

ИНСТРУМЕНТАРИЙ ВЫБОРА ОПТИМАЛЬНЫХ ПУТЕЙ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ И СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ РЕГИОНА: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ ЗАРУБЕЖНЫЙ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ

Гусейнов А.Г.

*ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный университет»,
Махачкала, e-mail: guseinov_ag@mail.ru*

Статья посвящена вопросам инструментария выбора оптимальных путей развития экономики региона. Исследованы основные инструменты региональной политики, применяемые в развитых странах: финансовые стимулы, ограничительные меры, инструменты макрополитики, программы развития регионов. Осуществлен ретроспективный анализ зарубежного и отечественного опыта исследования инструментов региональной политики. Исследовано применение программно-целевого метода в государственном регулировании экономики СССР. Обобщен опыт программирования в СССР. Сделаны выводы по эффективному применению программно-целевого подхода при четко определенной цели программы, ресурсного обеспечения, использования научного и проектного заделов, руководства программой одним органом с соответствующими полномочиями. Исследована практика применения федеральных целевых программ в рыночных условиях хозяйствования в России, выявлены особенности и недостатки в реализации программ на уровне федерального центра и регионов. Проанализированы разнообразные инструменты региональной политики: инвестиционные гранты, системы льготного кредита, налоговые преференции. Сформулированы предложения по использованию в региональной политике государства более широкого спектра инструментов региональной политики с учетом их преимуществ и недостатков, а также специфических особенностей регионов.

Ключевые слова: экономика, регион, политика, инструменты, стимулы, макрополитика, программа, финансы, страна, опыт, ретроспективный анализ, система

TOOLS OF THE CHOICE OF THE OPTIMAL WAYS OF DEVELOPMENT OF ECONOMY AND SOCIAL SPHERE OF THE REGION: A RETROSPECTIVE OF FOREIGN AND DOMESTIC EXPERIENCE

Guseynov A.G.

*Federal State Educational Institution of Higher Professional Education «Dagestan State University»,
Makhachkala, e-mail: guseinov_ag@mail.ru*

The article deals with the selection tools best ways to develop the region's economy. The basic tools of regional policies applied in developed countries: financial incentives, constraints, macroeconomic policy instruments, programs of regional development. Retrospective analysis of foreign and domestic experience of research instruments of regional policy. Investigated the use of program – target method in the state regulation of the economy of the USSR. Summed up the experience of programming in the USSR. The conclusions on the effective use of program-target approach in a well-defined program objectives, resource support, the use of scientific and project backlog, program management by a single authority with appropriate authority. Investigated the practice of federal target programs under market conditions in Russia, the peculiarities and shortcomings in the implementation of the programs at the level of the federal center and the regions. Analyzed the various instruments of regional policy: investment grants, concessional loan system, tax preferences. Proposals for the use in the regional policy of the state over a wide range of instruments of regional policy in accordance with their advantages and disadvantages, as well as the specific features of regions.

Keywords: economy, region, policy, instruments, incentives, macro policies, program, finances, country, experience, retrospective analysis, of the system

Для достижения целей региональной политики существует разнообразный инструментарий. При этом различают инструменты политики на микро- и на макроуровнях. Инструменты микрополитики применяются для регулирования распределения труда и капитала между отраслями и регионами, а инструменты макрополитики применяются для изменения региональных доходов и расходов.

Все эти инструменты региональной политики, по мнению автора, направлены, по сути, в основном на ограничение роста крупнейших городских агломераций или стимулирование экономического роста в отстающих по уровню своего экономического развития регионах. На рисунке показаны

основные инструменты региональной политики, применяемые в развитых странах. Ниже рассмотрим более подробно характер их использования в различных социально-экономических условиях.

Финансовые стимулы

Диапазон финансовых инструментов, используемых для достижения целей регионального развития, достаточно широк: все виды грантов, процентные скидки, кредитные льготы, налоговые скидки.

Финансовые инструменты используются для стимулирования экономического развития в проблемных регионах. Более конкретные причины использования некоторых

стимулов станут яснее, когда мы рассмотрим их функции.

Стимулирующая функция. Стимул применяется для компенсации региону в той области, где он испытывает нехватку в экономическом смысле, поскольку в этом случае на его территории не будет достаточно квалифицированной рабочей силы, будут отсутствовать соответствующий уровень социальной среды, сравнительные преимущества во внешнеэкономической деятельности и т.п. С целью избежать подобного негативного развития иногда представляется возможным использование целевых пособий компенсационного характера: например, финансирование программы обучения недостаточно квалифицированных рабочих. Вопрос, однако, заключается в том, что большинство проблемных регионов страдают одновременно от нескольких социально-экономических недугов.

В 80–90-е годы прошлого столетия второй функцией стимулов стало *привлечение финансовой помощи* под гарантии «международной конкурентоспособности», для чего разрабатываются специальные программы капиталовложений.

Третья функция – привлечение финансовых средств в виде займов для отдельных фирм. Иногда финансовая помощь выделяется с целью помощи проблемным регионам по приспособлению их отраслевой структуры к новым экономическим и технологическим условиям.

Определенные финансовые инструменты могут быть использованы, чтобы пре-

пятствовать непроизводительным видам деятельности (налоговые скидки) или концентрации фирм в ограниченном числе центров (локационные премии).

Сверхконцентрация ряда видов экономической деятельности в отдельных регионах или явный их дефицит в менее развитых регионах заставили некоторые страны прибегнуть к ограничительным мерам, дополняющим финансовые стимулы.

Так, целая система контроля и препятствий действует для ограничения концентрации инвестиций в тех регионах, которые являются достаточно развитыми или даже «чрезмерно развиты».

Меры ограничения применялись в четырех странах ЕС, и в Великобритании и во Франции они были среди главных инструментов экономической политики. В 70-х годах в Италии и Нидерландах были приняты законы с целью ограничения экономического роста некоторых областей, но при этом они не были полностью выполнены. В течение того же самого периода необходимость введения специальных ограничительных мер была объектом публичного обсуждения в Германии и Дании. Великобритания была первой страной, которая предложила меры ограничения; начиная с 1948 года британская региональная политика включала в себя контроль за размещением предприятий промышленности. В том же году появилась система сертификации развития промышленности, которая с тех пор несколько раз претерпела изменения.

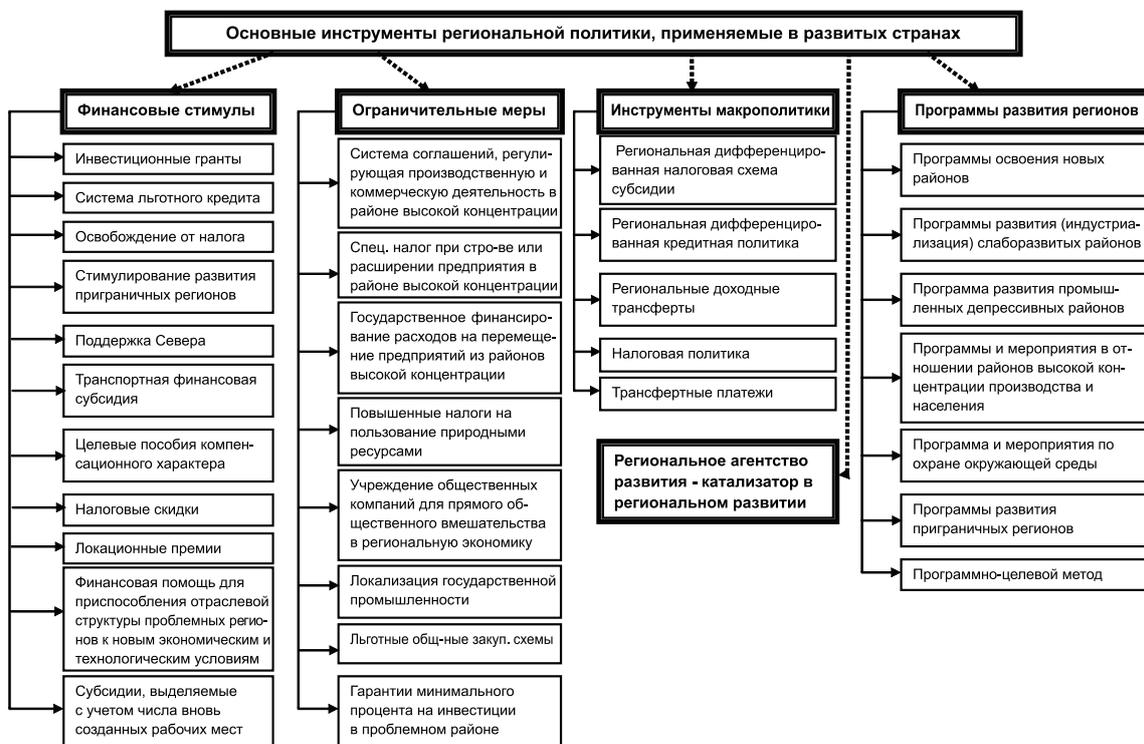


Рис. 1. Инструменты региональной политики, применяемые в развитых странах мира

Ограничительные меры для понуждения предпринимателей к перемещению предприятий в проблемные районы с целью их развития, а также в еще большей степени сдерживания роста крупнейших столичных агломераций особенно активно использовались в Великобритании, Франции, Греции, Италии, Нидерландах. Однако со временем ограничительные меры в этих странах были либо смягчены, либо отменены – пришло понимание того, что подобными мерами можно вынудить инвестора уйти не в проблемные регионы, а вообще из страны.

Совершенно иной метод прямого общественного вмешательства для целей регионального развития – это учреждение общественных компаний. Данный метод особенно эффективен, когда региональная политика затрагивает определенную отрасль промышленности, которая создается заново или развитие которой влечет за собой рост в других отраслях промышленности на территории данного региона. В Италии, например, этот метод был одним из главных, доступных правительству для решения региональных проблем; так, две государственные компании – **IRI** и **ENI** получили специальные инструкции на предмет перераспределения вкладываемых ими ресурсов в пользу итальянского Юга. Там же в начале 50-х годов был принят специальный закон, обязывавший всех инвесторов направлять не менее 40 % своих вложений в южные области страны. При этом, однако, до половины всех фирм уклонялись от контроля со стороны государства.

Согласно рекомендациям «Проект-80» доля Юга в инвестициях, осуществлявшихся общественными и полуообщественными предприятиями, была поднята от 60 до 80 процентов в период до 1980 года. В Италии Югу гарантировался минимальный процент на инвестиции, запрограммированные государственными службами, и минимальный процент от суммы каждого контракта на текущие закупки индустриальных товаров. Подобные соглашения были подписаны с национальными фондами для реструктурирования индустриальных и коммерческих компаний и для расширения исследовательских работ.

Несколько труднее найти примеры использования национализированных отраслей промышленности в Великобритании в целях повышения региональной занятости, но можно привести в качестве примера направленной региональной политики решение правительства, не позволившего Британской Сталелитейной Корпорации построить нового сталелитейного комплекса

на MaplinSands на Юго-Востоке, что повлияло на последующий выбор корпорацией места в районе **Teesside**.

Существовали и государственные закупки как инструмент региональной политики, но впоследствии они были объявлены Европейским судом «вне закона» по причине наличия национальной дискриминации при их выделении; соответственно, в настоящее время такие меры больше не числятся в арсенале действенных инструментов региональной политики.

Абсолютно иной тип регионального инструмента – региональные агентства развития. Это – ключевой элемент в региональной стратегии и в то же самое время – катализатор в региональном развитии. Во многих странах имеются региональные агентства развития: GOMS во Фландрии, агентства развития в Шотландии и Уэльсе, Instituto Fomento Murcia, Nantes Atlantiques Developpement и т.д. В настоящее время есть намерение создать региональные агентства развития в английских регионах Великобритании.

Инструменты макрополитики

Выше было показано различие между макро- и микрополитическими инструментами; большинство инструментов макрополитики изначально не задумывались в качестве региональных инструментов, но, тем не менее могут иметь важное региональное воздействие. Некоторые другие инструменты макрополитики могли быть использованы как региональные инструменты, но все же на практике не применялись. Исключение составляли правительственные схемы предпочтения контракта предложений от фирм из слаборазвитого региона, но они были отменены вышеупомянутым решением Европейского суда. Среди других инструментов, которые могли бы быть использованы как региональные инструменты макрополитики:

- а) регионально дифференцированная налоговая схема субсидии;
- б) регионально дифференцированная кредитная политика;
- в) региональные доходные трансферты.

Х. Армстронг и Д. Тейлор также относят к регионально дискриминационному тарифу и другие формы торгового контроля (например, тарифы и квоты на импорт текстильных товаров, производство которых сконцентрировано на депрессивных территориях).

Главный инструмент макрополитики, не задуманный как региональный инструмент, но имеющий региональное воздействие, – налоговая политика, включая расходы

на социальные нужды. Инструменты фискальной политики имеют две формы: автоматические стабилизаторы и контролируемые действия. Многие налоги и трансфертные платежи разработаны так, чтобы автоматически стабилизировать занятость и доход. Лучшие примеры – прогрессивные ставки подоходного налога и пособия по безработице. Доход от подоходного налога может быть изменен с помощью регулирования налоговых ставок или базы налогообложения доходов.

Согласно Х. Армстронгу и Д. Тейлору, данная мера повышает возможность разработки фискальной политики таким образом, чтобы она направленно работала «в пользу» депрессивных регионов посредством ее воздействия на экономическую деятельность. Вместо всестороннего расширения совокупного спроса любое требуемое сокращение или расширение спроса могло быть распределено между проблемными регионами, которые являются наиболее депрессивными.

Мы можем найти особый пример «регионализации» фискальной политики через налоговые трансферты в немецкой системе «Finanzausgleich». Максимальное минимальное отношение налоговой способности на душу населения в 1976 г. составляло 1,82:1. Благодаря использованию трех различных форм финансового регулирования это отношение было сокращено до 1,37:1.

Имеются, вероятно, две причины того, почему подобный опыт не находит применения в рамках всего ЕС. Первая – та, что во всех случаях это влечет за собой огромные административные проблемы. Вторая – та, что такая система будет находиться в противоречии с принципами организации самой европейской интеграции.

Макрополитика иного характера применяется на рынке труда. Имеются два различных подхода к сокращению безработицы в менее развитых регионах. Первый – основан на рыночном подходе, который сосредотачивается на увеличении гибкости трудовых рынков. Второй – отказ от рыночного подхода (Taylor и Wren, 1997). Его цель состоит в том, чтобы увеличить производительный потенциал поддерживаемых регионов; такая политика может воздействовать или на спрос, или на предложение.

Одним из важнейших комплексных инструментов региональной политики считаются *программы развития регионов*; их особенностью по сравнению с частными мерами государственного регулирования экономического развития территорий является направленность на решение не столько текущих (тактических), сколько стратеги-

ческих задач. В целом зарубежные исследователи выделяют четыре основных направления регионального программирования, примерно соответствующие важнейшим типам территориальных проблем:

- 1) программы освоения новых районов;
- 2) программы развития (индустриализации) слаборазвитых районов;
- 3) программы развития промышленных депрессивных районов;
- 4) программы и мероприятия в отношении районов высокой концентрации производства и населения (к последнему направлению примыкают и тесно связаны с ним программы и мероприятия по охране окружающей среды).

Если частные меры предполагают, как правило, регулярный пересмотр сеток регионов – объектов региональной политики, то программы разрабатываются для определенных территорий на несколько лет вперед и не предполагают пересмотра границ поддерживаемых регионов. В одних и тех же проблемных регионах могут применяться различные частные меры государственного регулирования, программы же предполагают целенаправленное сочетание инструментов ради достижения поставленных задач.

Программы развития регионов существуют во многих странах, а классическим примером использования программного метода в региональной политике до сих пор является программа развития долины реки Теннесси в США, описание которой можно встретить во многих книгах по региональной экономике. Агентство «Администрация долины р. Теннесси» было создано в смежных районах нескольких штатов еще в 1933 г. для развития отсталого аграрного района за счет эффективного использования его ресурсов и продолжает действовать в настоящее время. Основой развития региона стала созданная государством мощнейшая эффективно действующая энергетическая система (включающая атомные, угольные тепловые и гидроэлектростанции), которая в настоящее время самоокупается. Самофинансирование энергетических программ агентства осуществляется с 1959 г. (в т.ч. путем выпуска акций и получения коммерческих займов). Благодаря деятельности агентства река стала судоходной, а окружающие сельскохозяйственные земли получили защиту от паводков. На современном этапе большое внимание уделяется также экологическим исследованиям и развитию рекреационных зон. Ведутся научно-исследовательские работы в сфере электроэнергетики и энергосбережения.

Как уже говорилось выше, *стимулирование развития приграничных регионов* может быть направлено либо на преодоление проблем этих регионов в случае их периферийного расположения, либо на использование потенциала экономического роста в случае удачного расположения. В первом случае на приграничные территории часто распространяются общие для всех проблемных регионов меры региональной политики. В случае стимулирования приграничного сотрудничества необходимы особые меры, в т.ч. развитие соответствующей инфраструктуры. Приграничное сотрудничество активно поощряется в европейских странах (в т.ч. действует специальная программа ЕС). Примером использования удачного соседства может служить опыт Мексики.

В Мексике программа развития пограничных с США районов Севера, характеризовавшихся избыточной занятостью, была принята в 1961 г. На первом этапе ключевая роль отводилась сфере туризма, однако уже в 1965 г. была принята программа индустриализации. Предполагалось, что форсированное развитие промышленности и оживление экономической активности в пограничной зоне, с одной стороны, решит внутренние проблемы региона (смягчение проблемы занятости, усиление связей с более развитыми внутренними районами страны), а с другой стороны, увеличит валютные поступления и будет способствовать децентрализации хозяйства в рамках всей Мексики.

Для реализации программы предполагалось привлечение на льготных условиях иностранного капитала. В 1966 г. специальный закон разрешил североамериканским компаниям в приграничной зоне шириной 20 км строить предприятия, занимающиеся трудоемкой сборкой изделий из американского сырья и материалов для последующей поставки их в США (так называемая *промышленность «макиладорас»*). С 1971 г. действие программы было распространено на всю прибрежную часть Мексики шириной 20 км.

Предприятия «макиладорас» развивались не на пустом месте. Еще в 30-е гг. минувшего столетия в двух из 6 приграничных мексиканских штатах существовали зоны свободной торговли. Особенно процветали города на границе с американским штатом Калифорния. В 1962 г. была принята программа развития в приграничной зоне автодорог, строительства производственных площадок, помещений для предприятий сферы услуг, развития социальной инфраструктуры, содействия туризму. И лишь

в 1965 г., как было сказано выше, началось непосредственное развитие программы «макиладорас», в рамках которой иностранные инвесторы (не только из США) получили право ввозить без пошлины оборудование, материалы и комплектующие для дальнейшего реэкспорта готовой продукции. Таким образом, в Мексике оставались зарплата рабочим и коммунальные платежи, приобретались новые технологические знания. По мере развития она распространялась на все большее число территорий, а формальные организационные процедуры облегчались.

Параллельно в приграничной зоне строились новые индустриальные парки. Конечно, иностранные компании привлекали в Мексике в первую очередь низкие по сравнению с США трудовые издержки. К тому же развитие приграничной с США зоны ослабляло миграционные потоки из Мексики на север.

С другой стороны, система «макиладорас» считается явлением противоречивым, поскольку:

- доходы населения в приграничной зоне заметно выросли, хотя на Мексику приходится лишь незначительная часть получаемых в «макиладорас» доходов;

- в Мексике увеличились бюджетные доходы (направляемые в том числе на развитие региональной инфраструктуры), но штаб-квартиры ТНК в Мексику не переносятся (ТНК исходят не из региональных интересов, а руководствуются глобальной стратегией);

- квалификация работников в приграничной полосе растет, хотя в Мексику вынесены лишь примитивные производственные стадии;

- в регионе снизилась безработица, особенно среди молодежи, однако сохраняется социальная незащищенность работников, т.к. на их места всегда много желающих;

- платежный баланс Мексики улучшился, диффузия нововведений происходит, однако связь предприятий «макиладорас» с экономикой остальной территории страны остается все же незначительной.

Примерами небольшого числа стран, где в региональной политике особую роль имеет поддержка Севера, являются Швеция и Канада.

В *Швеции*, так же, как и в России, долгое время стимулировалось освоение Севера (в Швеции с конца XIX в. и до 40-х гг. XX в.), что было связано с существовавшими в те времена проблемами нехватки земель для ведения сельского хозяйства и обеспечения обороноспособности страны. В 20–30-е гг. на Севере Швеции стимулировалось создание «территорий на болотах» –

специальных сельскохозяйственных колоний. Однако неэффективность этой программы стала очевидной уже в те годы: основная часть колонистов приехала из Южной Швеции и не была готова вести сельское хозяйство в новых условиях. Поскольку в настоящее время массовый выезд населения с Севера невозможен, государство стимулирует его экономическое развитие. На Север прежде всего распространяются общие для всей страны меры региональной политики. В Швеции выделяются четыре типа районов в зависимости от масштабов оказываемой им поддержки. В самую поощряемую категорию «А» попадают в основном как раз северные территории.

Основным (но не единственным) инструментом являются субсидии, выделяемые с учетом числа вновь созданных рабочих мест – в основном в промышленности. Максимальный размер субсидий в районах группы «А» составляет 50% от общей суммы капиталовложений (в исключительных случаях – 70%), в остальных группах – от 15 до 35%. Вместе с льготными займами субсидии не могут превышать 70% от общей суммы запланированных инвестиций. При невыполнении поставленных целей (например, отсутствии увеличения занятости) в течение 7 лет субсидии занятости, рассчитываемые исключительно по числу вновь созданных рабочих мест и выдаваемые в течение нескольких лет, убывая год от года (эти субсидии максимальны также в районах группы «А», где выдаются на протяжении 7 лет).

Для Севера предусмотрен дополнительный набор мер региональной политики – поддержка научно-технической деятельности в хозяйственных центрах, субсидии и займы в основном для промышленных исследований и освоения новой продукции, стимулирование отдельных проблемных районов Севера. Ряд мер действуют повсеместно, но выгодны в основном в районах Севера и на периферии Юга. Это, во-первых, компенсация транспортных издержек (от 10 до 50% в зависимости от принадлежности к одной из 5 зон), в т.ч. на пассажирские поездки (это приводит к резкому снижению командировочных расходов небольших фирм с Севера). Во-вторых, снижение налога на заработную плату или его отмена. В-третьих, создание за счет государственных средств промышленных зон, которые потом сдаются в аренду частным фирмам. В-четвертых, создание государственных инвестиционных компаний по региональному развитию, которые осуществляют венчурное финансирование.

В Канаде, в отличие от Швеции, развитие Крайнего Севера регулируется отдельно. Другим еще более важным отличием Канады является то, что в ней стимулирование развития Севера направлено не на компенсацию прежних ошибок, а на освоение природных ресурсов, которое до 60-х гг. велось частными фирмами под незначительным контролем провинций, а с 70-х гг. – в основном при поддержке государства.

В первую очередь государственная поддержка выражается в развитии инфраструктуры. В 1965–1972 гг. была разработана «Политика дорожного строительства на Севере». В зависимости от класса дорог участие государства составляло от 50% (для грунтовых дорог и зимников для нужд геологов) до 100% (для магистральных шоссе). За счет государства была построена основная часть электростанций, частные фирмы получают помощь, если их электростанции рассчитаны на нужды всей окрестности, а не одной компании. Развивается социальная инфраструктура, ведется жилищное строительство. На Среднем Севере значительную часть финансирования берет на себя не федерация, а отдельные провинции.

Ресурсы осваивают как государственные (их роль возрастает на Крайнем Севере), так и смешанные либо частные фирмы, причем правительство предпочитает субсидировать частные фирмы (субсидии составляют, до 70–80% инвестиций в разведку полезных ископаемых и до 40% стоимости работ по добыче ресурсов). Фирма возвращает государству субсидию лишь в том случае, если открытое месторождение начнет успешно осваиваться. С 1969 г. субсидируются мелкие фирмы в сфере обрабатывающей промышленности.

До середины 70-х гг. применялись и налоговые льготы (в частности, до 1974 г. фирмы полностью освобождались от уплаты налогов на 3–5 лет после ввода в действие предприятия, а в случае эксплуатации месторождений, близких к истощению, подлежащая налогообложению прибыль уменьшалась на треть, были и льготы по аренде земли). Однако при этом столкнулись с попытками фирм в течение короткого периода эксплуатировать наиболее богатую часть месторождений, а затем забрасывать их (подобные действия ведут к образованию «городов-призраков», росту безработицы среди коренного населения). В середине 70-х гг. размеры льгот были резко снижены, сохранившись в основном для государственных компаний.

В числе методов регулирования, органически сочетающих возможности государства, регионов и субъектов хозяйствования,

особое место занимает *программно-целевой метод*.

Разумеется, как одно из важнейших средств эффективного управления территориально-производственными комплексами программно-целевой метод использовался и раньше, в предыдущий, социалистический период развития российской экономики. Более того, собственно сами западные исследователи в системе методов регионального программирования многое заимствовали из арсенала методов управления социалистической экономикой, только, разумеется, их использование осуществлялось с учетом рыночной специфики.

В СССР, несмотря на всеобъемлющее планирование, программно-целевой метод не только использовался, но и развивался, постепенно охватывая все новые сферы. Первая целевая программа общегосударственного значения (создание Урало-Кузнецкого комбината) была разработана и в основном реализована в предвоенные годы, однако широко программно-целевой метод вошел в практику на рубеже 80-х годов. По-видимому, это было связано со снижением действенности планов, которые, оставаясь отраслевыми по сути, включали в свою орбиту все новые и новые сферы деятельности, предусматривали чрезмерную инвестиционную нагрузку и уже не могли обеспечить согласованное решение комплексных межотраслевых проблем.

Опыт программирования в СССР позволяет сделать несколько выводов. Во-первых, программно-целевой метод дает хорошие результаты, когда четко определена цель программы и имеющиеся ресурсы достаточны для реализации всей системы мероприятий в намеченные сроки. Во-вторых, для разработки реалистичной программы необходимо иметь надежный научный и проектный задел. В-третьих, реализация программы должна осуществляться под руководством одного органа управления, имеющего полномочия перераспределения ресурсов между мероприятиями и внесения в программу корректив, связанных с изменением условий финансирования или других условий, заложенных в программу. В-четвертых, количество целевых программ должно быть ограничено как возможностями их финансирования, так и возможностями органов управления.

Отход от жестко-директивной системы управления экономикой привел к усилению роли и значения программно-целевого метода, только не как директивного, а многовариантного нежесткого подхода к определению стратегии. Целевые комплексные

программы становятся одним из центральных способов управления региональным развитием.

Принципиальные изменения, произошедшие в экономике, государственном устройстве и системе управления, с одной стороны, усилили значение целевых программ как одного из основных методов государственного регулирования, но с другой стороны, существенно усложнили процесс разработки и реализации программ.

Усиление роли программ связано с тем, что в условиях директивно-плановой системы основным средством управления были государственные планы, которые имели силу закона. Программы лишь дополняли государственные планы и юридически стояли на ступеньку ниже, так как принимались постановлением правительства или (наиболее важные) постановлениями ЦК КПСС и Правительства СССР (республиканские – соответственно своими органами управления). В настоящее время программы остались одним из наиболее сильных средств государственного регулирования прямого действия. В том случае, если мероприятия ФЦП попадают в бюджет, программы приобретают силу закона.

Усложнение разработки и реализации программ определяется тем, что, во-первых, приходится учитывать и увязывать интересы государства, региона, хозяйствующих субъектов и населения, в то время как раньше приоритет отдавался общегосударственным интересам. Во-вторых, большая часть ресурсов не выделяется в приказном порядке, как раньше, а должна привлекаться из различных источников. Это означает, что вместо обоснования распределения средств между мероприятиями программы необходимо разработать механизм их привлечения, систему гарантий и страхования инвестиционных рисков. В-третьих, теперь недостаточно обосновать потребность государства в тех или иных видах продукции или услуг и определить формальный срок окупаемости капитальных вложений, а необходимо учесть конъюнктуру рынка товаров и услуг, рынка инвестиций, фондового рынка и т.п., оценить конкурентоспособность продукции, намечаемой к производству, предложить такую систему мероприятий, чтобы финансовые показатели проекта были не ниже средних по данной отрасли или региону.

В этих условиях каждая программа должна базироваться на серьезных исследованиях возможностей привлечения инвестиций из внебюджетных источников, а также обоснованиях необходимости выделения средств под государственные гарантии.

К сожалению, ни выводы из опыта использования программно-целевого метода в СССР, ни дополнительные ограничения и требования к этому методу в условиях перехода к рыночной экономике практически не были учтены. В результате несмотря на резкое сокращение возможностей финансирования программ после 1992 г. было принято около 200 федеральных целевых программ. Результат известен: ни одна из них в полной мере не реализована, а по многим финансирование составляет 15–20% и менее от предусмотренного объема. Поскольку по определению целевая программа должна состоять из системы взаимосвязанных мероприятий, срыв их финансирования уже на первом этапе ведет либо к свертыванию программы, либо к необходимости ее существенной корректировки. Так как подобная корректировка не предусмотрена (нет средств на это, не выделены организации, которые должны осуществлять мониторинг программы, и т.д.), можно утверждать, что практически все утвержденные целевые программы сохраняют прогнозно-целеполагающее значение, но не являются в полной мере инструментом управления.

Это замечание полностью относится и к региональным программам, которые рассматриваются в действующих законодательных и нормативных документах в числе других программ без учета их особенностей.

Из вышеизложенного можно сделать общий вывод, что в условиях Российской Федерации программы развития регионов не станут действенным (эффективным) инструментом региональной политики, без решительного настроя федерального центра и руководителей субъектов РФ на их успешную реализацию и объективного определения пропорций источников их финансирования.

Следует отметить, что в действующих нормативно-правовых документах по значимости (масштабам) выделяются лишь два типа программ: федеральные и межгосударственные. Однако региональные проблемы, нуждающиеся в программно-целевом решении, вовсе не всегда имеют федеральное и тем более межгосударственное значение. Имеется масса проблем, для решения которых достаточно мобилизовать ресурсы нескольких регионов или даже одного субъекта федерации. То есть целевые региональные программы могут быть федерального, межрегионального, регионально-локального значения. Более того, программно-целевой метод уже используется рядом субъектов федерации и городов для целенаправленного решения проблем мест-

ного характера. По мнению диссертанта, такой опыт следовало бы узаконить.

Неизмеримо меньше координационные возможности программ макрорегионов, так как они могут касаться только проектов межрегионального характера, а инициаторами выделения соответствующих статей в федеральном бюджете могут выступать дирекции программ, обладающие меньшими возможностями, чем органы власти субъектов федерации.

В результате программы развития макрорегионов выполняют в основном функции прогнозно-стратегического характера, определяя важнейшие направления развития всего региона и экономических подрайонов, имеющие федеральное значение. Эти направления должны учитываться субъектами федерации при определении стратегии и подготовке комплексных программ развития регионов.

Преимущества и недостатки некоторых региональных инструментов

Выше мы анализировали разнообразные инструменты региональной политики. Диапазон финансовых стимулов оказался чрезмерно широким, и мы пробовали найти этому объяснение. Ниже рассмотрим преимущества и недостатки различных инструментов региональной политики. Такая оценка инструментов может быть слишком общей; любой из стимулов может фактически применяться различными способами: например, капитальные гранты можно давать только новым предприятиям и для расширения уже действующих, освобождение от налогов может принимать форму допущения ускоренной амортизации или регионально дифференцированных налогов на корпорации, и так далее.

Инвестиционные гранты

Практически во всех странах ЕС, а особенно в некоторых из них, гранты считаются наиболее важным финансовым стимулом. Система грантов – это кредитование, дающее несколько преимуществ. С одной стороны, все просто и прозрачно: выгоды от грантов могут быть рассчитаны легко и быстро и оказывают прямое воздействующее влияние на решение, где осуществить новые инвестиции. С другой стороны, наличные гранты очень удобны для покрытия дополнительных издержек, связанных с вовлечением в новый бизнес в течение первых нескольких лет после перемещения на другую территорию или взаиморасчета. Кроме того, гранты, как предполагается, облегчают проект финансирования, который является особенно важным для малых

и средних фирм. Действительно, наличные инвестиционные гранты вносят вклад непосредственно в «живую жизнь» фирмы. Другое, пусть даже спорное преимущество системы грантов состоит в том, что она помогает привлекать в отрасли промышленности лучшие технологии.

Однако система грантов имеет и некоторые известные недостатки:

1. Она очень дорога для казначейства.
2. Финансовая ответственность правительственных агентств большая, чем при системе процентных скидок.

3. Имеет место распространение инфляционного эффекта на другие регионы.

4. Получение грантов иногда воспринимается как некое «пятно» на «биографии» территории, своего рода «помощь слабому».

5. Гранты для регионального развития предоставляют обычно на капиталоемкие проекты и с исключительно высокой степенью механизации.

Уклон в сторону капиталоемких проектов – наиболее важный пункт критики, высказанный в адрес капитал-грантов; при этом аргументом критиков является, в частности, то, что прежде всего должна быть стимулирована занятость, потому что сбалансированный трудовой рынок – в большинстве случаев главная цель использования региональной политики. Сейчас региональная экономическая политика, если она нацелена на достижение долгосрочной экономической эффективности проблемных регионов, должна способствовать повышению прежде всего эффективности местной промышленности, решая при этом проблемы занятости.

Один из аргументов, часто приводимый, – то, что, чем более капиталоемкими являются отрасли промышленности, тем они (в той же мере) более прогрессивны, быстрее происходит рост, имеет место более высокий уровень заработной платы. Однако, например, А. Браун показал, что в Великобритании не имелось никакой существенной корреляции между капиталоемкостью и процентом роста занятости, и не было ясной зависимости между высоким доходом и высокой интенсивностью притока капитала.

Системы льготного кредита

Льготные кредиты на практике тесно связаны с капитал-грантами, и довольно просто вычислить их грантовый эквивалент. В некоторых странах инвесторы имеют право выбора между грантом и процентом скидки. Система льготного кредита имеет главное преимущество: проекты материально оценены частным агентством

или учреждением государственного кредита, которое дает общественному агентству большее количество защиты относительно эффективного использования правительственных денежных средств. Другое преимущество может состоять в том, что нет необходимости мобилизовать большое количество капитала в начальной стадии. Недостатки льготных кредитов очень схожи с аналогичными недостатками инвестиционных грантов; кроме того, они менее прозрачны, и их выгоды не настолько просты или быстро реализуемы, чтобы своевременно оценить.

Освобождение от налогов

Большинство случаев освобождения от налогов (допуск ускоренной амортизации, общие налоговые уступки и т.д.) имеют одно главное преимущество: они способствуют повышению эффективности. Чем более выгодный проект, тем больший размер прибыли, получаемой от его реализации. Поскольку субсидия зависит от жизнеспособности фирмы, экономятся затраты по линии государственного финансирования. Другое, правда менее важное, преимущество состоит в том, что налоговые скидки не воспринимаются как «подачка» получающему помощь региону.

В качестве стимулов освобождения от налогов имеют также и недостатки. Так, значительное количество проектов в регионах, получающих помощь, не имеет перспектив получения прибыли в течение первых нескольких лет деятельности. В то же время редкий проект может быть рассмотрен в отрыве от обычных, грозящих ему «рыночных», а также и иных рисков.

Подводя итоги анализа инструментов выбора оптимальных путей развития экономики и социальной сферы региона, можно заключить:

- 1) в Российской Федерации инструменты региональной политики используют до сих пор в усеченном виде и в целом неэффективно;

- 2) в современных условиях развития РФ необходимо использовать в региональной политике государства более широкий спектр инструментов, с учетом их преимуществ и недостатков, а также специфики проблем регионов.

Список литературы

1. Былов В.Г. Экономические аспекты региональной политики в странах Европы: опыт для России. – М.: ИНИОН, 1996.
2. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: ГУ ВШЭ. 2000.

3. Пчелинцев О.С. Региональная политика Швеции // Известия Сибирского отделения Академии наук СССР. Регион: экономика и социология. – 1991. – Вып. 1.
4. Региональное программирование в развитых капиталистических странах. – М.: Наука. 1974. – С. 327.
5. Управление региональными программами в США и Канаде. – М.: Наука, 1983.
6. Харитонов Л.Н. Территориальное планирование в Мексике // Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран. – 1987. – Вып. 8.
7. Armstrong H., Taylor J. Regional Economics and Policy. – New York: Harvester Wheatsheaf. 1993.
8. Armstrong, J. and Taylor, J. (1993), op. cit., P. 222–3.
9. Biehl, D. (1982) Distribution of revenues in the German System of «Finanzausgleich», in H. Tulkens (ed.), Finances publiques étréionalisation, Louvain-la-Neuve.
10. Brown, A.J. (1972), op. cit., pp. 313.
11. Cao-Pinna V. (1974). Regional policy in Italy, in N. Hansen. (ed.), op. cit., p. 174.
12. Cao-Pinna V., op. cit., pp. 174.
13. Hansen, N. (ed.) (1978), Public Policy and Regional Economic Development, op. cit.
14. Jarret, R.J. (1975), Disincentives; the other side of regional development policy // Journal of Common Market Studies, June.
15. McCrone, G., op. cit., P. 192.
16. Nicol, B. and Wehrmann, G. (1978), Deglomeration policy in Great Britain, vol. I and II, Berlin.
17. Nuhn H. Maquiladoras in Mexiko. Erfahrungen mit Lohnveredlungs industrien 1965–1990 // Mainzer Geographische Studien. – 1994. Heft 40.
18. The Hunt Committee (1969), The Intermediate Areas.
19. Vito F. Problems of the Underdeveloped Regions of Italy / Backward Areas in Advanced, Countries. Proceedings of a Conference held by the International Economic Association / Ed. by E.A.O. Robinson. London, Melbourne, Toronto, New York, 1969.
4. Regionalnoe programmirovaniye v razvityh kapitalisticheskikh stranah. M.: Nauka. 1974. pp. 327.
5. Upravleniye regionalnymi programmami v SShA i Kanade. M.: Nauka, 1983.
6. Haritonova L.N. Territorialnoe planirovaniye v Meksike // Voprosy jekonomicheskoy i politicheskoy geografii zarubezhnyh stran. 1987, vypusk 8.
7. Armstrong H., Taylor J. Regional Economics and Policy. New York: Harvester Wheatsheaf. 1993.
8. Armstrong, J. and Taylor, J. (1993), op. cit., pp. 222’3.
9. Biehl D. (1982), Distribution of revenues in the German System of Finanzausgleich, in H. Tulkens (ed.), Finances publiques étréionalisation, Louvain-la-Neuve.
10. Brown A.J. (1972), op. cit., pp. 313
11. Cao-Pinna V. (1974).Regional policy in Italy, in N. Hansen. (ed.), op. cit., p. 174.
12. Cao-Pinna V., op. cit., pp. 174.
13. Hansen N. (ed.) (1978), Public Policy and Regional Economic Development, op. cit.
14. Jarret R.J. (1975), Disincentives; the other side of regional development policy, Journal of Common Market Studies, June.
15. McCrone G., op. cit., p. 192.
16. Nicol B. and Wehrmann G. (1978), Deglomeration policy in Great Britain, vol. I and II, Berlin.
17. Nuhn H. Maquiladoras in Mexiko. Erfahrungen mit Lohnveredlungs industrien 1965–1990 // Mainzer Geographische Studien. 1994. Heft 40.
18. The Hunt Committee (1969), The Intermediate Areas.
19. Vito F. Problems of the Underdeveloped Regions of Italy / Backward Areas in Advanced, Countries. Proceedings of a Conference held by the International Economic Association / Ed. by E.A.O. Robinson. London, Melbourne, Toronto, New York, 1969.

References

1. Bylov V.G. Jekonomicheskie aspekty regionalnoj politiki v stranah Evropy: opyt dlja Rossii. M.: INION, 1996.
2. Granberg A.G. Osnovy regionalnoj jekonomiki. M.: GU VShJe. 2000.
3. Pchelincev O.S. Regionalnaja politika Shvecii // Izvestija Sibirskogo otdelenija Akademii nauk SSSR. Region: jekonomika i sociologija. 1991, vypusk 1.

Рецензенты:

- Османов М.М., д.э.н., профессор, ФГБОУ «Дагестанский государственный университет» Министерства образования и науки РФ, г. Махачкала;
- Гамидуллаев Б.Н., д.э.н., профессор, ФГБОУ «Дагестанский государственный университет» Министерства образования и науки РФ, г. Махачкала.