

Прядкина Н.Н.

Оренбургский государственный университет

E-mail: feu@mail.osu.ru

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

Определено, что для совершенствования региональной политики в РФ заметную роль могли бы сыграть: концепция полюсов и центров роста (Франция), политика развития особых экономических зон (Китай), территориальное планирование (Япония) рыночного программирования (Франция) и другие достижения зарубежных стран. Заслуживают внимания национальные и региональные программы экологического, демографического, аграрного, социального и других направлений, разрабатываемые и реализуемые в разных странах мира. Анализ международного опыта свидетельствует о том, что для повышения устойчивости регионального развития в современных условиях кроме институциональных предпосылок требуется создать эффективно функционирующий экономический базис.

Ключевые слова: государственное регулирование, социально-экономическая политика, управление, регион, эффективность, региональная экономика.

Превращение государства в мощный субъект экономической деятельности является одной из важнейших сущностных характеристик современной системы мирохозяйствования. Поэтому в условиях, когда в РФ происходят многотрудные процессы трансформации всех сфер жизнедеятельности общества, особый интерес приобретает использование теории и практики других стран в области государственного регулирования социально-экономического развития регионов. В таких условиях большое внимание заслуживает зарубежный опыт воздействия государственных органов власти на формирование финансовой базы регионов.

Известно, что процессы государственного регулирования социально-экономического развития регионов в странах с федеративным устройством общественно-политической сферы сводятся, как правило, к перераспределению всех видов ресурсов, необходимых для обеспечения бесперебойной воспроизводственной деятельности, и прежде всего к перераспределению финансовых ресурсов страны и ее регионов. На общенациональном уровне подобные процессы воплощены в аккумуляции, распределении и использовании средств государственного бюджета [1].

Важнейшая роль в формировании механизма государственного регулирования социально-экономического развития страны и ее регионов принадлежит налоговой политике. В настоящее время через налоги в государствах с экономикой социально ориентированного рыночного типа изымается от 30% до 50% доходов населения.

Как свидетельствует обобщенный анализ мировой практики хозяйствования, в каждой стране можно выделить специфические особенности построения системы налогообложения. Это неизбежно отражается на ее роли в формировании доходной базы бюджетов всех уровней [2].

Реформа налоговой системы, проведенная в конце 80-х годов в США, способствовала тому, что вместо 14 ставок подоходного налога с населения стали действовать лишь две: 15% по нижнему пределу и 28% – по верхнему.

Другой важнейшей тенденцией государственной налоговой политики в экономически развитых странах мира является тенденция постоянного снижения удельного веса налога на прибыль корпораций в доходах государственного бюджета, при одновременном росте абсолютных сумм поступлений от этого налога. Льготы по налогообложению корпораций в зарубежных странах связаны в основном с введением практики ускоренной амортизации, с использованием системы налоговых кредитов (суммы налогов остаются в распоряжении корпораций для осуществления инвестиций) и налоговых каникул (отмена налоговых отчислений в бюджет на определенный период времени), а также в форме скидок платежей на истощение недр, исключение из налогообложения прибыли, идущей на НИОКР, на инвестиции в основные фонды и т. д. Осуществление указанных мероприятий ведет к тому, что в США почти половина валового дохода корпораций не облагается налогом, в Великобритании примерно 2/3 валового дохода корпора-

ций исключается из процесса налогообложения. Хотя существуют и обратные ситуации. Например, опыт Швеции, где доля налогообложения прибыли корпораций приближается к абсолютному значению (по проценту прибыли, облагаемой налогом).

Огромная роль в формировании доходов бюджетов всех уровней в зарубежных странах принадлежит косвенным налогам, из которых наибольшее значение получили НДС и акцизы. Так, например, во Франции доля НДС составляет 80% всех косвенных налогов, в других странах его величина колеблется в пределах 30–50%.

Отмечая общемировые тенденции развития системы налогообложения государств с экономикой рыночного типа, следует особое внимание уделить опыту США в области формирования доходной базы бюджетов штатов, графств и городов. Критическая оценка этого опыта представляет большой интерес ввиду активно предпринимающихся в настоящее время попыток практического использования достижений передовых стран в области государственного регулирования социально-экономического развития субъектов РФ [1].

Изменения, происходящие в процессе государственного распределения бюджетных ресурсов между регионами страны, тесно связаны с действующим на их уровне законодательством, определяющим разграничение полномочий и обязанностей местных органов власти в этой сфере. При этом содержание нормативно-правовой базы их деятельности ориентировано на поощрение и стимулирование конкуренции и соперничества между различными уровнями и ветвями власти в деле создания на своей территории наиболее благоприятного режима хозяйствования [1].

В условиях последовательного снижения размеров федерального финансирования местных бюджетов США повышается степень самостоятельности и ответственности бюджетов нижнего уровня, а следовательно и местных властей в решении задач социальной сферы, осуществлении природоохранных мероприятий, создании наиболее благоприятной экономической обстановки в регионе и т. д.

Наиболее эффективным способом сглаживания отрицательных последствий экономической нестабильности в экономике реги-

онов и решении других проблем является диверсификация налоговых источников и расширение налоговой базы территорий.

Пристальное внимание привлекает тот факт, что внутри территориальных образований страны допускаются отклонения в величине ставок налогообложения. При этом специалистами замечено, что разница в размерах ставок налога в 1% приводит к снижению налогооблагаемой базы в среднем на 6%.

Большой интерес для совершенствования отечественного организационно-экономического механизма государственного регулирования экономики регионов представляет также опыт США в части использования акцизных сборов, применение которых нацелено прежде всего на обеспечение пополнения доходной базы местных бюджетов и решение ряда важных задач государственной налоговой политики на уровне региона [2].

Таким образом, совершенствуя механизм государственного регулирования социально-экономического развития субъектов РФ, из зарубежного опыта можно использовать следующее:

- реализацию многоступенчатой практики снижения ставок налогообложения на прибыль предприятий, учреждений, организаций реального и социального сектора экономики регионов;
- повышение задающей роли бюджетной системы регионов за счет перераспределения функций управления (а значит и финансовых средств) и ответственности в пользу местных органов власти, с соответствующими изменениями в нормативно-правовой базе, регулирующей бюджетные отношения в субъектах РФ;
- максимально возможное снижение ставок поимущественного налога с граждан, что должно способствовать активизации деятельности подразделений мелкого и среднего бизнеса и росту числа вновь создаваемых рабочих мест, а следовательно, повышению покупательных возможностей населения и дальнейшему развитию производства в регионе;
- использование циклов деловой активности в процессах определения и установления перечня налогов и ставок налогообложения;
- введение практики дополнительного увеличения ставок федеральных и региональных налогов с целью увеличения доходной

базы местных бюджетов для использования их по сугубо целевому назначению;

– использование практики увеличения ставок федеральных и региональных налогов (сверх постоянно действующих ставок);

– повышение уровня диверсификации налогооблагаемой базы регионов, в частности за счет расширения доходной базы местных бюджетов, за счет развития системы акцизов, введение налогов на привилегированные профессии, на должностное право, право заниматься предпринимательской и фермерской деятельностью;

– предоставление региональным властям права регулировать ставки налогов, включая налоги федерального, регионального и местного уровня;

– введение обязательной налоговой территориальной ставки на строительство объектов социальной и вспомогательной инфраструктуры общерегионального назначения.

Становление новой региональной политики России сталкивается с рядом обострившихся проблем, которые были успешно решены в других странах. К таким проблемам нужно отнести:

– появление депрессивных территорий;

– потребность освоения слаборазвитых территорий;

– совершенствование территориальной организации жизнедеятельности людей;

– обострение экологической обстановки в отдельных регионах страны;

– модернизация сельскохозяйственного производства;

– формирование малого и среднего бизнеса и др.

Среди проблем особое место занимает проблема сохранения (расширения, сужения) политического и социально-экономического пространства. Для России, после распада СССР, данная проблема имеет актуальное значение в связи с опасностью потери пограничных участков пространства, возможностью появления конфедеративных тенденций, необходимостью расширения отношений со странами СНГ и мировым сообществом. Для рационального решения этой проблемы желательно опираться на теоретико-методологические основы пространственной политики, разработанные отечественными и зарубежными учеными. Осо-

бый интерес представляет опыт создания Европейского союза и постепенное расширение его пространства за счет вступления государств Восточной Европы. Основными факторами интеграции стран стали:

– политические (создание противовесного США политического полюса);

– экономические (оптимизация территориального разделения труда за счет общего таможенного тарифа, создание общего рынка и др.);

– демографические (свободное передвижение людей и т. д.);

– социальные (выравнивание уровня жизни людей, повышение социальной защищенности населения и др.);

– финансовые (создание единой валюты – евро, транснациональных банков, Европейского центрального банка и др.).

На рубеже столетий ЕС превратился, по существу, в «Европу регионов», «Союз регионов», в котором разрабатывается и активно проводится конструктивная региональная политика. Она осуществляется по линии сокращения разрыва в уровнях развития между отдельными территориями, аграрной интеграции, регулирования предпринимательской деятельности и др. Одним из главных направлений региональной политики является содействие развитию проблемных стран и регионов. Для этого создан межрегиональный фонд, учреждены Комиссия регионов, Собрание регионов Европы, Совет регионов и общин Европы и другие организации. Особенностью региональной политики ЕС является ее строгая последовательность с учетом меняющихся условий. После Маастрихтского соглашения (1993 г.) была разработана стратегия региональной политики, в русле которой осуществляются отраслевые (межотраслевые) и территориальные программы. Отраслевые программы носят инновационный характер и способствуют интеграции стран ЕС. Наиболее известными стали программы термоядерного синтеза, информатики, биотехнологии, телекоммуникаций и др.

Территориальные программы ориентированы на развитие территорий, которые имеют низкий стартовый экономический потенциал (страны Восточной Европы). Целью программ является подъем экономического и

социального развития этих стран. Второй тип программ нацелен на реструктуризацию региональных экономик, снижение традиционных и рост инновационных отраслей хозяйства. Третий тип программ направлен на создание коммуникаций, рыночной и линейной инфраструктуры, содействующих интеграции территорий в единое европейское пространство. Для принятия эффективных мер по разрешению территориальных проблем следует обратиться к опыту антидепрессивной региональной политики в зарубежных странах, проанализированных в трудах отечественных ученых. При этом, естественно, должны учитываться особенности социально-экономического развития России и ее регионов.

В российских условиях наиболее приемлем опыт антидепрессивной региональной политики в Великобритании, Германии, США, Италии и других странах. В Великобритании социально-экономическая депрессивность наиболее остро проявилась в индустриальных агломерациях, где концентрируются традиционные отрасли – угледобыча, производство стали и текстиля. Примером депрессионного региона была Центральная Шотландия. В Германии депрессионным регионом был Рур с угольно-металлургической специализацией. В США к подобным регионам относятся территории с высоким уровнем безработицы и низким уровнем доходов. Классический пример – Аппалачский регион. В Италии выделяется Юг с аграрной ориентацией [2].

Общей закономерностью региональной политики в высокоразвитых странах является зависимость антидепрессивной парадигмы от тонаса национальной экономической жизни, задающего определенное психологическое восприятие этой проблемы. В то же время в каждой стране используется индивидуальная система мер по оздоровлению экономики и подъему социального развития.

В Великобритании были разработаны мягкие, косвенные методы стимулирующего и сдерживающего контроля за размещением производства. Региональная политика опиралась на три группы мер: финансовые меры, стимулирующие размещение и рост производства в депрессивных регионах (гарантии на капиталовложения, займы, налоговые льготы, региональные премии за занятость и др.); непосред-

ственная инвестиционная деятельность государства по развитию производственной и социальной инфраструктуры, в первую очередь – транспорта и жилья; меры «негативного контроля» за промышленным строительством, предусматривающие разрешение на промышленное предпринимательство.

Для активизации развития Центральной Шотландии было создано Шотландское агентство развития, которое на 98% дотировалось центральным правительством и являлось проводником его региональной политики. Этот орган отвечал за строительство сдаваемых в аренду предприятий, жилья, инфраструктуры и охрану окружающей среды. Агентство имело ряд полномочий по инвестициям в индустрию, оказанию консультационной и финансовой помощи предприятиям.

В Германии сформировалась новая региональная стратегия – направляемая государством политика вторжения в сложившиеся механизмы собственности и управления. Учитывая большую политическую самостоятельность и широкие финансовые возможности земельных правительств и органов местного самоуправления, была принята парадигма «среднего пути». Суть его заключается в сочетании обновляемой традиционной экономики с инновационным развитием. Поддержка новых фирм, действующих в передовых отраслях (электроника, высокотехнологичное машиностроение, информационные системы, сфера услуг и др.), осуществлялась земельными и местными властями методами косвенного стимулирования – в виде специальных премий, гарантий по банковским кредитам, налоговых льгот, амортизационных списаний. Государственное инвестирование шло в традиционные отрасли (угольно-металлургический комплекс) и частный инновационный капитал (переобучение рабочей силы, расширение инфраструктуры, улучшение экологической обстановки, развитие образования и НИОКР и др.).

Для американской региональной политики характерно четкое разделение функций рынка и государства. Для возрождения Аппалачского региона была учреждена Президентская аппалачская региональная комиссия – автономное федерально-штатное агентство развития. Основные задачи возрождения региона были сформулированы следующим образом:

- стимулирование законченных производственных циклов в экономике, доведение передельных производств и обработки сырья до максимально возможной степени готового изделия. Другими словами, была использована конструкция энергопроизводственных циклов, разработанная советскими учеными;
- привлечение в регион новых отраслей, способных извлечь выгоды из местоположения и потенциального рынка региона;
- развитие рекреационных ресурсов;
- диверсификация сельского хозяйства, в том числе пригородного;
- расширение занятости и уровня доходности в горном деле и заготовках древесины на основе реконверсии отраслей (Алексеев и др., 1998).

Критический анализ зарубежного опыта антидепрессивной региональной политики может способствовать совершенствованию федеральной политики в России и разработке механизмов ее реализации. Естественно, слепое копирование опыта высокоразвитых стран будет малоэффективным. Учитывая специфику кризиса в российских регионах, целесообразно сочетать государственное инициирование и инвестирование региональных программ с механизмами социально ориентированного рынка. При этом должны использоваться мягкие методы государственного программирования и регулирования по реструктуризации региональной экономики, модернизации и техническому перевооружению действующих предприятий, созданию новых высокотехнологичных производств, расширению инфраструктуры, созданию условий для повышения уровня жизни людей.

Для современной России актуализировались проблемы «вторичного освоения» территорий Севера, Сибири и Дальнего Востока, богатых природными ресурсами и сохранившими традиционные отрасли хозяйства (охота, оленеводство, рыболовство и др.). Сложные природные условия, слабое развитие транспортной инфраструктуры, снижение производства и отток населения требуют разработки и реализации специальной региональной политики. При научном обосновании этой политики желательнее использовать опыт Канады по освоению ее северных территорий. Канадская практика освоения Севера характеризуется систем-

ностью региональных мероприятий, зафиксированных в специальных программах типа «Лицом к Северу», «Дорога к ресурсам» и т. д. Особый интерес в этих программах вызывает организация исследования территорий с привлечением государственных и частных инвестиций, использование вахтового метода освоения месторождений, создания и развития северных городов. При строительстве северных городов учитываются экстремальные природные условия, а также особенности их функционального профиля. В них отсутствуют непрофильные трудоемкие производства, низко профессиональная рабочая сила. Техника и технология производства, промышленная и бытовая инфраструктура выполняются с учетом специфики условий севера [2].

Планирование каждого города происходит с учетом прилегающей территории, что позволяет конструировать систему «город-регион». Эти системы объединяются в провинции и другие территориальные сочетания, которые имеют специальные плановые органы. Деятельность этих органов координируется государственными властными структурами.

Проблемы развития российских городов проявляются не только на северных территориях, они имеются в больших и малых городах обжитой части страны. Для их решения вполне приемлем опыт США. Это касается гипертрофированного роста мегалополисов: от Бостона до Вашингтона – Босваши, от Сан-Франциско до границы с Мексикой и др. Нерешенность данной проблемы должна насторожить российских политиков и пока есть возможность предотвратить подобное явление в России. В то же время привлекает внимание рациональная система малых городов США и организация местного самоуправления. Местные органы в графствах, муниципалитетах, тауншипах и таунах функционируют на прочной финансовой базе и имеют реальные рычаги для местного планирования. Опыт финансового обеспечения, включающего местные доходы (до 60–70%), поступления средств из бюджетов страны и штатов, привлекателен для России в связи с активизацией местного самоуправления и саморазвитием муниципальной экономики.

Для совершенствования региональной политики в РФ заметную роль могли бы сыг-

рать: концепция полюсов и центров роста (Франция), политика развития особых экономических зон (Китай), территориальное планирование (Япония) рыночного программирования (Франция) и другие достижения зарубежных стран. Заслуживают внимания национальные и региональные программы экологического, демографического, аграрного, социального и других направлений, разрабатываемые и реализуемые в разных странах мира.

Анализ международного опыта свидетельствует о том, что для повышения устойчивости регионального развития в современных условиях кроме институциональных предпосылок требуется создать эффективно функционирующий экономический базис. В числе моделей, хорошо зарекомендовавших себя при решении этой задачи в зарубежных странах, выделяются: модели региональной интеграции, в том числе трансграничных региональных образований; модели инновационного регионального развития, ориентированные на мобилизацию внутренних резервов

каждого региона путем стимулирования предпринимательской активности на базе распространения передовых методов управления в сочетании с использованием научно-технического потенциала.

Сложность использования указанных моделей в отечественной практике управления состоит в том, что прямое копирование опыта, дающего положительные результаты в других странах, в России не приносит аналогичных позитивных сдвигов. Например, несмотря на интенсификацию усилий государственных властей в сфере формирования региональных инновационных систем к 2012 году число инновационно-активных регионов не превышало 45% от общего количества субъектов РФ [1].

С точки зрения институционального подхода, причину сложной «приживаемости» новых институтов в нашей стране следует искать в текущем состоянии действующей институциональной среды, не обеспечивающей единства и целостности национальной экономики.

01.06.2012

Список литературы:

1. Krugman, P. Complex landscapes in economic geography / P. Krugman // American Economic Association, Papers and Proceedings. – 2000. – №84. – P. 413.
2. Ministry, P. Regional Integration Arrangments in Economic Development: Panacea or Pitfall / P. Ministry. – The Hague: FONDAD, 2007. – 100 p.

Сведения об авторе:

Прядкина Наталья Николаевна, аспирант Оренбургского государственного университета
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 6309, тел. (3532) 202313, e-mail: feu@mail.osu.ru

UDC 330.320; 338

Pryadkina N.N.

Orenburg state university

E-mail: feu@mail.osu.ru

FOREIGN EXPERIENCE OF MANAGEMENT SOCIALLY – ECONOMIC DEVELOPMENT OF TERRITORIES

It is defined that for improvement of regional policy the Russian Federation an appreciable role could play: concept of poles and growth centers (France), policy of development of special economic zones (China), territorial planning (Japan) of market programming (France) and other achievements of foreign countries. National and regional programs ecological, demographic, agrarian, social and other directions, developed and realized in the different countries of the world are worthy. The analysis of the international experience testifies that for increase of stability of regional development in modern conditions except institutional preconditions it is required to create effectively functioning economic basis.

Key words: state regulation, social and economic policy, management, region, efficiency, regional economy.

Bibliography:

1. Krugman, P. Complex landscapes in economic geography / P. Krugman // American Economic Association, Papers and Proceedings. – 2000. – №84. – P. 413.
2. Ministry, P. Regional Integration Arrangments in Economic Development: Panacea or Pitfall / P. Ministry. – The Hague: FONDAD, 2007. – 100 p.