
ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ СТРУКТУРНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМАХ*

Орлова Е.А., Мельникова А.С.

В статье рассмотрены инструменты государственной политики, находящиеся в распоряжении органов государственной власти при решении вопросов по снижению негативных экономических и социальных последствий реформирования и структурных преобразований экономического сектора (реструктуризация и ликвидация крупных предприятий, отраслевых комплексов, сокращение рабочих мест). Сделаны выводы об эффективности их работы.

Все государства мира более свободны от ответственности за дела и судьбу хозяйствующих субъектов, чем от обязательств перед территориальными сообществами. Все большее число государств может позволить себе полностью отказаться от вмешательства в деятельность свободных субъектов рынка, ограничиваясь косвенным регулированием через систему налогов, экологических, антимонопольных и прочих правовых ограничений, через законы о труде и государственно разрешенную деятельность профсоюзов и других общественных организаций. Но ни одно государство в мире не может и, главное, не имеет права уйти от ответственности за территориальную целостность страны, за недопущение экологических, экономических, этнических и иных региональных кризисов, за развитие всех территорий государства как среды жизнеобеспечения всего народа.

Государственная региональная политика - политика государства, направленная на организацию национального пространства в соответствии с избранной стратегией развития страны. Под региональной политикой в Российской Федерации понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации. Основными целями региональной политики РФ являются [1]:

- обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в РФ, создание единого экономического пространства;
- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией РФ;
- выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;
- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

Современный уровень проблем территориального развития требует более точного описания целей и механизмов государственного регулирования, нежели представленный выше список. Так, в настоящей статье рассматривается эффективность государственной

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта № 07-02-04009а «Научные основы инновационного развития территориальных социально-экономических систем».

политики в области структурного преобразования экономики территориальных систем. Как видно, данной цели нет в представленном выше списке, но она может выступать предпосылкой экономического развития регионов, а также выравнивания условий их социально-экономического развития. Механизмы реализации данной специфической цели должны получить свое четкое обоснование через описание процесса их реализации.

Реализация данных механизмов осуществляется в различных формах государственной поддержки субъектов Федерации и муниципальных образований. Это специально организуемые органами государственной власти действия политического, правового, социального, финансового, экономического или иного характера, имеющие своей целью:

- стимулировать развитие тех территорий, которые по объективным причинам не могут функционировать в режиме саморазвития;
- активизировать и поддерживать социальную мобильность населения отдельных регионов;
- создавать условия для возникновения и функционирования государственно значимых потенциальных "точек роста" (например, свободных экономических зон, технопарков и т.п.);
- обеспечивать выполнение отдельными территориями общегосударственных функций (например, содержание на территории объектов и отраслей федерального значения, финансирование закрытых административно-территориальных образований, содержание курортов и других оздоровительных местностей федерального значения и т.п.);
- формировать и поддерживать специфические организационно-правовые режимы на территориях особого политического и геополитического значения;
- оперативно реагировать на образование зон бедствий (стихийных, техногенных и др.).

Государственная поддержка территорий осуществляется в многообразных формах, укрупненно представленных в табл. 1.

Анализ социально-экономических показателей свидетельствует, что проводимая политика межбюджетных отношений не обеспечивает в должной степени снижения дифференциации в социально-экономическом развитии регионов, поскольку неравномерность в развитии субъектов Российской Федерации продолжает сохраняться.

Только 16 субъектов Российской Федерации из 87-ми могут в ближайшее время уйти от дотационности. Это г. Москва и г. Санкт-Петербург, Ямало-Ненецкий, Ненецкий и Агинский Бурятский, Ханты-Мансийский автономные округа, Пермский край, Республика Коми, Тюменская, Самарская, Липецкая, Вологодская, Свердловская, Ленинградская, Ярославская, Челябинская, Оренбургская области. В 2006 году они имели в консолидированных доходах своих бюджетов менее 10% федеральных средств. Еще 37 субъектов получили финансовую помощь в виде дотаций из федерального бюджета, которые составляли от 10 до 30% (табл. 2). Более 30% получили в Приморском и Ставропольском краях, Чувашской Республике и Республике Саха (Якутия), Псковской, Ульяновской, Амурской, Ивановской, Брянской, Тамбовской областях. В Алтайском крае, республиках Марий Эл, Бурятия, Чукотском АО, Пензенской, Курганской, Магаданской, Читинской областях и Республике Калмыкия, Камчатской области, Еврейской АО финансовая помощь из федерального бюджета составила от 40 до 60%. В республиках Северная Осетия-Алания, Адыгея, Карачаево-Черкесской, Кабардино-Балкарской и Корякском АО – более 60%. Более 70% – в Республике Тыва, Республике Дагестан, Республике Алтай, Усть-Ордынском Бурятском АО. В Чеченской Республике и Республике Ингушетия объем дотаций составил более 80%.

Таблица 1

Формы государственной поддержки территориального развития

Формы	Направления реализации, особенности
Федеральные целевые программы	Традиционная форма государственного регулирования территориального развития. Посредством ФЦП государство осуществляет поддержку регионов, направленную на ускоренное развитие в них приоритетных отраслей, стимулирование предпринимательской деятельности, экспортного потенциала и решение других проблем, оказывающих существенное влияние на развитие экономики как региона, так и России в целом.
Трансферты, направляемые в бюджеты субъектов РФ из бюджетного Федерального фонда финансовой поддержки регионов	Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Имеют опосредованное влияние на экономическое развитие регионов.
Бюджетные инвестиции	Осуществление на территории определенных регионов конкретных инвестиционных проектов
Жилищные субсидии	Предоставляются населению субъекта РФ из средств федерального бюджета с целью обеспечения переселения граждан из закрываемых городов и поселков. Обеспечивают решение социальных вопросов трудоустройства работников ликвидирующихся предприятий.
Товарные кредиты	Предоставляются субъектам РФ за счет средств федерального бюджета для финансирования поставок горюче-смазочных материалов и комбикормов сельскохозяйственным товаропроизводителям.
Федеральное содействие развитию региональных рынков труда, услуг здравоохранения, образования и других секторов социальной сферы	Обеспечивает развитие социальной инфраструктуры, пропорциональное развитию промышленности в регионе и соответствующему миграционному притоку населения.
Федеральные гарантии по кредитам коммерческих банков, привлекаемым субъектами РФ	Кредиты используются для авансирования текущих расходов региональных бюджетов по обеспечению социальных гарантий населению.
Финансовая помощь регионально-отраслевым промышленным комплексам	Оказывается предприятиям, расположенным на определенной территории, в целях повышения их конкурентоспособности
Финансовая поддержка за счет федерального бюджета важнейших отраслей экономики	Ряд отраслей имеют прямое финансирование из бюджета и, таким образом, это оказывает влияние на их развитие и долю в общественном производстве (ВПК, АПК, космос и т.д.).
Обеспечение так называемого северного завоза	Финансирование доставки в районы Крайнего Севера нефтепродуктов, топлива, продовольственных и непродовольственных товаров первой необходимости и медикаментов.
Установление особых организационно-правовых режимов на территории отдельных субъектов РФ	Предусматриваются дополнительные налоговые и иные стимулы развития или специальные меры по предупреждению возникновения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия природного или техногенного характера).

Основной формой предоставления финансовой помощи по-прежнему остаются дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (табл. 3). Это самый крупный фонд. Согласно федеральному бюджету на 2006 год Фонд финансовой поддержки был утвержден в размере 228,2 млрд. рублей. За период январь-октябрь 2006 года из этого фонда субъектам перечислено дотаций в объеме 201,7 млрд. рублей (88,4%).

Таблица 2

Финансовая помощь из федерального бюджета в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ (в январе-октябре 2006 года), %

Субъект РФ	%	Субъект РФ	%
Ханты-Мансийский АО	0,08	Владимирская область	21,60
Ямало-Ненецкий АО	0,97	Мурманская область	22,24
Тюменская область	1,15	Курская область	22,87
Ненецкий АО	1,42	Воронежская область	24,19
г. Москва	2,39	Орловская область	25,04
Самарская область	4,31	Ростовская область	26,16
Пермская область	5,03	Саратовская область	26,52
г. Санкт-Петербург	5,30	Архангельская область	26,89
Республика Коми	5,32	Костромская область	28,08
Липецкая область	5,49	Республика Мордовия	28,39
Вологодская область	5,52	Кировская область	29,80
Свердловская область	6,27	Приморский край	30,13
Агинский Бурятский АО	6,43	Ставропольский край	31,00
Ленинградская область	6,48	Чувашская Республика – Чувашия	31,84
Ярославская область	7,93	Псковская область	33,62
Челябинская область	9,40	Ульяновская область	33,80
Оренбургская область	9,83	Республика Саха (Якутия)	35,20
Московская область	10,00	Амурская область	35,91
Кемеровская область	10,53	Ивановская область	37,16
Удмуртская Республика	10,76	Брянская область	39,53
Нижегородская область	11,59	Тамбовская область	39,70
Томская область	12,89	Чукотский АО	40,82
Новосибирская область	13,1%	Республика Марий Эл	41,17
Красноярский край	14,50	Пензенская область	42,67
Республика Татарстан	15,34	Курганская область	42,99
Белгородская область	15,35	Магаданская область	44,01
Волгоградская область	16,17	Читинская область	44,96
Иркутская область	16,21	Республика Бурятия	46,47
Республика Карелия	17,21	Алтайский край	48,43
Республика Хакасия	17,28	Республика Калмыкия	50,14
Смоленская область	17,39	Камчатская область	51,42
Республика Башкортостан	17,66	Еврейская АО	51,87
Калининградская область	17,71	Республика Северная Осетия-Алания	60,16
Краснодарский край	17,78	Республика Адыгея (Адыгея)	60,68
Тульская область	17,85	Карачаево-Черкесская Республика	67,16
Рязанская область	18,07	Кабардино-Балкарская Республика	67,38
Омская область	18,31	Корякский АО	68,03
Сахалинская область	18,64	Республика Алтай	74,43
Хабаровский край	18,84	Усть-Ордынский Бурятский АО	76,48
Калужская область	19,63	Республика Тыва	77,95
Астраханская область	19,99	Республика Дагестан	78,82
Тверская область	20,07	Чеченская республика	84,21
Новгородская область	20,12	Республика Ингушетия	89,24

Источник: данные Министерства регионального развития РФ.

Таблица 3

Доля дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ в объеме финансовой помощи из федерального бюджета субъекту РФ (в январе-октябре 2006 года), %

Субъект РФ	%	Субъект РФ	%
Липецкая область	0,00	Ульяновская область	48,63
Ярославская область	0,00	Курская область	48,67
г. Москва	0,00	Омская область	48,88
Республика Коми	0,00	Смоленская область	50,03
Вологодская область	0,00	Иркутская область	50,79
Ленинградская область	0,00	Республика Хакасия	50,93
г. Санкт-Петербург	0,00	Читинская область	51,32
Ненецкий АО	0,00	Хабаровский край	54,57
Астраханская область	0,00	Приморский край	56,69
Республика Башкортостан	0,00	Тамбовская область	59,09
Республика Татарстан	0,00	Ростовская область	59,21
Самарская область	0,00	Костромская область	59,44
Оренбургская область	0,00	Ставропольский край	59,62
Пермская область	0,00	Республика Мордовия	59,74
Свердловская область	0,00	Магаданская область	59,76
Тюменская область	0,00	Республика Калмыкия	60,18
Челябинская область	0,00	Воронежская область	61,53
Ханты-Мансийский АО	0,00	Кировская область	61,99
Ямало-Ненецкий АО	0,00	Республика Северная Осетия – Алания	62,46
Томская область	0,00	Амурская область	63,11
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,00	Агинский Бурятский АО	64,21
Удмуртская Республика	10,50	Чеченская республика	64,30
Белгородская область	19,28	Чувашская Республика – Чувашия	65,01
Нижегородская область	20,06	Пензенская область	65,33
Мурманская область	20,55	Алтайский край	67,76
Калининградская область	23,88	Коми-Пермяцкий АО	68,18
Кемеровская область	25,24	Еврейская АО	68,67
Московская область	25,74	Кабардино-Балкарская Республика	68,87
Красноярский край	27,12	Брянская область	69,12
Корякский АО	34,06	Курганская область	70,05
Тульская область	34,11	Псковская область	70,50
Сахалинская область	34,42	Республика Марий Эл	70,60
Волгоградская область	35,53	Республика Бурятия	71,02
Владимирская область	37,04	Карачаево-Черкесская Республика	72,11
Краснодарский край	37,95	Республика Алтай	73,55
Саратовская область	38,67	Республика Ингушетия	73,74
Новгородская область	40,58	Ивановская область	74,77
Калужская область	41,90	Республика Дагестан	75,37
Орловская область	43,19	Республика Адыгея (Адыгея)	79,80
Республика Карелия	44,70	Республика Саха (Якутия)	82,07
Рязанская область	44,84	Республика Тыва	83,04
Архангельская область	45,03	Камчатская область	83,83
Тверская область	45,45	Чукотский АО	85,63

Новосибирская область	45,85	
-----------------------	-------	--

Самые большие дотации (более 80%) на выравнивание бюджетной обеспеченности в объеме финансовой помощи из федерального бюджета поступают в бюджеты республик Саха (Якутия) и Тыва, Камчатской области, Чукотского автономного округа. «Регионы–доноры» помощи из этого фонда не получают.

Большая доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общем объеме государственного финансирования региональных бюджетов (табл. 4) свидетельствует о нивелировании функции стимулирования регионального развития наряду с преобладающей функцией поддержки депрессивных территорий.

Таблица 4

Доля дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ в объеме финансовой помощи из федерального бюджета субъектам РФ (в январе-октябре 2006 года), агрегировано по федеральным округам, %

Федеральные округа	%
Российская Федерация (в среднем по округам)	45,98
Центральный федеральный округ	36,14
Северо-Западный федеральный округ	23,90
Южный федеральный округ	60,17
Приволжский федеральный округ	30,55
Уральский федеральный округ	28,59
Сибирский федеральный округ	51,04
Дальневосточный федеральный округ	67,05

Источник: данные Министерства регионального развития РФ.

Дальнейшее подобное распределение государственного вмешательства в территориальное развитие приведет к стагнации существующей ситуации: «регионы-доноры» не получают стимула к развитию перспективных экономических отраслей, а «регионы-реципиенты» привыкнут к сложившемуся положению несамостоятельности.

В целях выхода из сложившейся ситуации в 2007 финансовом году впервые из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации было выделено 9 млрд. рублей на стимулирование регионов, развивающих собственную доходную базу. Идея такого поощрения содержится в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 мая 2006 года «О бюджетной политике в 2007 году».

Для того, чтобы бюджет Российской Федерации стал реальным инструментом государственной политики по реализации поставленных государством целей и задач экономического и социального развития страны, необходима долгосрочная стратегия или программа социально-экономического развития, с едиными приоритетными и национальными целями, в соответствии с которыми в дальнейшем действуют различные ведомства.

В настоящее время отдельные ведомства сами себе формулируют цели своей деятельности. Главные распорядители бюджетных средств не всегда понимают и правильно оценивают истинную задачу своей деятельности.

Среднесрочные финансовые планы составляются субъектами Российской Федерации отдельно от собственных стратегий социально-экономического развития. На федеральном уровне также нет примера, который показал бы, каким образом это должно быть взаимосвязано.

Причина торможения реформы бюджетирования, ориентированного на результат, в том, что упор с самого начала был сделан на формулировании целей и задач. Однако, тому, каким образом можно измерить эффективность их достижения и результативность расходования бюджетных средств, достаточного внимания уделено не было. Решить эту проблему можно за счет установления минимального уровня бюджетной обеспеченности. Во многих государствах именно этот уровень является законодательно установленной целью межбюджетных отношений и межбюджетных трансфертов.

В то же время крайне важно соблюсти социальные гарантии, предусмотренные Конституцией России, которые относятся к полномочиям субъектов Российской Федерации.

Вопрос о межбюджетных отношениях – один из самых острых на сегодняшний день. Его невозможно решить без учета и согласования с регионами, ведущими экспертами, бизнесом, вовлеченным в этот процесс, всеми заинтересованными группами общественности.

Дальнейшее усиление функции государственного проектного стимулирования развития регионов и структурной перестройки их экономических и социальных подсистем актуально также с точки зрения перехода экономики страны на инновационный путь развития.

Государственная финансовая поддержка регионов независимо от масштабов и длительности должна начинаться с обоснования необходимости и заканчиваться отчетом о результатах использования этой поддержки. Соблюдение данного требования (закрепленного законодательно) должно стать обязательным условием продолжения государственной поддержки, а несоблюдение – основанием для отказа в ней.

Кроме того, должны быть усилены методические вопросы программного подхода к региональному развитию. Анализ результатов реализации федеральных целевых программ решения региональных проблем показывает, что:

- происходит повсеместное неисполнение программ по срокам, объемам и результатам;
- идет постоянное недофинансирование принятых программ;
- водится постоянная корректировка программ в ходе их реализации, приводящая к такому изменению состава и содержания программных мероприятий, что утрачивается первоначальный замысел и достижение поставленных целей становится проблематичным;
- наблюдается несоответствие перечня и содержания принятых федеральных программ реальной структуре проблем регионального развития, полное отсутствие обоснования приоритетов распределения ресурсов между отдельными программами;
- расплывчатое, неконкретное формулирование целей большинства программ приводит к распылению средств, делает выполнение программы мало управляемым и почти бесконтрольным с позиций достижения этих целей;
- отсутствует реальная координация между отдельными программами, задания которых часто взаимосвязаны, дублируют друг друга и т.п.;
- механизмы ответственности государственных заказчиков и исполнителей за реализацию заданий программ неэффективны;
- отсутствуют механизмы контроля за использованием бюджетных средств, выделенных на реализацию программ, и за соответствием полученных результатов целевым установкам программы;
- отсутствует законодательное закрепление механизмов разработки и реализации федеральных целевых программ;

- явно принижена роль в разработке и реализации программ федеральных органов, специально созданных для решения проблем региональной и национальной политики.

Совокупным следствием этих трудностей и проблем ныне действующего механизма разработки и реализации программ является его неспособность сформировать пакет программ, адекватный реальной структуре наиболее острых региональных проблем, особенно в сфере структурных преобразований в экономике.

Решение данной проблемы связано с формированием институциональной среды государственного влияния на социально-экономические процессы, происходящие на территориях. Институциональная среда должна обеспечить приоритетность решения проблем минимизации негативных социально-экономических последствий в ходе структурных преобразований на всех этапах формирования механизмов их регулирования, включая диагностику масштабов последствий, их уровня и значимости, мониторинг последствий, формирование механизмов регулирования краткосрочных социально-экономических последствий, а также формирование механизмов стратегического регулирования среднесрочных и долгосрочных последствий реструктуризации.

Формирование федеральными органами власти институциональной среды, способствующей социально ориентированной реструктуризации территорий, должно обеспечить:

- *на федеральном уровне* – выработку научно обоснованной общегосударственной политики воздействия на локальные социально-экономические системы с учетом преодоления возникающих негативных последствий структурного преобразования экономической сферы с корректировкой ранее принятых решений по результатам мониторинга;

- *на уровне федеральных округов и субъектов Федерации* – адаптацию государственной политики к местным условиям, разработку и реализацию социально-экономических программ развития территорий; формирование привлекательного инвестиционного климата для осуществления проектов развития и экологического оздоровления территорий;

- *на муниципальном уровне* – соблюдение принципа социального партнерства путем согласования интересов всех заинтересованных сторон, формирование благоприятного «имиджа» территории, решение предельно конкретизированных стратегических и тактических территориальных проблем.

Отметим, что основной эффект и основные негативные последствия от процессов реструктуризации экономического комплекса ощущаются на уровне локальных территорий – муниципалитетов. И реализация программ социально-экономического развития, их реальное воплощение в жизнь также происходят на уровне муниципалитетов. Поэтому крайне важно простроить институциональную вертикаль разработки, реализации и мониторинга программ регионального и местного развития. В настоящее время несогласованность стратегических целей развития страны и регионов с программами местного развития является основным камнем преткновения на пути достижения эффективности государственного регулирования социально-экономических процессов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента РФ от 03.06.96 №803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1996. №23. Ст. 2756.