

О зарубежном опыте государственного управления региональным развитием

Одним из основных свойств современной экономики является ее многоуровневая территориальная организация, способность общественного воспроизводства выступать в качестве совокупности взаимозависимых, взаимодействующих друг с другом территориально-хозяйственных систем; иначе говоря, регионов [1]. Необходимость учета территориального фактора в экономическом развитии в современной ситуации возрастает с характерным для нее формированием глобального экономического пространства при его одновременной региональной, страновой и иной фрагментации, а также с усилением территориальной социально-экономической асимметрии, углублением межрегиональных экономических противоречий и конфликтов [2]. Это способствует расширению экономических знаний в области теоретических и прикладных исследований, территориальных (региональных) подходов.

Переход к новым экономическим отношениям, базирующимся на рыночных принципах, изменение геополитического положения России, кризис, затронувший все стороны жизни общества, обусловили изменение критериев и факторов территориального развития, создали качественно новую среду для решения социальных и экономических проблем регионов и их взаимодействия. Обострились объективные противоречия между страной и субъектом Федерации (между частью и целым), между субъектами Федерации, между национальной и территориальной моделями государства.

В России влияние регионального фактора на ход реформ проявляется значительно сильнее, чем в большинстве развитых и развивающихся странах, вследствие размеров и особенностей экономического пространства, удаленности от внешних и ограниченной емкости внутренних региональных

рынков. Эти свойства российского пространства при переходе к рынку продуцируют, с одной стороны, его инфляциогенность (за счет повышенных транспортных и энергетических издержек, тяжелых климатических условий, неразвитой инфраструктуры и т. д. создается повышенный естественный фон инфляции издержек), а с другой – высокие риски инвестиционной деятельности. Они затрудняют экономическую стабилизацию, удорожают экономический рост, понижают конкурентоспособность хозяйства.

Масштаб региональных диспропорций является своего рода индикатором степени недостаточной конкурентоспособности экономики на национальном пространстве. Результативность их преодоления в условиях рыночной экономики обусловлена финансовыми возможностями страны. Чем выше уровень развития, тем ниже приемлемый для общества уровень диспропорций. Для стран Центральной Европы, кандидатов в члены ЕС, не столь сильно превосходящих Россию по ВВП на душу населения, ограничителем роста диспропорций выступают требования Союза.

Региональные проблемы играют важную роль в развитии большинства стран мира, особенно на этапах значительных экономических, социальных и политических перемен. За более длительную историю формирования рыночных отношений многие зарубежные страны накопили эффективный опыт в решении региональных проблем, который может быть использован в специфических условиях современной России. Конечно, никаких единых моделей и подходов не существует. Мировая практика государственного регулирования территориального развития в значительной степени дифференцирована в зависимости от особенностей и развитости национальных экономик, государственного устройства отдельных стран, политических традиций и форм международной интеграции.

Тем не менее заимствование опыта зарубежных стран в российской практике в настоящее время происходит активно, хотя оно постоянно (и не без оснований) критикуется за эклектичность и недостаточный учет национальной специфики. Прежде всего необходимо усилить внимание к

актуальным для современной России процедурно-технологическим вопросам региональной политики. В наибольшей степени интерес вызывают правовые, организационные и другие механизмы и процедуры воздействия на региональное развитие. В этих вопросах в зарубежной практике накоплен комплекс простых и сложных методов, приемов и прецедентных решений, которые в своей значительной части могут быть с успехом использованы в специфических российских условиях.

Возможность использования зарубежного опыта предопределяется существующими сходными проблемами в области техники и технологии, экономики и социальной жизни, поскольку научно-технический прогресс и его пространственная диффузия развиваются практически по единому сценарию. В результате в разных странах возникают сходные региональные проблемы, в частности дифференциация экономической и социальной жизни экономических районов, центра и периферии. Нельзя не согласиться с утверждением, что в области осмысления региональных проблем и разработки путей их решения развитые страны продвинулись дальше нас.

В течение нескольких десятилетий теория планирования и прогнозирования бурно развивалась, расширяя палитру способов и методов планирования. Некоторые из них специфичны, другие, напротив, универсальны. К последним относится метод программно-целевого планирования. Он зарекомендовал себя в развитых странах как один из наиболее точных, широко применяется на Западе на всех уровнях планирования и управления.

Опыт развитых стран подтверждает, что целевые программы действительно способны (при наличии необходимых ресурсов и рациональной организации) стать инструментом решения социально-экономических проблем, причем и на государственном, и региональном уровнях.

Программно-целевой метод для регионального разреза активно и эффективно использовался в нашей стране с 1970-х гг. Следующая волна

интереса к применению целевых социально-экономических программ пришла на 1990-е г. в связи с тем, что России понадобилось компенсировать потерю государственного, отраслевого, регионального планирования на этапе перехода к рыночным формам и методам хозяйствования.

Новая сущность целевых программ состоит в том, что они воплощают «жесткий план» и «свободный рынок», когда строго целенаправленная хозяйственная деятельность осуществляется и стимулируется на коммерческой основе. Поэтому организационные формы подготовки и реализации программ, а также методы управления ими отличаются от прежних. Способы привлечения исполнителей и распределения ресурсов основаны теперь на принципах полной добровольности, большей индивидуальной и коллективной заинтересованности, усиления материального стимулирования.

В зарубежной практике государственного программирования ведущее место занимают региональные целевые программы. Их разработка широко используется в: Германии, Великобритании, Норвегии, Франции, Швеции и других европейских государствах. В 43 штатах США из 50 подобный механизм используется для решения региональных проблем, в частности строительства дорог, развития малого бизнеса, экологии, а во Франции — для восстановления экономики депрессивных регионов [3].

Показательной в этом плане является система, созданная в Японии, которая в российских условиях, по нашему мнению, также может дать положительный эффект государственного регулирования регионального развития. В ее основе лежат государственные планы развития регионов. Задачей таких планов становится следующее:

- 1) рациональное размещение производительных сил;
- 2) смягчение хозяйственных диспропорций между различными экономическими районами;
- 3) выравнивание условий для жителей на всей территории страны;

4) сохранение и улучшение экологии.

Базой региональной политики страны в этом случае может стать экономическое районирование, которое не только служит основой для экономического анализа, планирования развития субъектов, городов, но и несет практическую нагрузку, определяя социально-экономическое развитие страны в целом. Экономическое районирование позволяет разрабатывать утверждаемые правительством долгосрочные планы комплексного развития территории страны и другие законодательные акты по региональному развитию. В рамках схемы экономических районов действуют финансовая и налоговая системы, определяющие меры и обеспечивающие самофинансирование территорий. При этом убыточные регионы получают дотации за счет регионов-доноров. Большое внимание при планировании должно уделяться решению социальных проблем населения посредством экономического регулирования расселения и передвижения населения с использованием кредита, налогов и других экономических рычагов.

Особо выделим роль экономического районирования в развитии производительных сил, прежде всего в специализации инфраструктуры. В планах разрабатываются и осуществляются меры по специализации промышленности и развитию производственной инфраструктуры внутри каждого региона. Это проявляется в том, что поддерживаются не только отрасли в лице различных промышленных компаний, которые имеют заготовительные и общетехнические производства (литейное, кузнечное, прессовое, инструментальное, компьютерной техники, малое станкостроение, электроника, транспорт и т. п.), но и специализированные фирмы и предприятия, выпускающие продукцию для нужд всего района. Аналогичным образом развиваются строительство, энергетика, материально-техническое снабжение, торговля, непромышленная сфера.

Между тем отрицательные результаты реализации российских федеральных целевых программ регионального развития (ФЦПРР) связаны с организационными, методическими, экономическими проблемами,

отсутствием соответствующего законодательства и нормативного обеспечения.

Программно-целевое планирование в нашей стране осуществляется исходя из необходимости рационального распределения бюджетных средств, направляемых на региональное развитие. В отличие от зарубежных стран, где в основе разработки целевых программ лежат непосредственно специфические проблемы того или иного региона, у нас было создано большое число программ, различающихся по целям, объемам финансирования, охвату населения и территорий. Так, среди ФЦПРР были специальные (по преодолению последствий радиационных аварий и т. п.), экологические («Большая Волга»), общеэкономические (развитие Дальнего Востока и Забайкалья, Республики Адыгея, Челябинской области и др.), социально-геополитические (развитие Северного Кавказа, Курильских островов) и пр. Отбор проблем для программной проработки в существующем законодательстве никак не регламентирован. Но если это допустимо, когда дело касается отраслевых ФЦП на уровне государства, то когда к ним подключаются регионы, отсутствие порядка приводит к тому, что в государственные органы подается значительное число заявок, которое проработать и профинансировать в сроки не удастся. При этом региональные проблемы общегосударственного значения могут вообще не попасть в предложения регионов.

Отмеченные недостатки свидетельствуют о том, что существующий порядок не регламентирует отбор проблем, подлежащих программному решению. Отбор региональных программ, как и их упразднение, носят бессистемный характер. Это в значительной мере предопределяет случайность выбора и создает предпосылки для разрастания числа ФЦП. Результатом становится невозможность их финансового обеспечения.

В современных условиях программы для регионов стали основной надеждой на получение федеральных инвестиций, а для федерального центра — главным направлением селективной поддержки регионов с разного рода

проблемами. Причем реализация региональных программ не опирается на специальные законы и на деятельность специализированных государственных корпораций (как, например, программа развития долины Теннесси в США, законы по префектурам Хокайдо, Бюсю, Сикоку в Японии). Как видим, организация и механизм реализации отечественных региональных программ требует значительного совершенствования.

Основываясь на использовании зарубежной практики и усилении эффективности всей деятельности по разработке и реализации программ, считаем, что необходимо в первую очередь ускорить принятие закона о ФЦПРР, который готовится в Госдуме. Поскольку правовое обеспечение ФЦПРР, опирающееся на Конституцию РФ, Бюджетный кодекс, законы «О Правительстве РФ» [4], «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» [5], «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» [6], в должной степени не регламентирует вопросы, связанные с расходами, осуществляемыми совместно из бюджетов РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, особой доработки требуют вопросы проектирования и реализации ФЦП и ФЦПРР, определения государственного заказчика и заказчика-координатора, соотношения и координации отраслевых, функциональных и региональных программ и др.

Принятие закона о ФЦПРР позволит уточнить предмет этих программ, их положение в системе документов государственного регулирования, порядок формирования, утверждения и реализации и должен быть нацелен на достижение оптимального использования возможностей федерального центра и субъектов РФ для устойчивого регионального развития.

Также считаем, что, опираясь на опыт зарубежных стран (Германии, Франции, Испании и др.), для упорядочения политики регионального развития и управления пространственным развитием РФ необходимо нормативно закрепить схему пространственного развития страны, определив

параметры развития системы транспортно-коммуникационных инфраструктур, осуществив функциональное зонирование территории страны, определив места локализации крупных объектов социальных инфраструктур федерального значения и основные параметры системы расселения. Данная схема должна разрабатываться на основании федерального закона Министерством регионального развития РФ, утверждаться правительством РФ и стать основой для координации действий федеральных, региональных и муниципальных органов. Тогда действие схемы пространственного развития будет опираться на согласование с нею блока архитектурно-планировочной документации.

В настоящее время в нашей стране отсутствует система государственных органов, которые занимались бы разработкой и контролем исполнения региональных программ. Главными из них должны стать Министерство экономического развития РФ и Министерство регионального развития РФ, подобно Комиссии европейских сообществ, Генеральной дирекции по региональной политике в ЕС и Экономического консультативного совета и Консультативного совета планирования комплексного развития территории при Кабинете министров Японии. Причем если МЭР будет разрабатывать стратегию развития экономики страны с привязкой к регионам, то МРР — конкретно региональные аспекты.

Значительная работа по разработке программ и планов по заказам правительственных и местных органов должна осуществляться частными научными и другими организациями. Важная роль в решении вопросов регионального развития должна отводиться местным органам управления субъектов Федерации. Для этих целей в них могут быть созданы отделы развития районов, планирования, привлечения предприятий и т. п., а также консультативные советы по развитию территории, охране местных ресурсов и пр. В ведение местных властей может быть передано решение большинства вопросов по развитию территорий.

Отдельно должен быть урегулирован порядок специальных фондов поддержки региональных проектов в рамках Фонда компенсации регионального развития и Фонда софинансирования социальных расходов, что уже закреплено в Бюджетном кодексе РФ.

Важной задачей должно стать завершение формирования подведомственных органов и учреждений МРР РФ – института, осуществляющего разработку схемы пространственного развития и территориально-планировочные работы, а также агентств пространственного развития и территориального планирования на уровне экономических районов, обеспечивающих реализацию проектов развития регионов России. Подобный подход позволит устранить существующие недостатки за счет значительного сокращения числа принимаемых федеральных программ регионального развития как инструмента государственного регулирования.

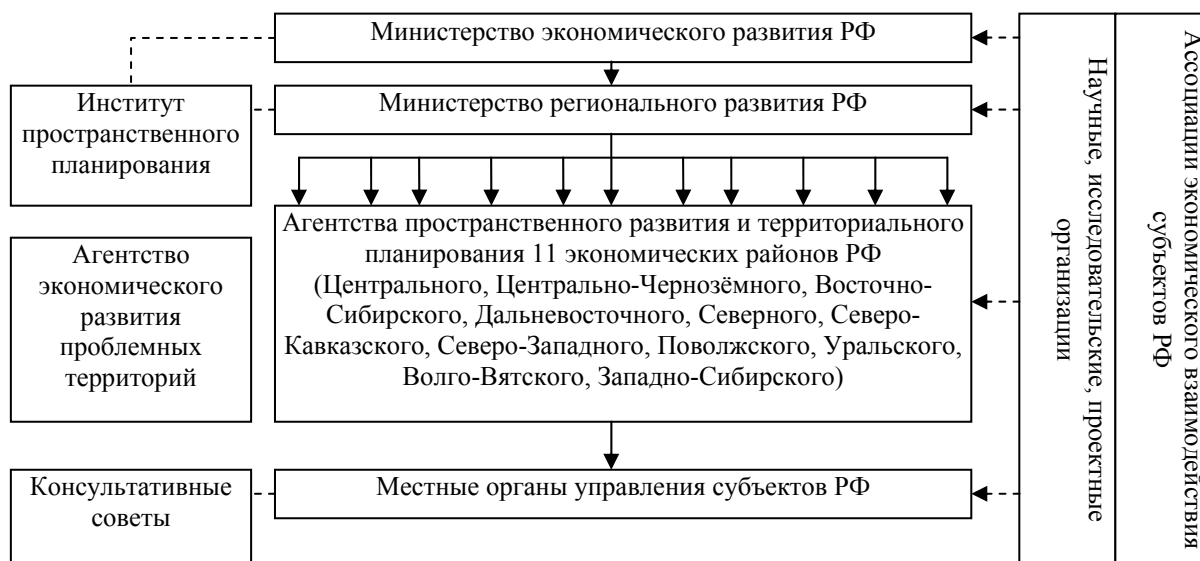
В ситуации крайней ограниченности бюджетных средств должны приниматься только те программы, отказ от которых повлечет значительные негативные последствия. Для регионов следует уменьшить число федеральных программ. Подавляющая часть субъектов Федерации может разрабатывать собственные программы, без целевого привлечения средств федерального бюджета, чему будет способствовать увеличение числа субъектов Федерации с достаточной бюджетной обеспеченностью.

При разработке региональных программ необходимо ужесточить требования к целям, структуре, составу мероприятий, освобождаясь от непрограммных излишеств и сосредоточиваясь на мероприятиях, обеспечивающих наибольший мультиплицирующий эффект для региона. Это позволит стремиться к переводу программ по мере их развертывания на режим самофинансирования и саморазвития, когда реализуемые мероприятия программы (имеющие быструю окупаемость затрат) будут создавать средства для реализации последующих.

Поскольку региональные программы разрабатываются на среднесрочный или долгосрочный период, они должны постоянно

корректироваться, обновляться и адаптироваться с учетом изменяющихся целей и условий. Это обеспечит мониторинг программ. С ним связана и необходимость создания более совершенной методики оценки эффективности и результативности основных этапов реализации программы как системы, а не только как суммы отдельных мероприятий, для которых применяются частные методики оценки эффективности. И тут поможет опыт стран ЕС. Постоянно проводимый мониторинг программ позволит государству использовать диверсифицированные формы и методы региональной политики, заниматься профилактикой, т. е. уже на этапе выработки решений принимать во внимание их влияние на региональное развитие.

Предлагаемая институциональная система формирования федеральных целевых программ регионального развития представлена ниже.



Данный механизм государственного регулирования регионального развития позволит разрабатывать программы, основываясь на директивах общенациональной политики экономического развития. В отличие от региональных планов, первоначально разрабатываемых субъектами РФ, они дадут возможность проводить эксперименты по апробации новых подходов и корректировать акценты.

Принятие необходимых законов ускорит развитие регионов, а также будет способствовать выравниванию условий для работы и жизни во всех регионах страны. Исходя из опыта зарубежных стран, такая структура представляет собой двухуровневую систему координации регионального развития. Она будет опираться на два министерства и 11 агентств пространственного развития и территориального планирования, действующих в качестве связующих звеньев между министерствами, государственными компаниями на национальном и местном уровнях, фондами и научными учреждениями, представителями местной администрации.

По нашему мнению, опыт развитых стран может быть полезен и в отношении усиления внимания к выравниванию регионального развития на основе сочетания ограничительных и стимулирующих мер. В США, например, на основе анализа развития экономических районов принята единая экономическая сетка. Во многом она выполняет роль ограничителя. Так, временная протекционистская политика в отношении наиболее сильных регионов носит избирательный характер и нацелена прежде всего на недопущение в такие регионы производителей определенных товаров и услуг. К шагам, предпринимаемым на общегосударственном уровне, могут, кроме того, быть добавлены меры в рамках планирования на местном уровне. В отношении слабых регионов для проведения государственной региональной политики может быть рекомендовано создание специализированных региональных учреждений (в США это администрация экономического развития), призванных заниматься депрессивными регионами, контролировать и стимулировать их развитие, используя для этого широкий спектр мер, начиная от налоговых скидок до прямого государственного финансирования отдельных проектов и размещения правительственных заказов.

Из зарубежного опыта в нашей стране также может быть использована идея создания Агентства экономического развития проблемных

территорий при Минрегионразвития, в функции которого будет входить разработка (адаптация мирового опыта) и создание принципиально новых инструментов государственного воздействия на региональное развитие в рамках конкретных регионов, которые позволят регулировать уровень социально-экономического развития.

Примечание

1. *Дружинин А.Г., Ионов А.Ч.* Концептуальные основы регионализации экономики. Ростов /Д: Изд-во СКНЦВШ, 2001.
2. *Гонтарь Ю.А.* Асимметрия экономического развития регионов. Современные проблемы. Стратегия регулирования. Ставрополь: Ставропольское книжное издательство, 2001.
3. *Гришин В.И.* О федеральных целевых программах регионального развития // Финансы. 2002. № 4.
4. ФКЗ от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 30.12.2008 г.).
5. ФЗ от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (ред. 24.07.2007 г.).
6. «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», утв. постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 (ред. от 20.03.2003 г.).