

18 июня 2002

Научные ТРУДЫ РЕЦЭП

Ежемесячное издание

**Регулирование
экономического развития
регионов федеральными
органами власти России
(тезисы)**

О.В. Кузнецова

РОССИЙСКО-ЕВРОПЕЙСКИЙ ЦЕНТР
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ



Российско-европейский центр экономической политики (РЕЦЭП)

101000 Москва, Потаповский переулок, дом 5, строение 4

Тел. (095) 232-36-13, факс (095) 232-37-39

<http://www.recep.org>

E-mail recep@recep.ru

Директор по публикациям: Иван Самсон (isamson@recep.ru)

Редакционный комитет:

Эрик Брюна, Жак Фонтанель, Ксавьер Грефф, Урпо Кивикари, Сея Лайнела, Питер Оппенгеймер, Ксавьер Рише, Иван Самсон, Питер Хавлик, Пааво Суни.

© Европейская комиссия, 2002 г.



Финансирование данного проекта осуществляется в рамках ТАСИС - программы Европейского Союза, которая содействует развитию рыночной экономики и демократии в Новых Независимых Государствах и Монголии путем безвозмездного предоставления ноу-хау.

В государственном регулировании территориального развития принято выделять две его составляющие:

- текущую поддержку регионов – оказание финансовой помощи нижестоящим бюджетам для обеспечения их необходимыми для финансирования возложенных на них обязательств средствами, иначе говоря – межбюджетные отношения,
- инвестиционную поддержку регионов – стимулирование экономического роста в проблемных регионах, связанную в основном либо с вложением бюджетных средств в объекты инфраструктуры, либо с оказанием финансовой помощи населению и предприятиям отдельных регионов, именно инвестиционную поддержку в западной литературе называют региональной экономической политикой.

В России в период после начала рыночных реформ и вплоть до настоящего времени в государственном регулировании территориального развития наибольшее внимание как федеральными органами власти, так и учеными уделяется межбюджетным отношениям. На оказание финансовой помощи региональным бюджетам приходится подавляющая часть расходов федерального бюджета, целенаправленно выделяемых отдельным территориям. Межбюджетные отношения – та сфера государственного регулирования территориального развития, в которой в последние годы наиболее активно и, главное, успешно проводятся реформы.

Главенствующая роль межбюджетных отношений в федеральном регулировании территориального развития хорошо иллюстрируется нынешним состоянием правовой базы. Межбюджетные отношения регулируются Бюджетным кодексом, законами о федеральном бюджете, другими нормативными актами. Постановлениями Правительства были приняты в 1998 г. "Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах", а в 2001 г. – "Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года".

Единственный на сегодняшний день документ, касающийся непосредственно региональной политики, – это Указ Президента Российской Федерации № 806 от 3 июня 1996 г. "Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации". Этим Указом утверждены и основные положения региональной экономической политики. К сожалению, при провозглашении в целом правильных по своей сути целей и задач этой политики, методов и форм ее реализации, в Указе не рассматриваются конкретные практические вопросы.

Разделы под названием "региональная экономическая политика" или "региональная политика" существовали в Среднесрочных Программах Правительства РФ, однако и они были посвящены преимущественно межбюджетным отношениям, тогда как федеральное регулирование экономического развития регионов рассматривалось лишь в самом общем виде. В "Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу" раздела по региональной политике вообще не оказалось (межбюджетные отношения рассматривались как часть макроэкономической политики). Появился такой раздел только в среднесрочной программе Правительства, однако и он вряд ли может служить непосредственным руководством к действию.

Непонятна пока и дальнейшая судьба законов "Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации" и "Об основах федеральной поддержки

О.В. Кузнецова, начальник отдела региональной экономической политики Рабочего центра экономических реформ при правительстве РФ, кандидат экономических наук.

депрессивных территорий Российской Федерации" (пока она принята Государственной Думой в первом чтении). Однако уже сейчас можно сказать, что названные законы по сути не имеют прямого действия, это больше декларации о намерениях – особенно это справедливо в отношении закона о государственном регулировании регионального развития. Об этом свидетельствует практически полное отсутствие какой-либо реакции на этот закон как у представителей исполнительной власти (хотя формально отзывы со стороны представителей Правительства и Президента были отрицательными), так и у самих парламентариев.

Схожая ситуация и с законодательным обеспечением существующих в России инструментов региональной экономической политики – федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов и свободных экономических зон. Даже несмотря на появление соответствующих законопроектов (причем в нескольких вариантах), приняты они так и не были. Да и эффективность самих федеральных целевых программ и свободных экономических зон отнюдь не высока.

Причины названного соотношения между межбюджетными отношениями и региональной экономической политикой (в ее западном понимании) достаточно очевидны. Межбюджетные отношения являются единственной "обязательной" составляющей государственного регулирования территориального развития. Если инвестиционная поддержка регионов в стране может вообще не действовать, то без построенных тем или иным образом бюджетных взаимоотношений федерации и регионов, регионов и местных административно-территориальных единиц бюджетная система существовать не может. Более того, при ограниченности финансовых ресурсов регулирование территориального развития сводится лишь к оказанию финансовой помощи региональным бюджетам на покрытие их текущих расходов, а затраты на реализацию региональной экономической политики вынужденно ограничиваются минимальными размерами.

Вместе с тем отсутствие или незначительная роль иных нежели межбюджетные отношения инструментов государственного регулирования территориального развития объясняется не только нехваткой средств на ее реализацию, но и отсутствием среди специалистов более или менее единых представлений о том, какой должна быть региональная экономическая политика в России. Вполне справедливо говорить о том, что несмотря не неоднократное формулирование целей региональной экономической политики как в официальных документах, так и научных публикациях, в обществе отсутствует ясное представление о том, на решение каких конкретно задач должно быть нацелено федеральное регулирование экономического развития регионов в настоящее время.

В дальнейшем федеральное регулирование экономического развития регионов в России может развиваться в соответствии с одной из трех моделей: "неинтервенционалистской", "адаптационной" и "радикальных преобразований" (выделение этих трех течений в региональной политике было предложено британским ученым Г. Камероном). "Неинтервенционалистская" модель предполагает отказ от целенаправленного воздействия государства на экономический рост отдельных регионов, "адаптационная" – смягчение воздействия стихийных рыночных сил и незначительное корректирование развития территорий путем ускорения естественных процессов, "радикальная" – интенсивное регулирование регионального развития, направленное на существенное снижение межрегиональных диспропорций. Нынешняя региональная политика в России ближе всего к "неинтервенционалистской" модели.

Суть идеи "адапторов" заключается в том, что задачей государственного регулирования является ускорение естественно протекающих процессов без смены их направления. То есть стимулирование экономического роста эффективно лишь тогда, когда оно соответствует общим тенденциям развития размещения предприятий (прежде всего промышленных), опреде-

ляемых интересами частных компаний. А это происходит тогда, когда в слабоиндустриальных районах имеются или возникают предпосылки для развития промышленности, которые лишь усиливаются соответствующей целенаправленной политикой государства. Если же государство пытается стимулировать экономическое развитие в заведомо непривлекательных (по крайней мере на определенном этапе развития страны) для частных инвесторов регионах, то его усилия оказываются по большей части безрезультатными.

На наш взгляд, именно идеи "адапторов" в наибольшей степени приемлемы для современной России. Аргументами в пользу этого вывода могут являться следующие.

Недостатками "неинтервенционалистских" подходов можно считать, во-первых, недоиспользование потенциала развития страны из-за недоиспользования потенциала развития отдельных регионов. Львиную долю стоимости промышленного производства, доходов государственного бюджета формируют сырьевые отрасли, а значительная часть запасов полезных ископаемых, как известно, находится в малоосвоенных районах, где требуются государственные вложения в инфраструктуру. Во-вторых, корни части современных региональных проблем России лежат в многолетней практике плановой экономики: не было бы плановой экономики, скорее всего, не пришлось бы решать, например, проблемы перенаселенности районов Крайнего Севера. В-третьих, и это главное, есть сферы деятельности, в которых государство обязательно участвует – это прежде всего развитие инфраструктуры. Чем более осознанно будет осуществляться расходование выделяемых на это средств, тем больший эффект оно даст. Наконец, отказаться полностью от проведения региональной политики в России вряд ли удастся по политическим мотивам, поэтому будет гораздо лучше, если эта политика будет продуманной и обоснованной.

Подходы "активных преобразователей" не могут применяться на нынешнем этапе развития России хотя бы потому, что они требуют затрат таких объемов средств, которыми российский федеральный бюджет не располагает. Более того, эффективность этих затрат будет крайне низкой (что следует в том числе и из теории регионального роста, на которую "активные преобразователи" опираются). На вывод о неэффективности стимулирования в России экономического развития наиболее проблемных регионов можно возразить, что в промышленно развитых странах такое стимулирование осуществляется, и его не считают бессмысленным. Однако Россия и промышленно развитые страны существенно различаются по масштабам территориальных диспропорций и, соответственно, возможностям их снижения.

К сказанному стоит добавить, что выбор "адаптационной" модели необходим именно на данном этапе развития страны. По крайней мере в ближайшие пять-десять лет основной задачей федерального регулирования экономики будет достижение экономического роста в стране в целом. Только этот рост, сопровождаемый соответствующим повышением бюджетных доходов, позволит со временем выделять в федеральном бюджете достаточный для существенного сокращения межрегиональных различий объем средств. В среднесрочной перспективе, когда будет актуальным достижение стабильно высоких общероссийских темпов роста, попытки достижения ускоренного экономического роста в отсталых регионах приведут лишь к ухудшению общеэкономической ситуации.

Следование адаптационной модели означает, что в региональной экономической политике должны быть четко выделены две ее составляющие:

- сокращение различий между регионами в уровне их экономического развития, но только в той степени, в какой это необходимо для разрешения кризисных ситуаций;
- стимулирование экономического развития тех регионов, где есть высокий потенциал роста, но за исключением наиболее благополучных территорий.

Первая составляющая необходима для предотвращения проблем, связанных с социальной и политической нестабильностью. Исключение из районов стимулирования наиболее благополучных регионов в рамках второй составляющей региональной экономической политики целесообразно с точки зрения предотвращения нежелательного роста территориальных диспропорций. То есть вторая составляющая направлена прежде всего на "подтягивание" уровня экономического развития "средних" регионов – регионов, где с одной стороны, ситуация не столь благополучна как в ведущих экономических центрах, но с другой стороны, есть необходимые условия для экономического роста в виде определенного начального уровня развития инфраструктуры, качества трудовых ресурсов и т.д. В число таких регионов могут попадать и депрессивные (но не отсталые), поскольку в них подобные условия могут существовать.

Выбор адаптационной модели региональной экономической политике не означает также отказа от социальных целей федерального регулирования территориального развития. В среднесрочной перспективе должны остаться и финансовая помощь региональным бюджетам на покрытие текущих расходов, и инвестиционная помощь на строительство объектов социальной инфраструктуры.

Для стимулирования экономического роста в перспективных с этой точки зрения регионах нужны не только и не столько федеральные целевые программы, сколько другие меры региональной экономической политики.

Прежде всего, необходима так называемая региональная экспертиза нерегиональных решений. Строго говоря, она не относится к региональной экономической политике, однако, как показывает и мировой опыт, и российский, отсутствие подобной экспертизы (или иначе говоря – координации региональной политики с другими направлениями государственного регулирования) приводит к неэффективному расходованию средств (например, если заниматься созданием инфраструктуры ради стимулирования экономического роста в тех регионах, где нет для этого роста других предпосылок, то такая инфраструктура не будет в полной мере востребована). В идеале целесообразно составление федерального бюджета в территориальном разрезе и оценка всех финансовых потоков между центром и регионами – выбор между экономическими и социальными целями или некоторым их сочетанием характерен для подавляющего большинства составляющих федеральной экономической политики. Однако региональный анализ всех принимаемых решений – задача крайне сложная и на первом этапе вряд ли реализуемая. Поэтому в ближайшей перспективе целесообразно по крайней мере проведение региональной экспертизы различных федеральных отраслевых инвестиционных программ.

Применительно к проблеме выбора инструментов стимулирования экономического роста в перспективных регионах актуален и вопрос о целесообразности создания в России свободных экономических зон.

Значительную роль в рамках стимулирования экономического развития регионов должны играть и нефинансовые меры. Среди таких мер можно назвать такие, как, например, оказание технической помощи региональным и местным властям в разработке эффективного инвестиционного законодательства и механизмов его внедрения, создание системы информирования потенциальных инвесторов о политике территорий по привлечению инвестиций.

В аналитических материалах, распространяемых РЕЦЭП, могут излагаться различные точки зрения на экономическую политику, однако Центр как организация придерживается в этом отношении нейтральной позиции. Все мнения, высказываемые в публикуемых материалах, отражают исключительно точку зрения их авторов, но не мнение РЕЦЭП, организаций, принадлежащих к его руководящему консорциуму, Европейской комиссии или любой другой организации, принадлежащей к Европейскому Союзу.

**РОССИЙСКО-ЕВРОПЕЙСКИЙ ЦЕНТР
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

Потаповский пер., 5, стр. 4,

Москва 101000

<http://www.recep.ru>

E-mail recep@recep.ru

Тел. +7 (095) 232-36-13, факс +7 (095) 232-37-39