

Десятниченко Д. Ю., Десятниченко О. Ю.

О необходимости использования в России дифференцированного подхода при применении методов регулирующего воздействия в отношении территориальных образований различных типов*

Десятниченко Дмитрий Юрьевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры экономической теории и прикладной экономики
Кандидат экономических наук, доцент
rabotaemail@mail.ru

Десятниченко Олеся Юрьевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры финансового менеджмента
Кандидат экономических наук
olesymail@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье исследуется возможность и обосновывается необходимость использования в РФ дифференцированного подхода при применении методов регулирующего воздействия в отношении территориальных образований различных типов, с учетом зарубежного опыта и существующих в России проблем несбалансированности уровней социально-экономического развития регионов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

дифференцированный подход, регулирующее воздействие, территориальное образование, регион, региональная политика

Desyatnichenko D. Yu., Desyatnichenko O. Yu.

On the Necessity of Use in Russia a Differentiated Approach in Applying Methods of the Regulatory Impact Against of Different Types Territorial Formation

Desyatnichenko Dmitriy Yurevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of the Economic Theory and Applied Economy
PhD in Economy, Associate Professor
rabotaemail@mail.ru

Desyatnichenko Olesya Yurevna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of financial management
PhD in Economy
olesymail@gmail.com

* Статья подготовлена по итогам участия в НИР РАНХиГС «Возможности использования типологического подхода в управлении социально-экономическим развитием субъектов РФ и муниципальных образований».

ABSTRACT

The paper investigates the possibility and the necessity of using a differentiated approach to Russia in applying methods of the regulatory impact against territorial units of various types, considering foreign experience and existing problems in Russia unbalanced levels of socio-economic development of regions.

KEYWORDS

Differentiated approach, regulating influence, territorial formation, region, regional policy

Регулирующее воздействие, осуществляемое государством в процессе управления социально-экономическим развитием субъектов РФ и муниципальных образований, осуществляется посредством использования системы правовых, экономических, административных и информационных методов, обеспечивающих органы государственного и муниципального управления широким набором соответствующих инструментов.

Правовые методы, являясь основными, легитимизируют любую управленческую инициативу в форме законодательных и нормативных актов. Именно в них должны закрепляться принципы и критерии дифференцированного подхода в использовании регулирующих инструментов, позволяющие учесть интересы и насущные потребности каждого типа территориальных образований, соотнося их с приоритетами федерального уровня. Экономические методы регулирующего воздействия способствуют формированию механизмов определения налоговых ставок и уплаты налоговых платежей, субсидирования и дотирования, бюджетного финансирования, льготного кредитования и пр. Административные методы, основанные на возможности применения различных санкций к субъектам социально-экономических отношений, позволяют обеспечивать соблюдение правовых норм, а также функционирование закрепленного в них экономического механизма. Относительно новая группа информационных методов определяет принципы и механизмы сбора, передачи, обработки, анализа, хранения, распространения, представления, популяризации и продвижения, ограничения к доступу, продажи информации, характеризующей объекты и субъекты социально-экономических отношений, и процессы с их участием.

Необходимость дифференцированного подхода в управлении социально-экономическим развитием обусловлена существенными отличиями субъектов РФ по целому ряду признаков и показателей. Так наблюдается высокая концентрация ресурсов, с одной стороны, приводящая, а с другой — усиливающая дифференциацию уровней социально-экономического развития. Так, в 25 субъектах РФ сосредоточено более 75% всего природно-ресурсного потенциала страны [2, с. 3], а разрыв в величине ВРП на душу населения в 2012 г. составил 48,7 раза (Ненецкий автономный округ и Чеченская республика, рассчитано на основе отчетных данных Федеральной службы государственной статистики). Проведение единой политики в управлении социально-экономическим развитием столь сильно различающихся территорий в этой связи представляется мало результативным, а персонализированной индивидуальной политики — излишне затратным и экономически невыгодным.

В подобных условиях лишь типологизация подходов в управлении и использовании инструментов регулирующего воздействия представляется действенным механизмом эффективного управления социально-экономическим развитием. Дифференцированный подход позволяет учитывать как специфику объектов регулирования (сырьевых регионов, индустриально-развитых, агропромышленных и пр.), так и особенности привлекаемых ресурсов (бюджетных, заемных, собственных и пр.).

Проблема диспропорций территориального развития не является уникальной, характерной лишь для России. Приемлемый для общества уровень диспропорций территориального развития обычно снижается по мере роста уровня экономического развития страны. В этой связи рост уровня социально-экономического развития развитых западных стран позволил им накопить значительный опыт эффективного решения проблемы дисбалансов территориального развития, учет и селективное использование которого, безусловно, полезны для России. Имеющиеся в арсенале экономически развитых западных стран методы, приемы, прецедентные решения позволяют утверждать, что в сфере применения дифференцированных подходов к использованию инструментов регулирующего воздействия они продвинулись значительно дальше нас.

Успешный опыт типологизации земель и территорий, заслуживающий особого внимания со стороны России (ввиду схожести многих проблем территориальной дифференциации и структурной несбалансированности экономики), накоплен в Германии, реализующей целый комплекс мероприятий в рамках дифференцированного подхода к регулированию территориального развития начиная с 50-х гг. прошлого века.

Несмотря на то, что на начальных этапах немецкое общество весьма скептически относилось к идеям о целесообразности подобного регулирования, очень скоро были получены первые положительные результаты. С 1969 г. основным элементом региональной политики в ФРГ становится «Совместная задача совершенствования региональной хозяйственной структуры» (далее «Совместная задача», в рамках которой решаются ключевые проблемы развития территорий и по сей день [3, с. 32]. Основными инструментами «Совместной задачи» служат инвестиционная помощь, стимулирование и поддержка инвестиций в региональную инфраструктуру, неинвестиционные мероприятия для малого и среднего бизнеса.

Как и в России, в Германии существует проблема несбалансированности уровней социально-экономического развития территорий, решение которой является основной целью ее региональной политики. Основным инструментом при этом является стимулирование экономического роста в отсталых регионах посредством структурной трансформации. Именно на нее, а не на субсидирование делается основная ставка в рамках «Совместной задачи». Регионы, требующие таких стимулирующих мер, начали выделяться еще в 1975 г. Их состав определяется на основе системы индикаторов, модели их нормирования регулярно корректируются. В период 2007–2013 гг. число категорий «проблемных» территорий было сокращено до двух основных: А — отсталые регионы, С — районы со структурными проблемами. Дополнительно выделялась зона D (согласно требованиям ЕС), в которой разрешалась поддержка инвестиций малого и среднего бизнеса, стимулирование развития инфраструктуры и кластеров.

В рамках «Совместной задачи» фирмы, осуществлявшие финансирование инвестиционных проектов в данных категориях регионов, могли получать инвестиционную помощь в размере от 10 до 50% (в зависимости от категории региона и размера компании) от объема собственных вложений. При этом величина помощи обратно пропорциональна уровню развития региона вложения и размеру фирмы. Максимальную инвестиционную помощь в размере 50% могли получать малые фирмы, инвестировавшие в наиболее отсталые земли Восточной Германии (кроме Берлина, Галле, Лейпцига и Бранденбурга — Юго-Запада) [3, с. 35–36]. Помимо инвестиционной помощи, активно используется такой инструмент, как льготные займы, предоставляемые малым и средним предприятиям сроком до 20 лет и гарантии сроком до 15 лет.

Интересным представляется американский опыт прецедентного решения проблемы активизации притока инвестиций в регионы, пострадавшие от природных

катастроф, с помощью инструментов налогового стимулирования. Столкнувшись с необходимостью восстановления имущественного комплекса территорий, пострадавших от ураганов Карина, Рита, Вилма (Gulf Opportunity Zone, GO Zone), налогоплательщикам-резидентам указанных территорий было предоставлено право на единовременный амортизационный вычет в сумме 500 тыс. долл., а резидентам особых предпринимательских зон (enterprise zones) — 535 тыс. долл. Также был предусмотрен специальный амортизационный вычет для оборудования заводов по производству биотоплива (cellulosic biomass ethanol plants), приобретенного после 20 декабря 2006 г., и оборудования, предназначенного для повторного использования и переработки отходов. Данный дополнительный амортизационный вычет позволяет, применив стандартные амортизационные вычеты, дополнительно оставлять в распоряжении хозяйствующих субъектов 50% стоимости амортизируемого имущества¹.

Данный опыт может быть интересен России как инструмент активизации притока инвестиций в основной капитал в регионы и территории (типы), пострадавшие от природных либо техногенных катастроф, а также территории (типы) с катастрофически высоким накопленным уровнем физического и (или) морального износа основного капитала. Количественные показатели и критерии применения требуют отдельной разработки и законодательного закрепления как элемент политики встроенных стабилизаторов для соответствующего типа территорий.

Проблема дифференциации и типологизации регионов связана с несбалансированностью их социально-экономического развития. Выравнивание уровней и смягчение существующих различий должно быть связано не только с использованием инструментов стимулирования и поддержки менее развитых территорий, но, как показывает мировая практика, с использованием ограничительных инструментов в отношении территорий развитых «чрезмерно». Предпочтение в современных условиях стоит отдавать экономическим инструментам, косвенно способствующим перенаправлению ресурсных потоков в менее развитые территории.

Подобные ограничительные меры успешно применялись с середины прошлого века в Великобритании, Франции, позднее в Италии и Нидерландах. Кажущаяся на первый взгляд парадоксальность ограничительных мер на практике позволяет не допускать излишне высокой концентрации административно-управленческих (а в дальнейшем и финансовых) ресурсов на отдельных территориях. Это, в свою очередь, способствует созданию равных условий для развития регионов, а значит уменьшает потребность в типологизации субъектов регулирования и использовании дифференцированных инструментов воздействия на них.

В данном контексте следует рассмотреть возможность корректировки принципов налоговой политики, дополнив их принципом дифференцированности взимания налогов, что позволит устанавливать налоговые ставки и предоставлять льготы с учетом формы собственности, гражданства, места происхождения капитала и пр. для различных типов территорий². Такие меры помогут не допускать сверхвысокой

¹ How to Depreciate Property. Internal Revenue Service: Publication 946 / — официальный Интернет-сайт Службы внутренних доходов США (Internal Revenue Service) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.irs.gov/>

² Необходимость и возможность реализации данного подхода в едином федеративном государстве подтверждается тем, что дифференцированный подход уже реализуется сегодня, например, при установлении различных ставок штрафов при нарушении некоторых пунктов ПДД в различных субъектах РФ, дифференцированных тарифах за парковку и пр. Отрицательные внешние эффекты нарушений ПДД в крупных городах оказываются часто гораздо масштабнее, чем в мелких и средних, в связи с чем штрафы также выше. Аналогично, устойчивый дисбаланс в уровнях социально-экономического развития различных типов территорий создает отрицательные экстерналии: экономическая, социальная, территориальная целостность

концентрации финансовых и административных (в основном государственно-управленческих) ресурсов. Высокая концентрация последних часто приводит к фактическому превращению их в обслуживающий корпоративные интересы сервисный сегмент, функционирующий на рыночных принципах.

Российская практика дифференцированного подхода к применению инструментов регулирующего воздействия связана преимущественно с возможностью установления дифференцированных ставок налогов в пределах максимально возможных значений, установленных нормативно правовыми актами федерального и регионального уровней. Сами предельные значения нормативов одинаковы для всех территорий, что подтверждает недостаточное применение на федеральном уровне инструментов дифференцированного регулирующего воздействия в отношении различных территорий. При этом на уровне субъектов федерации их использование федеральным Центром допускается.

Некоторые элементы дифференцированного подхода также используются при разработке сценарных условий и стратегий развития на средне- и долгосрочные периоды, в которых описываются возможные типы будущих траекторий развития территорий. Существующая в России дифференциация социального пространства требует участия федерального Центра в установлении и контроле обязательного уровня социальных стандартов, типологизация которых позволит обеспечить соответствие их гарантированного уровня социально-экономическому типу территории, на которой удовлетворяются насущные потребности населения, определяющие качество жизни. Это позволит избежать возникновения дисбалансов в развитии экономической и социальной инфраструктуры, которые нередко наблюдаются сегодня в РФ.

Определение экологических нормативов и характеристик ПДК вредных выбросов для различных территорий также целесообразно производить на основе типологического подхода. Существующая практика нормирования данных показателей на федеральном уровне и возможность их уточнения на уровне субъектов федерации не обеспечивает возможности учета существенных различий территорий по природно-климатическим и ландшафтным условиям, существующему уровню антропогенного воздействия на внешнюю среду.

Территории России существенно отличаются по природно-восстановительному потенциалу, накопленному за предшествующие периоды в результате хозяйственной деятельности, уровню загрязнения, плотности населения. Установление дифференцированных значений экологических показателей для каждого типа территорий позволит повысить эффективность использования природных объектов, корректировать, а при необходимости и выравнивать уровни антропогенной нагрузки на природные объекты на системной основе, меняя направления и технологии их эксплуатации.

В целом в России отмечается недостаточное использование макроинструментов региональной экономической политики (связанных с дифференциацией общегосударственной налоговой, кредитной, инвестиционной, социальной политики), а также преобладание ограничительных методов и административных инструментов по сравнению с экономическими, недостаточное использование поощрительных методов и инструментов экономической политики. Выявление типов территорий целесообразно проводить с использованием методов экономико-статистического

государства оказывается под угрозой и требует дополнительных затрат усилий и ресурсов. Именно поэтому некоторое сдерживание существенного устойчивого опережающего экономического развития соответствующих территорий представляется эффективным механизмом уменьшения дисбаланса уровней социально-экономического развития территорий полярных типов.

анализа. Методы количественного и качественного анализа однородности позволяют определять необходимость типологической группировки территорий по тем или иным группированным признакам. Целесообразно выделять 3–5, но не более 7 типологических групп.

Фрагментарное использование на макроуровне лишь некоторых элементов дифференцированного подхода при использовании инструментов регулирующего воздействия в отношении территорий разных типов приводит на практике к закреплению сложившейся неоднородной по уровню социально-экономического развития структуры территорий, а иногда и к усилению дифференциации. Именно поэтому проблему сглаживания неоднородности развития территорий не удастся решить уже много лет. Удастся лишь замедлить темпы роста дифференциации, заморозить их, смягчить последствия и не более того.

Более сильные и жизнеспособные территории более успешно конкурируют за распределяемые из Центра ресурсы, имеют субъектов, лоббирующих их интересы. Сам Центр, стараясь обеспечить эффективность бюджетных расходов, также склонен иметь дело с успешными и сильными регионами, доказавшими свою финансовую и хозяйственную состоятельность. Результатом оказывается усиление социально-экономической и политико-культурной периферийности слабо развитых территорий и отсутствие перспектив вырваться из порочного круга проблем дотационного региона. Дифференцированный же подход, при котором «слабым» регионам не предлагают конкурировать на равных с «сильными», приводит к конкуренции лишь в рамках соответствующей типологической группы. В этом случае, конкурируют относительно равные субъекты и сама конкуренция оказывается продуктивной, позволяющей в перспективе «вырваться» из границ своего типа, мигрируя в более высокий иерархический тип.

Регулирующее воздействие при таком подходе становится более адресным, результативность использования инструментов регулирующего воздействия существенно возрастает, структура регионов по уровню социально-экономического развития изменяется. За счет усиления мотивационных механизмов, целевого распределения ресурсов тем или иным типам территорий, в условиях внутригрупповой конкуренции будет наблюдаться миграция территорий в экономически более развитые типы из менее развитых. Численность и наполнение последних будет сжиматься как шагреневая кожа.

Типологизация позволит уйти от малоэффективного принципа выравнивания бюджетной обеспеченности, как основного инструмента, используемого при балансировании межрегиональных диспропорций, но не учитывающего реальных потребностей в текущих, капитальных, инвестиционных расходах, характерных для территорий различных типов. При проведении типологизации регионов, кроме традиционного показателя произведенного валового регионального продукта на душу населения, характеризующего уровень развития экономики территории, предлагается использовать показатель использованного регионального продукта в расчете на душу населения [1, с. 44] как наиболее подходящий для комплексной оценки уровня жизни населения региона. Используемая в России система СНС позволяет рассчитывать его, однако официальная статистика не ввела его в систему основных макроэкономических показателей РФ.

Проведенный анализ позволяет утверждать, что дифференцированный подход в использовании основных инструментов регулирующего воздействия на основе типологизации территорий является эффективным механизмом управления социально-экономическим развитием субъектов РФ. Данный подход в той или иной форме давно и успешно применяется в практике многих зарубежных стран, столкнувшихся с необходимостью выравнивания уровней социально-экономического развития территориальных образований.

Россия пока использует лишь элементы типологического подхода, ориентируясь в первую очередь на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности территорий, что не позволяет уверенно продвигаться в решении одной из главных задач региональной политики России — структурной трансформации экономики. Многообразие теоретических подходов и сложности методологического характера затрудняют разработку типологической группировки территориальных образований для нужд дифференцированного подхода, не умаляя практической значимости решения данной задачи.

Литература

1. Горшенина Е. В. Региональные экономические исследования: теория и практика : монография. Тверь : Твер. гос. ун-т, 2009.
2. Ивашкова Т. К., Морозова Н. В. Типология регионов Российской Федерации // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ». 2014. № 6. <http://naukovedenie.ru/PDF/87EVN614.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана.
3. Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН / отв. ред А. В. Кузнецов. М. : ИМЭМО РАН, 2009.

References

1. Gorshenin E. V. *Regional ekonomichskih Research: Theory and Practice* [Regional'nye ekonomicheskie issledovaniya: teoriya i praktika]. Monograph. Tver : Tver State University Press [Tver. Gos. Un-t], 2009. (rus)
2. Ivashkova T. K., Morozov N. V. *Typology of regions of the Russian Federation* [Tipologiya regionov Rossiiskoi Federatsii] // Internet magazine «Science of Science» [Internet-zhurnal «NAUKOVEDENIE»]. 2014. N 6. <http://naukovedenie.ru/PDF/87EVN614.pdf> (free access). Caps. from the screen. (rus)
3. *Regional policy of the EU* [Regional'naya politika stran ES] // Center for European Studies, IMEMO [Tsentr evropeiskikh issledovaniy IMEMO RAN]. Ans. Ed A. Kuznetsov. Moscow : IMEMO, 2009. (rus)