

В.П. Тимошенко
**МОДЕРНИЗАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ
В ИНДУСТРИАЛЬНОМ РЕГИОНЕ
(ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА)**

Требования к экономической политике

Опыт первых лет реформ в индустриальных регионах выявил потребность формирования концептуальной базы для проведения экономической политики, поиска механизмов модернизации социально-производственного комплекса. Системный кризис общественных отношений обуславливает необходимость включения в состав экономической политики следующих компонентов:

1. Диверсификация экономической активности. Ее целью является сокращение ненормальной зависимости территории от промышленности и, особенно, от ее базовых отраслей в валовом продукте, занятости и торговле с другими странами и регионами.

2. Развитие высокотехнологичных отраслей как в промышленности, так и в сфере услуг с целью создания динамичной структуры экономики и занятости.

3. Ликвидация отсталости и возрождение пришедших в упадок депрессивных территорий. Этот элемент экономической политики очень актуален для Урала, внутреннее распределение экономической активности которого крайне неравномерно, а многие созданные в годы произвольного планирования промышленные очаги пришли в упадок, т.к. потеряли базу своего существования — это города вблизи истощенных запасов полезных ископаемых (например, Карабаш, Дегтярск, Копейск и др.), промышленные центры, локализованные не по экономическим, а по военным, политическим, идеологическим, полицейским и т.п. соображениям (г.Снежинск, г.Катав-Ивановск и др.).

Несомненно, что проводить в отношении индустриальных районов и центров достаточно последовательную политику оздоровления и модернизации в серьезных масштабах в ближайшие годы будет не в состоянии ни правительство России, ни, тем более структуры местной власти.

Все послевоенные годы правительства западных стран пытались оживить индустриальные регионы через проиндустриальную политику поддержки их основного технологического ядра. Эта политика

стоила дорого, но закончилась в целом неудачно, а начавшееся возрождение индустриальных регионов было связано скорее с антииндустриальной политикой конца 1970-х гг.

Понятие «антииндустриальная» политика не носит в этом контексте признаков дискриминации, наоборот — обанкротилась политика дотаций и искусственной поддержки дряхлеющих индустриальных структур, но как только для них были исключены привилегированные экономические условия и наступил упадок, потребности регионального развития вызвали к жизни новые центры, к этим центрам стали смещаться финансовые, трудовые, материальные и интеллектуальные ресурсы территорий. Таким образом, если решающим элементом проиндустриальной экономической политики на Западе и в бывшем СССР являлись прямые и косвенные дотации индустриальным отраслям и поддержка искусственного спроса на их продукцию, то основным моментом антииндустриальной политики стало создание равных экономических условий для всех технологических укладов.

Вероятно, именно «антииндустриальная» политика — политика будущего — является разумной в условиях индустриальных регионов, хотя и не всегда осуществимой в полном объеме по социальным (безработица, миграция), политическим (наличие индустриального лобби) и идеологическим причинам.

В послевоенной, особенно в консервативной, экономической политике западных правительств в индустриальных регионах есть ряд ключевых моментов, которые могут быть использованы для решения проблем индустриальных регионов, территорий и агломераций:

1. Сосредоточение ресурсов на решающих направлениях, в отраслях и территориях, формирующих будущее отраслевое ядро региона; предпочтение краткосрочных целей развития долгосрочными.

2. Резкое сокращение государственного вмешательства в экономическую жизнь индустриальных регионов, как положительного (дотации, ссуды, капиталовложения в инфраструктуру), так и негативного (запреты и ограничения, в том числе носящие социальный характер). Для Урала это означает важность быстрой приватизации не только предприятий сферы услуг, но и традиционных базовых отраслей, социальной и экономической инфраструктуры.

3. Оказание помощи экономическим субъектам индустриальных регионов не через дотации и ссуды (хотя фонд льготных кредитных ресурсов для предоставления на конкурсных условиях также необходим), а через предоставление свободы, в том числе создание зон свободного предпринимательства, свободной торговли и т.д. Индустриальные территории, особенно расположенные в глубине страны, нуждаются в таком статусе. Многие высокотехнологичные предприятия, входившие ранее в состав ВПК и «временно ненужные» отечественной экономике, могут выжить лишь при условии достаточно свободного экспорта своих товаров на мировой рынок и свободы доступа иностранных инвестиций в эти предприятия.

4. Осознание властями индустриальных территорий необходимости структурной перестройки и их готовность последовательно проводить эту политику.

Что касается непосредственных капиталовложений центрального и региональных правительств в индустриальные территории с целью их возрождения, то мировая практика нашла достаточно рациональный механизм применения этих ограниченных ресурсов. Его основным элементом является поощрение создания полюсов роста, способных к широкому распространению импульсов развития через информационные и кооперационные связи. Вторым важнейшим элементом являются государственные капиталовложения в интеллектуальные ресурсы, социальные мероприятия, а также в объекты инфраструктуры, благоприятствующие привлечению капиталовложений.

Однако необходимо учитывать, что полюса роста могут оказывать на экономику не только положительные, но и негативные воздействия — вымывание капиталов, интеллектуальных и трудовых ресурсов (такой пример в прежней советской экономике являют предприятия ВПК). Поэтому политика помощи отраслевым полюсам роста должна быть очень осторожной и взвешенной.

Политика поощрения роста практически может сводиться к созданию отдельных передовых отраслевых и территориальных зон, в то время как потребности общего развития региона диктуют необходимость не столько перераспределять ресурсы развития, сколько поощрять их генерирование и распространение — интеграцию передовых технологий в общий механизм экономики.

Важнейшими направлениями деятельности по созданию отраслевых и территориальных полюсов роста следует считать:

1. Создание особой структуры самоуправления. В зонах роста необходимо создать структуру управления, способную более широко, чем обычные местные органы власти, регулировать экономические процессы на своей территории и внешние связи. Таким органам управления могут быть переданы особые полномочия по налоговому и внешнеэкономическому регулированию, природопользованию и землепользованию, лицензированию экономической активности, распоряжению кредитно-инвестиционными ресурсами. В малых городах Урала идеальной может быть модель совмещения функций территориального управления с функциями корпорации развития.

2. Предоставление льгот и привилегий (в том числе, особого налогового и внешнеэкономического режима) для экономических субъектов, действующих в депрессивных экономических зонах.

3. Программа инвестиций и создание кредитно-финансовых резервов для таких территорий и отраслей.

4. Особый подход к организационно-правовым формам созданных на этих территориях предприятий.

При огромной роли государства в создании и развитии особых территорий и зон роста его функция должна быть ограничена регулированием общего процесса развития. Ограничение роли государства является важнейшим условием рыночной трансформации и структурной динамики.

Для Урала проблема выбора приоритетов экономического роста стоит очень остро, и не только из-за ограниченности ресурсов для развития, но и потому, что при их выборе вновь начинают преобладать традиционные приемы принятия решений в экономике. Сегодня это выражается, например, в том, что на роль особых экономических зон претендуют «номерные» и «закрытые» военно-промышленные города, крупные индустриальные центры, интересы которых защищают сильные традиционные индустриальные лобби, а государственные капиталовложения начинают рассматриваться в качестве основного элемента структурной политики.

Между тем лишь некоторые предприятия региона могут сегодня претендовать на роль технологических полюсов роста, и лишь после того, как на них будут проведены масштабные мероприятия по

реструктурированию и изменению системы управления. Без программы таких мероприятий ресурсы уйдут на сохранение архаичной системы хозяйствования и усилят негативные эффекты в экономике и обществе.

Индустриальные территории, наиболее инерционные и неприспособленные к рынку, неизбежно станут в ближайшие годы одной из основных жертв в процессе финансовой стабилизации и создания в экономике страны нормальных условий для рыночного развития. При этом финансовая стабилизация и рынок с минимальным вмешательством государства необходим в первую очередь именно им: только реформированная экономика может рассчитывать на высокую инвестиционную активность, которая создаст спрос на продукцию и услуги традиционных индустриальных отраслей. Кроме того, только в рыночной экономике с нормальной структурой и динамикой цен могут возникнуть условия для функционирования высоких технологий, действительно имеющих будущее, и осуществления долгосрочных проектов по их развитию и возрождению депрессивных индустриальных территорий.

Реализация потенциальных возможностей территорий в социально-экономическом развитии российского общества, экономических реформах и формировании рыночных отношений невозможна без постановки и решения ряда важных вопросов. Во-первых, сегодня представители всех органов власти и управления отчетливо понимают, что без подключения регионов и территориальных образований к осуществлению начатых реформ стабилизировать социально-экономическую ситуацию невозможно. Именно продолжительное игнорирование этой проблемы застопорило реформы, породило сомнения в их реальности. Во-вторых, издержки чрезмерной политизации субъектов федерации в процессе реформаторских преобразований должны быть известны общественности. Политические решения должны базироваться на реальных социально-экономических отношениях, без этого вряд ли будет происходить углубление начатых реформ. В-третьих, рассматривать роль и место регионов в дальнейшем углублении реформ и стабилизации социально-экономического развития страны трудно без предварительного общеметодологического исследования рынка и рыночных отношений.

В рассмотрении рыночных отношений как самоцели социально-экономического развития (сказалась идеализация рынка и рыночных отношениях как панацеи от всех «болезней» экономического, социального, экологического, политического, национального и нравственного характера) коренятся многие ошибочные представления инициаторов макроэкономических реформ, отождествлявших кризис административно-планового управления с кризисом всей системы хозяйствования.

Между тем сегодня остро стоит вопрос поиска оптимальных и гибких вариантов соотношения государственного регулирования и рынка в стратегических и тактических решениях вопросов развития индустриальных территорий. Наибольшее вмешательство государства требуется, видимо, при определении стратегии социально-экономического развития на всех уровнях; обеспечении экологического равновесия; отработке и реализации механизма социальной защиты сообществ отдельных территорий и групп населения. Даже самые развитые в рыночном отношении страны давно поняли бесплодность использования рыночных регуляторов в определении социально-экономической стратегии, обеспечении экологической безопасности и социальной защиты населения.

Немалую роль в ходе социально-экономической модернизации может сыграть признание территорий не только субъектами федерации, но и субъектами осуществления экономических реформ и развития рыночных отношений. С одной стороны, с углублением реформ именно на уровне областей и республик накапливаются разнообразные проблемы социального, экономического, национального и иного порядка. В этих условиях именно регионы превращаются в «отстойники» социально-экономических и политических ошибок и издержек деятельности властных структур всех уровней. Чем больше ошибок, просчетов и игнорирования интересов территорий, тем более мощными становятся требования их суверенизации, усиливаются процессы разбазаривания общественного богатства, снижается жизненный уровень населения и теряется управляемость регионов. С другой стороны, процессы углубления экономических реформ, органически не согласованные с особенностями областей и республик, усиливают дифференциацию в их социально-экономическом развитии. Эти особенности нельзя игнорировать в определении отраслевой структуры народного хозяй-

ства регионов, удельного веса конверсируемых предприятий, экологического состояния и др.

Если с этих позиций рассматривать Уральский регион, то период освоения им рыночных отношений и вхождения в рынок на несколько порядков сложнее, чем в районах с меньшим удельным весом тяжелой промышленности, оборонных предприятий, с меньшей экологической загрязненностью. Известно, что в последнее время заметно замедлилось преобразование экономики, а начатые реформы все труднее доводятся до логического завершения. Естественно, возникает вопрос: почему это происходит?

Думается, что причины заключаются в недоучете особенностей социально-экономического развития страны в предшествующий период и в отсутствии взвешенной региональной политики федерального центра.

Сегодня назрела потребность включить рыночные регуляторы в механизм социально-экономического функционирования регионов и территорий. Иными словами, пора перенести ответственность за осуществление реформ с центральных органов на местные. Понимание необходимости подобной корректировки реформ и реализация на деле этой необходимости способны, как показывает мировая практика, сделать процессы преобразования экономики не только необратимыми, но главное — результативными.

Чтобы обеспечить согласование территориальных, отраслевых и народнохозяйственных интересов, необходимо привести в действие территориальные источники экономического роста, территориальные факторы, определив меру их отдачи. При реализации территориальных интересов важен анализ особенностей формирования региональных издержек производства и обращения, а также чистого дохода областей и региона в целом, кредитно-финансовой системы в условиях хозрасчета.

Эффективное развитие территории прямо зависит от того, как реализуются ее коренные экономические интересы прежде всего через кредитно-финансовую систему, пронизывающую все структурные уровни. Самая сложная проблема в данном случае — формирование бюджетов разных уровней, их согласование в интересах каждого структурного звена и региона в целом. Для Урала это обстоятельство имеет принципиальное значение.

Успешное проведение экономической реформы в старопромышленном регионе малореально без радикального изменения всей сложившейся финансовой и денежно-кредитной системы. Финансовый механизм оказывает определяющее воздействие на становление и развитие новых экономических отношений. Особое значение реформа финансовой системы приобретает в решении проблем капиталовложений для структурной перестройки экономики региона — основного звена в цепи антидепресссионных мер.

Организационно-экономический механизм модернизации локальных территориальных систем

Потребности модернизации социально-экономического комплекса горнопромышленных территорий Урала вызвали к жизни Программу «Научные основы социально-экономической реабилитации горнопромышленных территорий Челябинской области». Эта программа реализуется через Ассоциацию муниципальных образований и имеет уже некоторые позитивные результаты. Проблема модернизации экономики территории рассматривается участниками Ассоциации как первоочередная в налаживании координации усилий муниципальных образований и видится следующим образом.

Очевидно, что любые программы модернизации экономики локальных территориальных систем останутся на бумаге, если не будет создан действенный организационно-экономический механизм их осуществления. Иначе говоря, планы должны строиться на надежной финансово-инвестиционной и организационно-правовой основе. В первую очередь это означает, что необходимо найти ответ на два взаимосвязанных вопроса: где взять необходимые ресурсы и как распорядиться ими с наибольшей отдачей.

В принципе, существует несколько потенциальных источников финансового обеспечения политики модернизации: федеральный, областной и местные бюджеты; собственные средства предприятий; частный отечественный и иностранный капитал; кредитные ресурсы коммерческих банков; сбережения населения.

Реальность, однако, такова, что их использование для целей долгосрочного развития пока минимальная. И этому есть объективные причины. Бюджеты всех уровней обескровлены. Денег катастрофически не хватает на покрытие текущих нужд. Предприятия испытывают острый дефицит оборотных средств. Банки не заинтересо-

ваны в кредитовании долгосрочных проектов. Частный капитал предпочитает быстроокупаемые вложения в сферу обращения. Его приток из других регионов, а тем более из-за рубежа, маловероятен. Свободные средства населения используются в основном в непроизводительных целях: вкладываются в различные «финансовые операции», иностранную валюту, престижные товары и т.д.

Отсюда следует, по крайней мере, два вывода. Первое, нельзя делать ставку на какой-либо один источник. Необходимо задействовать их все. Только при таком условии можно обеспечить стартовый капитал для преодоления кризиса в экономике. И второе, нужно осуществить давно назревший радикальный маневр имеющимися ресурсами, создать необходимые условия для их мобилизации.

Конкретно это означает следующее. Как бы ни было трудно, необходимо пересмотреть существующие принципы формирования областного бюджета. Пришло время четко зафиксировать в нем целевые ассигнования на нужды антикризисного долгосрочного развития. Причем средства должны не «размазываться», а концентрироваться на самых перспективных, обещающих реальную отдачу проектах. Их целесообразно аккумулировать в специальном инвестиционном бюджете. В его наполнении должны участвовать на договорной основе и муниципальные образования.

Этот бюджет, в отличие от текущего, следует использовать на самовоспроизводимой основе, предусматривая переход неиспользованных остатков на следующий год. Важный канал пополнения инвестиционного бюджета открывается в связи с появлением в сентябре 1996 г. Указа Президента РФ «О нормативах распределения средств, поступающих от приватизации». Радикальное повышение доли регионов в соответствующих доходах, особенно при реализации федеральной собственности, выделенной в счет погашения задолженности Центра по бюджетному финансированию, может, при разумном подходе, стать серьезным источником получения дополнительных средств.

Далее. Необходимо по-хозяйски распорядиться находящимися в областной собственности пакетами акций, пересмотреть условия дотирования нерентабельных предприятий. С использованием трастовых операций, вексельного обращения, денежных аукционов добиться реального притока финансовых ресурсов. Главное при

этом не допустить, чтобы «латание» текущих «бюджетных дыр» поглотило всю возможную выручку от этих операций.

Определенные средства для нужд модернизации может обеспечить хотя бы частичная переориентация ресурсов коммерческих банков на финансирование реального сектора экономики. Этого можно добиться посредством внедрения практики кредитования под гарантии областной администрации (или ее структур). Естественно, подобные решения должны приниматься на конкурсной основе и тщательно прорабатываться на предмет своевременного возвращения выдаваемых заемных средств. Наиболее реально таким способом обеспечить пополнение оборотных средств предприятий, а также текущий и капитальный ремонт их оборудования. Со временем такая практика может быть использована и для кредитования крупных капиталовложений. Необходимо создать условия для перелива частного капитала в «локомотивные» отрасли экономики. В этих целях следует использовать хорошо продуманный комплекс мер: от налоговых льгот и поощрений до создания администрацией системы страхования инвестиций от некоммерческих рисков.

Важным инвестиционным ресурсом являются временно свободные средства населения. Задача заключается в том, чтобы эффективно их задействовать. Здесь стоит использовать два пути. Во-первых, следует всячески содействовать мобилизации мелких вкладов институциональными инвесторами — надежными инвестиционными фондами, банками, страховыми компаниями. И, во-вторых, организовать выпуск высоконадежных, финансово привлекательных областных инвестиционных займов. Свободные средства населения могут и должны работать на будущее.

Не стоит сбрасывать со счета и собственные средства предприятий. Льготы и поощрения, целенаправленные кредиты, страхование инвестиционных рисков, распространение лизинга, долевое участие государства в инвестиционных проектах, появление надежных каналов продвижения их продукции на рынок будут стимулировать предприятия к вложению в основной капитал своих средств. В перспективе они должны стать главным источником расширения и технического перевооружения производства.

В плане организационно-правового обеспечения политики модернизации основные усилия властных структур необходимо сосредоточить на следующих направлениях:

— создание в пределах компетенции органов власти соответствующей законодательной базы;

— корректировка налоговой политики в целях стимулирования роста фонда потребления, введение специальных сборов на нетто-вывоз капитала в денежной, товарной или иной форме юридическими и физическими лицами;

— реорганизации областных органов управления, обеспечивающая им возможность эффективно решать перспективные задачи;

— инвентаризация имеющихся ресурсов, определение потенциальных «точек роста» экономики области;

— разработка целевых программ модернизации отдельных секторов хозяйства, отдельных территорий, внедрение системы прогнозирования и индикативного планирования развития экономики области;

— создание структур, ответственных за отбор и финансирование перспективных инвестиционных проектов (администрации и экспертные советы целевых программ модернизации, областной инвестиционный бюджет, областной инвестиционный банк, областной залогово-инвестиционный фонд);

— организация межбюджетного взаимодействия в целях объединения и более эффективного использования ресурсов, выделенных в рамках федеральных программ (в части касающейся областей), областного и муниципального бюджетов;

— содействие развитию рыночной инфраструктуры, создание областных и межрегиональных корпораций, призванных обеспечить заказы на продукцию предприятий области, оказывать им консалтинговые и маркетинговые услуги;

— внедрение механизма согласования цен между производителями и потребителями основных ценообразующих товаров при посредничестве соответствующих структур областного управления.

Требования к сфере управления

Первые годы рыночных реформ в уральской провинции убедительно продемонстрировали, что традиционные методы управления территориями не обеспечивают их выживания, сохранения и

возрождения специфики социально-экономической и социокультурной среды местных сообществ, особенно небольших городов. Поэтому перед местной властью встает проблема поиска новых способов решения местных проблем и прежде всего главной из них — обеспечения жизнедеятельности населения. Решение этой проблемы немислимо без подготовленных специалистов-управленцев, хорошо ориентирующихся в современных рыночных реалиях. При условии дальнейшей корректировки экономической реформы, в первую очередь переноса ее центра непосредственно на места, а также передачи прав по использованию собственной ресурсной базы органам местного самоуправления, процессы саморазвития территорий могут пойти быстро и эффективно.

Реализация идей саморазвития территорий возможна прежде всего на основе становления самоуправления как института народовластия, формирования и развития нового политического самосознания людей, пробуждения стремления к экономической и политической самоорганизации, не говоря уже о совершенствовании самой законодательной базы осуществления реформ на местах. Местная власть должна иметь возможность, свободно ориентируясь в реальной социально-экономической ситуации малых городов, использовать возможности своих территорий для решения всего комплекса местных проблем.

Время, когда деятельность местных властей определялась «сверху» и практически полностью зависела от государственных «вливаний» в той или иной форме, безвозвратно уходит. Нужны новые подходы, новые методы управления, новые способы решения местных проблем. Следовательно, эффективное самоуправление возможно только при условии его развития в комплексе с совершенствованием всей законодательной базы как системы политической власти в стране, так и сферы хозяйственной деятельности.

Становление местного самоуправления не сводится к простой передаче отдельных полномочий и функций сверху вниз. Самоуправление является системой власти, параллельной государственной системе территориального управления. Развитие системы органов самоуправления — это итог «встречного движения» «сверху» на основе законодательной поддержки самоуправления и «снизу» в результате гражданской активности жителей, осознания ими своих конституционных прав.

Процесс нормативного и фактического разграничения собственности между федеральным, субфедеральным и местным уровнями, ведущий к формированию новой региональной структуры прежде единой государственной собственности, начался почти два года назад. Содержание этого процесса определяется в первую очередь тем, что в соответствии с Конституцией РФ все относящиеся к нему вопросы находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов; у органов же местного самоуправления практически нет достаточных правовых оснований для реального участия в образовании новой системы территориальной организации отношений собственности.

Многие весьма важные вопросы не нашли еще окончательного решения: правовой регламентации действий по разграничению объектов собственности; установления и юридического закрепления их нового правового статуса; организации управления государственной (федеральной и субфедеральной) и муниципальной собственностью; условий и ограничений в распоряжении ею; и др. Создалась противоречивая, то и дело обостряющаяся, ситуация (один из ряда примеров подобного рода — проект учреждения «Уральской республики»). Она не может разрешиться сама по себе, без законодательного установления четкой системы критериев и процедур для разделения государственной собственности по уровням государственной власти и местного самоуправления, без однозначного и исчерпывающего указания относительно того, на какие виды имущества исключительное право собственности закрепляется за каждым из этих уровней.

Необходимо ясное определение и законодательное закрепление правового статуса и правового режима использования государственного и муниципального имущества, находящегося или передаваемого в собственность каждого субъекта Федерации и административно-территориального образования; в идеале требуется разработка и введение кадастров (системы отдельных кадастров) региональной собственности в разрезе ее видов, стоимостных и натуральных показателей.

Исходя из изложенного, следовало бы, на наш взгляд, незамедлительно закрепить в нормативных актах общероссийского уровня: а) нормы полной ответственности органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления за решения всех хозяйственных,

финансовых, социальных, экологических и иных проблем, связанных с владением государственной и муниципальной собственностью, а также правила межбюджетных взаимоотношений по поводу этой собственности (в том числе при получении дотаций и субвенций); б) перечни объектов и сфер государственной и муниципальной собственности, которые не укладываются в систему вышеуказанных критериев и по которым необходимы особые (в том числе договорно-согласительные) процедуры; в) условия, порядок и процедуры передачи государственной и муниципальной собственности с одного уровня государственного устройства на другой с учетом того, что эта собственность является народным достоянием (в данной связи может понадобиться, например, процедура типа референдумов).

В России еще только начинает складываться правовое регулирование природоресурсных отношений, ориентированное, с одной стороны, на рыночную экономику и, с другой, на условия нового федерализма и местного самоуправления. Важнейшей отраслью такого регулирования является горное право, основным кодифицированным источником которого выступает Закон о недрах, закрепляющий общие принципы и институты регулирования отношений, возникающих в процессе изучения, использования и охраны недр на территории России, ее континентального шельфа и морской экономической зоны, а также отходов горнодобывающих производств.

Двухлетний опыт применения этого закона показал необходимость внесения ряда изменений и дополнений в природоресурсное право. Объясняется это продолжающимся активным переходом от жесткой централизованной схемы управления природопользованием к ориентированной на рынок децентрализованной системе территориального управления охраной, воспроизводством и использованием природных ресурсов. С позиции нового федерализма и местного самоуправления наиболее актуальными в сфере правового регулирования природопользования следует, очевидно, считать такие проблемы: 1) систематизация норм, регулирующих комплексное использование и охрану недр и правил их эксплуатации в условиях рыночной экономики на основе кодификации горного законодательства (отражающей новую государственную политику в данной области и предполагающей частичную кодификацию гор-

ного права в форме законов «О нефти и газе», «Об угле» и т.п., призванных учесть специфику правового регулирования отношений в отдельных сферах природопользования); 2) более четкое разграничение компетенции и правомочий в распоряжении недрами разновысших органов государственной власти и местного самоуправления — на основе решения важнейшего вопроса о том, кто признается собственником природных ресурсов; 3) операциональный учет интересов малочисленных народов Севера (на территории проживания и ведения традиционной хозяйственной деятельности которых добывается основная доля углеводородного сырья) с законодательным установлением юридического статуса этих народов и конституированием институтов, представляющих их нужды и запросы; 4) развернутое законодательное определение содержания, форм и процедур реализации в рамках лицензионно-договорного механизма регулирования добычи полезных ископаемых, правоотношений ресурсопользователей с территориальными органами власти по поводу социального развития и инфраструктурного обустройства территории, охраны окружающей среды, национально-этнических, финансовых и бюджетно-налоговых отношений.

В сфере бюджетно-налоговых отношений сейчас существует множество сложных и острых проблем переходного периода, отражающих (и одновременно активно влияющих на их решение) вопросы соотношения централизации и децентрализации, баланса центростремительных и центробежных тенденций, сохранения целостности государства и гарантий региональной самостоятельности и ответственности. В числе этих вопросов — перемещение государственных расходов на нижестоящие уровни, не сопровождаемое компенсирующим увеличением региональных доходов; неудовлетворительное разделение доходных источников бюджетов, при котором наиболее доходные и надежные налоги поступают на федеральный и субфедеральный уровни; низкая доля в структуре налоговых поступлений в бюджеты регионов закрепленных доходов по сравнению с регулирующими; наличие неоправданной дифференциации нормативов налоговых отчислений в региональные бюджеты и предоставление дотаций и субвенций на основе практики субъективной индивидуализации межбюджетных отношений.

В этой связи требуются разработка и законодательное закрепление ряда дополнительных мер. Последние, по нашему мнению,

должны быть ориентированы на решение таких задач, как, во-первых, исключение в бюджетно-налоговых отношениях преимуществ или дискриминации регионов в зависимости от их уровня и статуса; основанием любых преференций или рестрикций могут быть только общепризнанные и понятные критерии, реализуемые в рамках открытых (гласных) процедур; во-вторых, обеспечение единства бюджетно-налоговой системы и ответственности региональных властей за его сохранение, в частности за сбор федеральных налогов на их территориях и направление полученных таким образом средств в федеральный бюджет; в-третьих, завершение процесса разделения расходов и ответственности между уровнями государственной власти и местного самоуправления в соответствии с принципом отнесения расходов на тот уровень, на котором преимущественно обеспечивается удовлетворение соответствующих потребностей; в-четвертых; исчерпывающее установление основных полномочий региональных властей в принятии решений на основе собственной ответственности, предполагающей право распоряжения собственными доходами и расходами; в-пятых, разработка и внедрение социально-экономических критериев (нормативов) и методов определения обоснованных потребностей в расходах применительно к региональным бюджетам всех уровней; в-шестых, установление более жестких зависимостей между объемами межбюджетного перераспределения средств и потенциальным уровнем доходности регионов; в этом контексте нужен учет новых возможностей регионов в распоряжении своей собственностью, сокращения бюджетных расходов в связи с коммерциализацией социальной сферы и повышением уровня социального самообеспечения населения.

Государственная поддержка регионов в принципе должна быть ориентирована на обеспечение всем гражданам России, независимо от места их проживания, равных возможностей в пользовании правами и свободами, гарантированными Конституцией и законами РФ. Государственная поддержка также призвана играть роль источника компенсаций, требующихся регионам, которые характеризуются экстремальными природно-климатическими условиями; восполнять затраты регионов на реализацию некоторых общегосударственных задач; и т.д. Исследование этого интереснейшего и сложнейшего аспекта рассматриваемой проблемы показало ее невероят-

ную структурную сложность и, одновременно, наличие больших неиспользованных возможностей ее упорядоченного решения.

Основными проблемами государственной поддержки, требующими неотложных решений в контексте укрепления федерализма и местного самоуправления, можно считать: отсутствие развернутых законодательных процедур участия субъектов Федерации и административно-территориальных образований в этом процессе; неразработанность нормативно-методического аппарата оценки реальной потребности регионов всех уровней в государственной поддержке; ориентация этой поддержки только на субъекты Федерации; нецелевое предоставление такой поддержки и недостаточная ответственность ее получателей за достигаемый благодаря ей эффект; отсутствие учета поступления в регионы всех видов прямой и косвенной поддержки; и др.

Становление нового федерализма и местного самоуправления, происходящее в России одновременно с переходом к рыночной экономике, усиливает взаимозависимость предпринимательства и региональной власти. Кардинальные изменения в принципах формирования, структуре и функциях территориальных органов власти, с одной стороны, и не менее глубокие преобразования в экономической природе, традиционном юридическом статусе и структуре хозяйствующих субъектов, с другой, переводят проблему территориально-хозяйственных отношений в новое качество.

С одной стороны, исключительное разнообразие территориально опосредованных управленческих решений и коренные изменения в структуре субъекта (органы власти) и объекта (хозяйственная деятельность) определяют новое, современное содержание регулятивных функций территориального управления, которое должно вытекать из необходимости согласованного обеспечения интересов регионов и хозяйствующих в них субъектов. С другой стороны, необходимо учитывать стихийность формирования властно-управленческих структур. Она привела к тому, что сложилась беспрецедентная совокупность региональных уровней и органов с пока еще крайне нечетким разделением между ними компетенции, полномочий и ответственности. В единстве со столь же неупорядоченным процессом возникновения на базе различных форм частной собственности независимых производителей товаров и услуг это

превратило сферу территориально-хозяйственных отношений в обширную зону острых противоречий и конфликтов.

Представляется также весьма полезной организация нормотворческой деятельности, в ходе которой были бы, во-первых, систематизированы все положения действующих нормативных актов по вопросам взаимоотношений хозяйствующих субъектов с региональными властями; во-вторых, исключены противоречия и уже устаревшие нормы в этих законах; в-третьих, создан единый закон прямого действия по всем аспектам взаимоотношения властей и хозяйствующих субъектов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев В.В., Зубков К.И., Килин А.П., Широгородов В.В. Зарубежный опыт антидепрессивной региональной политики. Екатеринбург, 1993.
2. Экономическая реформа в регионе: проблемы сочетания федерального и территориального. Екатеринбург, 1994.
3. Ким В.Г., Тимошенко В.П. Старопромышленный район: проблемы социально-экономического оздоровления. Екатеринбург, 1996.
4. Смолин А. С., Зубков К.И. Местное самоуправление и региональная политика недропользования. Екатеринбург, 1996.
5. Уральский регион: последствия экономического реформирования. Екатеринбург, 1996.
6. Абдурахимов Ю.В. Становление местного самоуправления в условиях экономических реформ. Екатеринбург, 1997.