

РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

*В.И. Борисевич,
д-р экон. наук, профессор*

Региональная политика — сложная социально-экономическая категория. Единой трактовки данного определения до настоящего времени не принято. Многие экономисты считают, что региональная политика это сфера деятельности по управлению экономическим, социальным и политическим развитием страны в региональном аспекте, т.е. связанная с взаимоотношениями между государством и регионами, а также регионов между собой.

Важным является установление отправных точек, базовых понятий, основных направлений развития без чего трудно, а порой и невозможно проводить целенаправленный анализ, обосновывать и реформировать стратегию общегосударственной и региональной политики как единого целого организма.

Если рассматривать регион в узком понимании, т.е. административно-территориальное формирование, в качестве которого примем для условий Республики Беларусь области, г. Минск, то государство есть не что иное как совокупность областей, городов, поселков, деревень, а следовательно, от того, насколько последние эффективно функционируют и развиваются будет определяться и состояние страны в целом.

Такая конструкция регионов и государства предполагает по сути два базовых сценария их взаимодействия в ходе социально-экономических преобразований. Первый — приоритетная роль интересов государства, когда последнее рассматривается как единое целое экономическое пространство. В этом случае значимость регионов по сути сводится к обеспечению жизнедеятельности людей, проживающих на данной территории, т.е. включая оказание различного рода услуг, регулирование занятости и некоторые другие. Вопросы развития промышленности, научно-технического прогресса, транспортных связей, являющихся базовыми экономического потенциала страны и ее регионов, регулируются централизованно. Второй, наоборот, передачу основных функций регулирования развитием на уровень регионов, т.е. интересы регионов здесь преобладают над всеми другими и не всегда могут совпадать с интересами государства.

Следует сказать, что до настоящего времени четко определенной концепции управления регионами в Республике Беларусь не имеется. Сказывается несколько факторов. Прежде всего это компактность и относительно небольшие размеры территории, экономического потенциала, сравнительно удовлетворительная степень национального согласия, которые региональный аспект в Республике Беларусь не выдвигают в ряд наиболее острых, чем скажем в России, Грузии, Азербайджане, Армении, Таджикистане и ряде других государств. И в этой связи довольно часто органы представительной и исполнительной властей его рассмотрение и принятие решений откладывают на более позднее время. При этом такой подход, как правило, обосновывается необходимостью первейшего регулирования и стабилизации макроэкономических показателей, в том числе прекращение спада производства продукции, снижение уровня инфляции, достижение более эффективного использования материально-технических ресурсов, укрепление суверенитета и т.д. Такой подход сегодня по сути доминирует как в теории, так и на практике. Это подтверждается созданием жестко централизованной системы управления, где территориальные органы выступают по сути в качестве филиалов их соответствующих республиканских структур. Действительно ли такой путь является более эффективным?

Меньшая острота региональных проблем не является адекватной термину меньшая важность. На наш взгляд, для Республики Беларусь выход из тяжелейшего экономического и социального кризиса может быть успешно осуществлен в более короткие сроки при тесном единстве целей и задач государства и его регионов. Ибо совместная деятельность будет протекать более узко направленно, только касаясь социально-экономических проблем, не затрачивая дополнительных усилий на рассмотрение территориальных проблем, решение национальных конфликтов и т.д.

Достигнута ли здесь необходимая гармония и позволяют ли созданные государственные и региональные конструкции управления обеспечить протекание данного процесса относительно удовлетворительно? Скорее всего такое положение не создано. Анализ тенденций реформирования экономики на уровне регионов позволяет выделить две основные проблемы. Первая — приведение административно-территориальных регионов к оптимальному уровню и вторая — совершенствование хозяйственного механизма взаимоотношений с центром.

Автором разделяется высказанная рядом ученых позиция о необходимости пересмотра территориального деления на регионы, укрупнения первичных органов власти, пересмотра функций между их эшелонами по вертикали [1]. Так, вышестоящий орган не должен брать на себя функции, которые под силу низшим органам, должна допускаться возможность передачи части полномочий по мере создания необходимых условий, гибкость структуры. Для практического претворения изложенных и ряда других направлений совершенствования экономико-социального механизма регионов требуется существенное обновление законодательно-нормативной базы, широкая информационная работа и ряд других действий, которые скорее всего потребуют несколько лет. Однако не следует все это откладывать на более позднее время, а приступить к реализации уже сегодня. Несомненно, что создание эффективного деления территории на регионы и их органов управления принесет большую экономическую и социальную выгоду республике в целом и ее регионам, несмотря на возможные трудности реализации на первом этапе реформирования.

Особую важность среди других проблем, связанных с совершенствованием хозяйственного механизма, приобретают финансовые регуляторы.

Без создания надежного финансового механизма говорить об эффективности функционирования ныне действующих или проектируемых органов управления регионами не приходится. Как известно, лишь тот орган управления может самостоятельно и в полном объеме выполнять свои функции, если он имеет для этого необходимые средства, что сегодня на региональном уровне не достигнуто.

Обычно высказываются претензии в адрес высших представительных и исполнительных органов власти, которые через систему налогообложения и другие централизованные регуляторы концентрируют в своих руках основные финансы. В то же время необходимость таких действий, как правило, обосновывается весьма убедительно.

Действительно, проблемы макроэкономического регулирования, особенно сегодня, требуют больших финансовых средств. И прежде всего это не эффективная деятельность промышленности, сельского хозяйства, ряда других отраслей экономики, для поддержания которых «на плаву» из бюджета других источников направляются большие средства. Проводится финансирование Чернобыльской программы, органов здравоохранения, образования, спорта, строительства, расходов на удовлет-

ворение множества других насущных потребностей. И поэтому, как правило, при формировании и утверждении бюджета государства на предварительной стадии и в ходе обсуждения идут жаркие споры по изысканию источников накопления и направлениях расходования денежных средств и, как правило, всегда запросы по расходам превышают возможные доходы.

Проведение такой политики естественно не позволяет формировать местным органам власти сколь-нибудь существенные финансовые средства не только для развития, но даже и для поддержания жизнедеятельности. А без решения финансовой проблемы ожидать стабилизации и развития малых городов, да и больших тоже, не приходится. Что, на наш взгляд, необходимо предпринять, для того чтобы начать пусть не большое, но движение вперед. Путь, как известно, один — ускорение темпов развития экономики на основе более эффективного применения системы государственных регуляторов.

Ожидать быстрого достижения положительного результата скорее всего не приходится, для этого потребуется относительно длительный период времени. Поскольку оживление экономической ситуации реально может осуществляться прежде всего за счет создания и развития новых технологий, промышленности, сельского хозяйства, предпринимательства. Пересмотр системы централизованных экономических регуляторов может быть проведен за более короткий период. Однако и он в силу сложившегося менталитета и ряда других причин не столь быстрый. Прежде всего следует отказаться от сложившегося и применяемого до настоящего времени принципа концентрации всего в столице и далее в областных центрах и последующего распределения остатков финансовых средств в местных органах.

Особую значимость из финансовых регуляторов имеет бюджет. Следует отметить, что основные подходы по его формированию и использованию, несмотря на то, что республика стала суверенной, сохранились такими же, как и были в прежние годы. Их основные черты — концентрация и расходование финансовых средств в основном на содержание социальной сферы силовых структур, возведение крупных промышленных и других объектов и затем возврат того, что осталось местным органам, нередко исходя из умения последних представлять соответствующие доказательства и по другим субъективным критериям.

На наш взгляд, следует провести резкое сокращение общереспубликанских расходов. Действительно, есть ли необходимость держать в столь больших объемах данные структуры, ес-

ли для республики сегодня не существует реальной угрозы безопасности. А если гипотетически она и возникнет, то в любом случае, даже привлекая максимум ресурсов, собственными силами данная проблема вряд ли будет решена. По опыту большинства государств мира, более рационально ее достижение обеспечивать на основе мер коллективной безопасности и проведения взвешенной миролюбивой международной политики. Имеются и другие возможности сокращения государственных расходов, например, на развитие спорта, ликвидацию последствий Чернобыльской катастрофы, капитальное строительство и т.д. Иными словами, жить следует по средствам.

Тогда будут созданы реальные предпосылки для уменьшения налогового пресса, а следовательно, можно ожидать более быстрого финансового оздоровления субъектов хозяйствования всех форм собственности, что должно привести к улучшению социально-экономической ситуации на всех уровнях, включая регионы и малые города.

Другая, не менее важная группа вопросов, это механизм функционирования и распределения властных полномочий между республиканскими и местными органами управления. Что мы имеем сегодня и что предстоит предпринять по данным направлениям в будущем?

В Республике Беларусь в настоящее время жестко действует централизованная командно-административная система. Руководители исполнительной ветви власти по всей иерархической лестнице управления назначаются вышестоящим органом управления и практически не подвластны местным Советам. Основная масса предприятий управляется централизованно соответствующими отраслевыми министерствами. Учреждения и организации непромышленной сферы (образование, медицина, жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт и т.д.) также в основном подчинены соответствующим республиканским министерствам и комитетам и лишь частично, главным образом в оперативном плане, местным органам власти. Местные представительные ветви власти также не могут оказывать эффективное влияние на экономико-социальное развитие, так как руководители исполнительной ветви им не подотчетны. В финансовом отношении города, районы объективно зависимы от вышестоящей ветви власти, поскольку собственных средств для выполнения возложенных функций в большинстве случаев явно недостаточно. Прогнозирование и планирование в основном сводится к сбору информации от предприятий и организаций,

министерств и ведомств и по существу является чисто информационным актом [2].

Соответственно имеет место исключительно высокая концентрация власти. Большое количество министерств и других органов государственного управления, расположенных в г. Минске, выполняют данные функции. Раньше это было применительно к Москве, а сегодня к столице нашего государства.

Предстоит коренное перераспределение властных полномочий между центром и регионами, т.е. необходимо провести резкое реформирование центральных органов власти в сторону концентрации функций, сокращения количества и численности персонала, соответственно укрепив местные органы управления.

Это обуславливает необходимость создания адекватного хозяйственного механизма, трансформации системы регионального прогнозирования и планирования [3]. Из инструмента оперативного управления оно превращается в инструмент принятия стратегических решений. Основным назначением территориального прогнозирования является предвидение социально-экономической ситуации в регионах на перспективу и выработка на этой основе региональной политики как комплекса стратегических управленческих решений. Его цель — обеспечение комплексного социально-экономического развития регионов, рациональное использование экономического потенциала, объективных преимуществ территориального разделения труда.

Процесс прогнозирования развития регионов включает не только непосредственно составление прогноза, но и стадию диагноза. Региональная экономическая диагностика — это определение состояния региона, выделения проблемных, депрессивных регионов, а также перспективных. Исходя из результатов диагностики определяется стратегия социально-экономического развития, выделяются приоритеты. Она позволяет оценить экономический потенциал регионов и эффективность его использования, емкость региональных рынков, определить сферу приложения капитала, направления развития определенных видов деятельности.

Обобщающим индикатором экономического развития регионов должен стать валовой региональный продукт (ВРП). В условиях централизованного директивного планирования, базирующегося на безусловном приоритете сферы материального производства, он является в какой-то мере чужеродным. В рыночных же условиях значение этого индикатора весьма важно, так как он характеризует конечные результаты экономической

деятельности как отраслей материального производства, так и сферы обслуживания. Ведь главной задачей, решаемой в регионах, является обслуживание населения, развитие инфраструктуры. Использование этого индикатора, отражающего итоги деятельности предприятий и учреждений сферы нематериального производства, позволяет сделать более обоснованные выводы об уровне развития регионов, получить такие характеристики региона, как соотношение между материальным производством и непромышленной сферой, между ресурсами и результатами хозяйственной деятельности в каждой из сфер. На его основе можно учитывать взаимосвязь пропорциональности, сбалансированности и эффективности развития региона с результатами функционирования экономики республики в целом. Кроме того, ВРП является основой международных экономических сопоставлений, наиболее точно моделирует структуру механизмов рыночной экономики. Поэтому при переходе к рыночным отношениям экономики республики валовому региональному продукту необходимо придать статус важнейшего индикатора развития регионов.

Следует отметить, что в связи со сложностями сбора статистической информации, проблемами методологического характера валовой региональный продукт в республике не определяется. Хотя в большинстве других государств такие расчеты ведутся.

Наряду с обобщающими показателями, характеризующими конечные результаты деятельности регионов, должны использоваться ее частные индикаторы, отражающие основные параметры развития региона, использование экономического потенциала, уровень жизни. Кроме индикаторов экономического развития, можно выделить и социальные. В качестве индикаторов экономического развития целесообразно использовать такие, как конкурентоспособность, энергоемкость, производительность труда и др.; экономический потенциал региона и его использование, объем и темпы роста производства по отраслям; инвестиционная активность; структура производственных затрат; рентабельность; налоговая нагрузка; финансовое самообеспечение региона; наличие независимой налоговой базы для формирования местных бюджетов.

Важнейшим социально-экономическим индикатором целесообразно ввести принятый международным сообществом индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), иногда именуемый индексом человеческого развития (ИЧР), который аккумулирует характеристику здоровья, образованности и дохо-

дов населения. По данному критерию наша страна занимает положение выше среднего, однако его абсолютное значение относительно невысокое.

Важное значение имеют показатели, которые характеризуют наличие и использование ресурсов в регионе. Природные и трудовые ресурсы это то, что качественно характеризует территорию. Использование ресурсов объединяет предприятия различных форм собственности, разной подчиненности, расположенных на данной территории. Прогнозирование ресурсов региона позволяет местным органам принимать обоснованные управленческие решения по их рациональному использованию и обеспечению комплексного экономического и социального развития территории.

Инфраструктуру можно рассматривать как третий основной вид ресурсов, совместно используемый всеми предприятиями, организациями на данной территории. Развитие инфраструктуры — непосредственная задача и прерогатива местных органов и соответственно они должны заниматься определением рациональных направлений реформирования инфраструктуры региона. В настоящее время показатели развития инфраструктуры предусматриваются в различных разделах территориального прогноза, что затрудняет комплексное решение этих вопросов. Поэтому целесообразно выделить как самостоятельный раздел «Инфраструктура», объединяющий показатели развития социальной, производственной, экономической и рыночной инфраструктуры.

Предприятия должны представлять местным органам предложения по участию в развитии инфраструктуры. При этом весьма важное значение имеет аналитическая работа территориальных органов управления с предприятиями для более полного использования потенциала региона. Этому должна предшествовать паспортизация территории, диагностика и анализ развития региона, выделение основных проблем. Паспортизация позволяет определить состояние сооруженных объектов, свободные мощности, неиспользуемые машины и оборудование, пустующие и нежилые помещения, объемы незавершенного строительства и др.

Увеличение круга проблем, решаемых на территориальном уровне, необходимость функционирования регионов на принципах самоуправления и самофинансирования предъявляет особые требования к организации их финансовой деятельности, формированию местных бюджетов и их взаимоотношения с республиканским бюджетом.

Очевидно нарастание различий за годы реформ в положении регионов — их экономического потенциала, адаптации к рыночным отношениям, наполняемости региональных бюджетов и т.д.

Для поддержки слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления следует прибегать к системе финансового выравнивания. В рамках общего выравнивающего трансферта интересы депрессионных и отсталых районов могут учитываться путем:

введения в расчетные формулы показателей общих и специальных бюджетных потребностей регионов;

выделения части общего трансфертного фонда для оказания поддержки «проблемным» территориям;

формирования специального фонда социально-экономического развития депрессионных и отсталых регионов.

Например, в Японии в формуле выравнивающего трансферта максимально учитывается объективная бюджетная потребность территории. Это достигается путем составления модельных бюджетов и их последующей корректировкой с помощью коэффициентов модификации.

Большинство стран для расчета выравнивающего трансферта используют в формулах прежде всего такой индикатор бюджетных потребностей, как численность населения, а также специфические показатели отсталости или депрессивного состояния экономики региона — удельный вес населения, живущего за чертой бедности; показатель, обратный объему душевого ВВП регионов. Иногда рассчитываются совокупные индексы бюджетных потребностей.

Цель выравнивания, например, в Дании состоит в том, чтобы уравнивать сумму расходов, определенных «объективными» факторами спроса — численностью жителей и их возрастной структурой, количеством безработных и др. На основе этих критериев подсчитываются общие расходы. Если потребность в финансовых ресурсах выше, чем в среднем по стране, разница покрывается на 35 %. В то же время муниципалитет должен уплатить разницу в размере 35 %, если потребность ниже, чем в среднем по стране.

В странах с децентрализованной системой управления и широкими бюджетными полномочиями регионов особенно важная роль в решении проблемы развития депрессивных и отсталых территорий принадлежит целевым (специальным) трансфертам. Они используются в основном на развитие социальной и хозяйственной инфраструктуры. Типичным примером страны, где региональные проблемы решаются преимущественно за счет целевых трансфертов, являются США.

Многие из изложенных подходов можно использовать и в условиях Республики Беларусь. При определении путей социально-экономического развития областей в условиях рыночной экономики необходимо учитывать их региональные особенности (уровень экономического развития и структур хозяйства, демографический состав населения и формы его расселения, обеспеченность производственной и социальной инфраструктурой, экологическая ситуация и, прежде всего, обусловленная катастрофой на Чернобыльской АЭС и др.). Должно быть обеспечено комплексное решение вопросов сбалансированного развития всех сфер жизни в регионах различного уровня в условиях рыночных отношений с учетом рационального и эффективного использования местных природных, трудовых и финансовых ресурсов, хозяйственного потенциала, сохранения и улучшения окружающей среды.

Комплекс изложенных, а возможно и ряда других мер, позволил бы лучше сбалансировать интересы страны и регионов и соответственно существенно ускорить темпы экономического развития, повысить уровень жизни населения страны.

Л и т е р а т у р а

1. *Фатеев В.С.* Региональное экономическое развитие, местное управление и самоуправление в Беларуси. Мн., 2000.
2. Национальный отчет о человеческом развитии. Беларусь: государство, управление, человек. Мн., 1998.
3. Экономика региона / Под ред. В.И. Борисевича. Мн., 2002.

<http://edoc.bseu.by>

МОДЕЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕПЛАТЕЖЕСПОСОБНОГО ПРЕДПРИЯТИЯ

*А.А. Быков,
канд. экон. наук, доцент*

Постановка проблемы

Одним из главных условий успешного функционирования предприятия в рыночной институциональной среде является его платежеспособность, поэтому в публикациях западных экономистов понятия «неплатежеспособность» и «банкротство»