработицы;
- развитие форм и методов взаимодействия органов исполнительной власти, местного самоуправления и малого предпринимательства на территории Мурманской области;
- развитие форм саморегулирования и самоуправления предпринимательской деятельностью.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- 1) Организационно-правовое обеспечение эффективной экономической деятельности субъектов малого предпринимательства.
- 2) Содействие продвижению товаров и услуг субъектов малого предпринимательства на региональные, межрегиональные и международные рынки.
- 3) Развитие инновационной инфраструктуры и информационное обеспечение предпринимательской деятельности.
- 4) Решение социальных задач, в том числе по социальной защите предпринимателей и наемных работников, сокращению бедности и безработицы.
- 5) Развитие форм и методов взаимодействия органов исполнительной власти, местного самоуправления и малого предпринимательства.
- 6) Развитие форм саморегулирования и самоуправления предпринимательской деятельностью.

С целью решения некоторых социальных проблем и создания точек экономического роста предусматривается бюджетная финансовая поддержка инвестиционной деятельности субъектов малого предпринимательства. Предоставление бюджетных кредитов и государственных гарантий будет осуществляться в рамках установленных ежегодных лимитов для реализации следующих проектов:

- инновационные проекты, имеющие высокий уровень рентабельности;
- проекты внедрения ресурсо- и энергосберегающих технологий в жилищно-коммунальной сфере;
- проекты по развитию туризма;
- проекты по оказанию коммунальных и бытовых услуг;
- проекты начинающих предпринимателей, в особенности молодежи и социально незащищенных групп населения;
- проекты малых предприятий в депрессивных населенных пунктах;
- проекты международных и донорских организаций, направленные на развитие предпринимательства в Мурманской области;
- проекты, направленные на активизацию деловых межрегиональных связей;
- проекты народных промыслов, высокохудожественных производств и ремесел коренных народов Мурманской области.

Однако, на наш взгляд, необходимо включить в Программу более широкий набор мер, обеспечивающих благоприятные условия для конкуренции и продвижения продукции и услуг малых предприятий Мурманской области на региональный, межрегиональный и международный рынки.

Важное значение имеет также развитие объектов инновационной инфраструктуры. Для содействия продвижению на рынок новых технологий при финансовой поддержке за счет бюджетных средств получит развитие "Технопарк-Апатиты", будут созданы новые инженерно-технологические центры и центры трансфера технологий на базе МГТУ и КНЦ РАН. При СТПП будет создан региональный центр субконтрактинга и ценового мониторинга. Планируется оказание финансовой помощи предприятиям по созданию опытных образцов в наукоемких производствах, проведению экспертизы, сертификации и патентования.

Предполагается более активная государственная поддержка участия объединений предпринимателей Мурманской области в российских и международных проектах, направленных на развитие региональной инфраструктуры малого бизнеса и системы повышения профессиональной компетенции предпринимателей.

Рассмотренные мероприятия усилят влияние бюджетных инструментов на развитие экономики и, в конечном итоге, увеличат наполняемость бюджета и его возможности по дальнейшему развитию хозяйственного потенциала региона.

### **3. Взаимодействие органов власти региона и промышленного менеджмента**

В заключение хотелось бы остановиться еще на одном аспекте взаимодействия государственных органов управления Мурманской области, крупнейших промышленных предприятий и муниципальных образований. В соответствии с действующим бюджетным законодательством около 70 % налоговых поступлений направляется в областной бюджет, и только 30 % – муниципальным районам и поселениям. Недостаточность средств в бюджетах обуславливает их многомиллионные долги перед градообразующими предприятиями, в первую очередь, за отпускаемое тепло и некоторые другие коммунальные услуги.

При этом муниципалитеты мало заинтересованы работать с налогооблагаемой базой, особенно в части крупнейших налогоплательщиков. А сами предприятия не имеют стимулов к значительному росту выплат, так как при этом кредиторская задолженность перед ними не уменьшается, а нередко и растет.

Для стимулирования эффективной "налоговой" работы предприятий региона разработана методика распределения дополнительных доходов, полученных при исполнении областного бюджета. Такие доходы частично выделяются в виде дополнительных дотаций.

Источником образования средств для выделения дополнительной дотации являются дополнительные налоговые и неналоговые доходы областного бюджета по муниципальным образованиям.

До 30 % суммы дополнительных доходов направляются муниципальным образованиям в виде дотаций для финансирования расходов, на снижение кредиторской задолженности по оплате коммунальных услуг бюджетных учреждений, а также задолженности по другим статьям расходов, обозначенных в Соглашениях о реструктуризации задолженности по бюджетным ссудам, выданным из областного бюджета администрациям муниципальных образований, а также в Соглашениях на предоставление бюджетных кредитов из областного бюджета на покрытие временных кассовых разрывов.

В случае полного погашения кредиторской задолженности дополнительные дотации направляются на снижение дефицита бюджета муниципального образования и выплаты, сокращающие долговые обязательства.

При наличии трехстороннего соглашения между Правительством Мурманской области, администрацией муниципального образования и дирекцией (правлением) градообразующего предприятия дополнительные дотации направляются на погашение кредиторской задолженности и на финансирование расходов, предусмотренных Соглашением.

При отсутствии градообразующего предприятия трехсторонние Соглашения могут быть заключены с ведущими налогооблагаемыми предприятиями. Если предусмотренная в соглашениях сумма дополнительных поступлений превышает 30-% объем, размер дополнительной дотации может быть увеличен до 50 % суммы дополнительных доходов.

Предложенный механизм создает серьезную основу для повышения заинтересованного взаимодействия промышленных предприятий и муниципальных образований для целей совместной поддержки и развития.

### **4. Заключение**

Таким образом, можно отметить, что даже в условиях ограниченных возможностей регионального бюджета имеются определенные инструменты, позволяющие усилить влияние на развитие промышленного потенциала, одним из которых являются целевые программы. В то же время для усиления их действенности предлагается:

- расширить набор мер, обеспечивающих повышение конкурентоспособности и продвижение продукции малых предприятий;
- развивать инновационную инфраструктуру, включая инженерно-технологические комплексы и центры трансфера технологий;
- укрепить региональную систему подготовки кадров промышленности, включая повышение профессиональной компетенции менеджеров и предпринимателей.

### **Литература**

**Гранберг А.Г.** Основы региональной экономики: Учебник для вузов. М., ГУВШЭ, 495 с., 2000.  
Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. М., Экзамен, 670 с., 2006.