Вигандт Лилия Степановна. Теоретические основы управления финансовыми ресурсами депрессивных регионов : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10.- Санкт-Петербург, 2004.- 435 с.: ил. РГБ ОД, 71 05-8/183

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Депрессивные регионы России как объект исследования и управления 18

1.1. Понятие "депрессивный регион", критерии и условия отнесения отдельных территорий к депрессивным 18

1.2. Особенности социально - экономического и финансового положения депрессивных и отсталых регионов 49

1.3 Финансовые проблемы депрессивных и отсталых регионов 55

Глава II. Финансовые методы регулирования развития депрессивных и отсталых регионов 78

2.1. Зарубежная практика финансового регулирования развития депрессивных и отсталых регионов 78

2.2. Анализ форм и методов финансового регулирования развития депрессивных и отсталых регионов в Российской Федерации Ю4

2.3. Методические основы финансового регулирования развития депрессивных и отсталых регионов 131

Глава III. Научные основы управления финансовыми ресурсами депрессивных и отсталых регионов 151

3.1. Финансовые ресурсы депрессивных регионов: классификация и особенности формирования 151

3.2. Налоговый потенциал как основа управления финансовыми ресурсами региона 180

3.3. Методические положения по оценке налогового потенциала депрессивных регионов

Глава IV. Концептуальные основы управления финансами депрессивных и отсталых регионов

4.1. Формирование среднесрочного финансового плана как основы эффективного управления финансами депрессивных и отсталых регионов 213

4.2. Организационный механизм управления разработкой и реализацией среднесрочного финансового плана 251

4.3. Концепция управления финансами депрессивных и отсталых регионов 263

Глава V. Концепция управления финансами Читинской области как депрессивного региона 278

5.1. Читинская область и особенности управления ее финансами 278

5.2. Формирование среднесрочного финансового плана Читинской области на основе оценки ее налогового потенциала

5.3. Пути совершенствования управления финансами Читинской области

Заключение 335

Библиографический список 344

Приложения 360

**Введение к работе**

Становление и развитие рыночной экономики в России привело к глубокой асимметрии развития регионов. В 2002 году только в 22 регионах финансовая обеспеченность на душу населения превышала среднероссийское значение, в 20 регионах финансовая обеспеченность на душу населения была ниже среднероссийского значения не более чем на 25%, в остальных 47 регионах финансовая обеспеченность на душу населения была ниже 75% от среднероссийского значения. Степень дифференциации финансовой обеспеченности на душу населения между регионами в 2004 году составит более 10 раз. Еще более глубокая асимметрия прослеживается в уровне социально-экономического развития регионов. Диапазон разброса между минимальными и максимальными значениями в развитии регионов по основным социально-экономическим показателям в 2002 году составил 1:132.

Проблемы развития регионов России, проявившиеся в многократном спаде промышленного и сельскохозяйственного производства, высоком уровне населения, находящегося за чертой бедности, в безработице и в других показателях, наиболее остро выявились на современном этапе проведения экономических реформ. В результате среди проблемных регионов произошла дифференциация их на слаборазвитые, отсталые и депрессивные. При этом, число проблемных регионов не уменьшается, а, напротив, увеличивается, причем, к депрессивным регионам уже относятся и те территории, которые до начала экономических реформ развивались нормально, но в результате трансформации экономического базиса России превратились по разным причинам в дотационные регионы, с показателями их социально-экономического развития многократно хуже соответствующих среднероссийских показателей.

В регионах с крайне низким уровнем развития за чертой бедности проживает в 2004 году от 42 до 73% населения при 21,5% в среднем по России, соотношение среднедушевых доходов и среднедушевого прожиточного минимума колеблется от 0,50 до 1,41 при среднероссийском значении 2,36, ВРП (с учетом

уровня покупательной способности) на душу населения в 2002 году при среднероссийском значении *66*тыс. руб. составил от 9,73 до 30,86 тыс. руб.

Депрессивные и отсталые регионы не в состоянии сформировать свой бюджет на основе собственных финансовых ресурсов, поскольку обеспеченность, собственным налоговым потенциалом (с учетом регулируемых налогов) составляет всего 8-33,5%, поэтому *без*финансовой государственной поддержки функционировать не могут. Для некоторых депрессивных и отсталых регионов доля государственной финансовой поддержки составляет в общей сумме доходов бюджета свыше 70%. Однако, государственная финансовая поддержка не всегда обеспечивает покрытие даже текущих расходов и поэтому депрессивные и отсталые регионы, не имея средств на развитие, все более отстают в экономическом развитии от других субъектов Российской Федерации.

Бюджетный процесс в депрессивных регионах имеет свои особенности. Так, принимаемый как закон годовой бюджет депрессивного региона, который на *ЪЛ*состоит из финансовой помощи государства, действует фактически как индикативный план доходов и расходов. При этом федеральное законодательство предписывает казначейское исполнение бюджета, который предполагает наделение казначейства не только учетными функциями, но и функциями осуществления расходных операций от имени и по поручению бюджетных организаций.

В результате организация бюджетного процесса в депрессивных регионах существенно ограничивает возможности управления финансами на региональном уровне, поэтому депрессивные и отсталые регионы слабо заинтересованы в совершенствовании управления финансовыми ресурсами и повышении эффективности их использования.

Логика экономических преобразований и реализация принципов территориальной самостоятельности выдвигают на первый план решение проблемы развития депрессивных и отсталых территорий в ракурсе их способности к самообеспечению. При этом совершенствование управления финансами регионов на современном этапе экономического развития России все еще не отличается комплексностью и системностью решения проблемы. Отдельные ее аспекты но-

сят фрагментарный характер, что не способствует достижению финансовой самодостаточности и финансовой стабилизации депрессивных и отсталых регионов.

Сложность решения проблемы управления территориальным развитием в России усугубляется неотработанностью механизмов учета неравенства (асимметрии) регионального развития и территориальной дифференциации в укреплении финансового потенциала депрессивных и отсталых регионов, что требует формирования концептуальных основ внедрения новаций и нахождения оптимальных путей к их практической реализации. Все это предопределяет необходимость переосмысления и выявления новых подходов к исследованию теоретических и практических проблем организации финансов депрессивных и отсталых территорий.

Потребности бюджетной сферы в финансировании, рассчитываемые традиционными нормативными методами, оказываются несопоставимыми с ресурсными возможностями даже самых богатых и успешно развивающихся территорий. Такая ситуация сложилась не только в результате глубокого и продолжительного спада российской экономики в 90-х годах, но и отчасти из-за существования нерационального подхода к управлению государственными финансами.

В этой связи принципиально новыми и приоритетными для России являются реформирование бюджетного сектора и совершенствование механизмов повышения качества и эффективности управления финансами регионов в рамках реализации среднесрочного финансового планирования и бюджетирования, ориентированного на результат, что предполагает создание для депрессивных и отсталых регионов эффективных стимулов для увеличения собственных финансовых ресурсов и более эффективного управления ими. Вместе с тем данные реформы находятся лишь на начальной стадии развития, что вызывает необходимость их дальнейшего изучения, проведения научных исследований и доведения до практической реализации и логического завершения.

Социально-экономическая значимость исследуемой проблемы эффектив-

ного управления финансовыми ресурсами депрессивных и отсталых регионов в рыночных условиях, недостаточная проработанность ее теоретических и методологических положений определили основные направления исследований, выбор темы настоящей диссертационной работы и обусловили ее актуальность.

Состояние изученности проблемы. Теоретические основы управления финансовыми ресурсами депрессивных регионов являются достаточно новой областью экономической науки, поскольку само понятие "депрессивный" регион появилось достаточно недавно (в 90-х годах) и первое определение этому понятию было дано в "Программе развития депрессивных и отсталых районов Российской Федерации", принятой в 1995 году.

Отдельные вопросы определения депрессивности регионов, методики распределения финансовой поддержки между регионами представлены в трудах как отечественных, так и зарубежных исследователей. Глобальные проблемы сущности финансов, финансовых ресурсов, системы финансов изучены достаточно хорошо и содержатся в работах отечественных ученых: АЛ. Гогиели, A.M. Александрова, В.П. Дьяченко, Б.Г. Болдырева, П.Н. Жевтяка, Ю.А. Козак, Э.А. Вознесенского, Н.В. Гаретовского, Л.А. Дробозиной, В.М. Родионовой, Д.С. Молякова, П.С. Никольского, М.В. Романовского, Г.М. Точильникова, Б.М. Сабанти, В.К. Сенчагова, Н.Г. Сычева, В.Г. Чантладзе, М.К. Шерменова и других.

Теории государственного регулирования развития депрессивных и отсталых регионов представлены в трудах зарубежных ученых: И.Г. Фен Тюнена, В. Лаунхардта, А. Вебера, А. Пределя, А. Леша, Р. Гроца.

Теорию размещения и регионального роста исследовали Т. Хэгерстранд, Т. Палландер, Г. Мюрдаль, Дж. Фридман, Э. Гувер, X. Хоттелинг, Р. Уолкер и другие.

Проблемам выравнивания региональных различий уделяли внимание П. Самуэльсон, X. Зиберт, Г. Мюрдаль и другие.

Основные исследования в области межбюджетньгх отношений содержатся в работах многих отечественных экономистов: В Г. Панскова, Л.Н. Лыковой,

Е.Б. Богачева, О.В. Гончарук, А.В. Дадашева, Н.Г. Ивановой, Э.А Козловской, А.И. Ламыкина, В.Н. Лексина, Г.В. Ляпуновой, А.Г. Медведева, Л.Г. Павловой, Л.И. Прониной, А.В. Улюкаева, М.И. Ходоровича, М.В. Романовского, Д.Г. Черника, В.Б. Христенко и других, а также особое внимание вопросам межбюджетных отношений уделяется в программах Правительства РФ, Концепциях реформирования межбюджетных отношений в РФ и посланиях Президента РФ Федеральному Собранию.

Имеющийся научно-исследовательский потенциал, теоретические и эмпирические разработки решения проблем повышения эффективности управления финансами в странах с многоуровневой бюджетной системой, исследование их территориального аспекта, не только не исчерпывают возможностей решения данной многоаспектной проблемы, но, напротив, предопределяют необходимость научного поиска в этом направлении, поскольку экономические проблемы управления финансовыми ресурсами депрессивных и отсталых регионов не получили достаточной разработки в трудах отечественных ученых, что и определило выбор направлений исследования, цель, задачи, структуру и содержание диссертации.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является развитие теоретических и методологических основ управления финансами депрессивных регионов в условиях переходной экономики.

В соответствии с поставленной целью в диссертации сформулированы и решались следующие задачи:

1. В области теории и методологии:

сформулировать понятие, выявить содержание, социально-экономическую сущность депрессивного и отсталого региона и разработать критерии и условия отнесения отдельных территорий к депрессивным;

проанализировать зарубежную практику финансового регулирования развития депрессивных и отсталых регионов, с целью выявления наиболее важных и приемлемых для России подходов;

обосновать направления формирования финансовых ресурсов субъектов Российской Федерации в переходной экономике и выявить особенности их формирования в депрессивных регионах;

разработать теоретические и методологические основы укрепления финансовой самостоятельности депрессивных регионов на базе роста налогового потенциала региона и эффективного управления сформированными в бюджете региона финансовыми ресурсами;

разработать методологию управления налоговым потенциалом путем применения достоверного метода его оценки и увеличения налогооблагаемой базы;

разработать методологический подход к решению проблемы эффективного управления финансами депрессивного региона в рамках реализации среднесрочного финансового планирования.

2. В области методики:

разработать методы кластеризации регионов по уровню социально-экономических показателей и финансовой обеспеченности;

разработать методы взаимосвязи налогового потенциала региона с составом и структурой валового регионального продукта;

разработать метод оценки налогового потенциала на основе репрезентативной налоговой системы;

сформировать методические подходы к оценке управления финансовыми ресурсами депрессивного региона.

3. В области прикладных разработок:

выполнить кластеризацию регионов на основе разработанных в исследовании методов кластеризации;

разработать балльную систему комплексной оценки социально-экономического развития регионов, на основе которой сгруппировать регионы России по степени проблем их развития;

предложить модель организационного механизма разработки и реализации среднесрочного финансового плана и его трансформации в проект бюджета;

- разработать концепцию управления финансовыми ресурсами Читинской об-

ласти как одного из депрессивных регионов России.

**Предметом исследования**является совокупность финансовых отношений, опосредствующих процессы управления финансами на региональном уровне.

**Объектом исследования**являются депрессивные и отсталые регионы.

**Теоретическую и методологическую основу**диссертации составили концептуальные положения фундаментальных и прикладных научных работ отечественных и зарубежных ученых в области макроэкономической теории, теории государственных и территориальных финансов, региональной экономики, бюджетной системы Российской Федерации, государственного регулирования развития регионов и межбюджетных отношений, планирования финансовых ресурсов, управления финансовыми ресурсами, территориального развития.

Методологической основой диссертационной работы послужило современное развитие системной парадигмы, предполагающей изучение взаимосвязи существующей территориальной организации Российской Федерации и исторического процесса в условиях трансформации экономики государства в рыночные условия хозяйствования.

В процессе выполнения диссертационной работы и обоснования результатов исследования широко использованы общенаучные методы и инструментальные технологии научного познания, в том числе методы абстрагирования, историко-логического и сравнительного анализа, метод экспертных оценок, субъектно-объектный и функционально-структурный методы системного анализа, экономико-статистические методы, методы экономико-математического моделирования, графической интерпретации, которые позволили адекватно оценить современное состояние и выявить основные тенденции развития финансов депрессивных и отсталых регионов в условиях транзитивной экономики. Каждый из этих частных методов использовался соответственно его функциональным возможностям и позволил обеспечить репрезентативность результатов исследования, аргументированность оценок, достоверность выводов и положений диссертационной работы.

Информационная база исследования сформирована на основе законода-

и тельных и нормативных актов Российской Федерации, указов

Президента РФ, постановлений и программных документов Правительства РФ, Читинской области и других регионов, данных официальной статистики России, аналитико-статистических обзоров, справочных материалов, а также монографических исследований отечественных и зарубежных ученых, материалов научно-практических конференций, общей и специальной литературы, материалов, размещенных в сети Интернет.

**Научная новизна**диссертационной работы заключается в комплексном решении важнейшей народнохозяйственной проблемы развития теоретических и методологических основ управления финансами депрессивных регионов в условиях переходной экономики.

Наиболее существенные результаты, полученные в диссертационном исследовании, и их научная новизна заключаются в следующем:

уточнен понятийный аппарат: «депрессивный регион», «отсталый регион», «налоговый потенциал», «налоговые ресурсы», «регулирующие доходы», что позволяет обосновать критерии отнесения регионов к депрессивным и отсталым, повысить действенность распределения финансовой помощи на базе достоверно рассчитанного налогового потенциала;

разработана методика кластеризации субъектов Российской Федерации по показателям, характеризующим социально-экономическое положение регионов, которая позволяет сгруппировать регионы по степени проблем в 7 групп и служит ориентиром при разработке целевых программ развития регионов;

научно обоснована методика финансового регулирования развития депрессивных и отсталых регионов, основанная на принципе заинтересованности регионов в расширении собственных источников доходов бюджета. Распределение трансфертов поставлено в зависимость от коэффициента поступлений собственных доходов бюджета, что позволит создать стимулы, обеспечивающие стремление депрессивных регионов к развитию налогового потенциала, так как его величина является базой распределения средств фонда финансовой поддержки регионов. Рост налогового потенциала должен явиться движущей силой к экономическому развитию региона и продвиже-

нию по пути обеспечения уровня его самодостаточности;

разработана концепция компенсационных механизмов в развитии депрессивных регионов, основанная на принципах государственной поддержки таких регионов, избирательности предоставления льготных режимов развития, получения государственной поддержки на конкурсной основе, софинансиро-вания целевых программ развития, приоритетности, гласности и прозрачности всех действий, определяемых государственной поддержкой, что активизирует деятельность депрессивных регионов по управлению финансами, повысит комплексность решаемых проблем и в конечном итоге будет способствовать достижению финансовой самодостаточности регионов;

обоснован способ учета налогового потенциала региона и разработаны теоретические и методические основы его оценки. В этой связи выявлены объективные и субъективные факторы, влияющие на величину налогового потенциала, изучены подходы к способам оценки налогового потенциала, основанные на.показателях экономического дохода и относительного налогового дохода; выявлена зависимость налоговых доходов от структуры ВРП. Предложенный подход к оценке налогового потенциала региона создает возможность оценить его более достоверно, что позволит государству иметь объективную информацию о финансовом состоянии отдельных регионов и явится объективной базой при определении размера финансовой поддержки депрессивным и отсталым регионам;

разработаны методологические подходы и сценарный вариант организации и разработки среднесрочного финансового плана по направлениям: финансовое планирование, система управления региональным долгом, региональная система закупок, бюджетный и финансовый учет, отчетность и аудит, реструктуризация бюджетной сферы. Основными его компонентами являются: новый подход к планированию финансов («скользящей трехлетки», «сверху-вниз»), новый подход к управлению ими (система приоритетов и ограничений, контроль за результатами деятельности и отчетность по всем контроли-

руемым финансовым ресурсам, активам и обязательствам). Все это позволит депрессивным регионам поддерживать пропорции между собственными доходами и средствами государственной помощи, более сбалансировано развивать регион, тем самым, создавая условия для экономического роста региона и повышения жизненного уровня населения;

обоснованы и разработаны методические подходы к оценке эффективности управления финансовыми ресурсами на базе внедрения технологии управления ресурсами депрессивных и отсталых регионов, ориентированные на смещение акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными затратами к управлению результатами в рамках среднесрочного финансового планирования, что позволяет обеспечить его интеграцию с общеэкономическими интересами, и в конечном итоге будет содействовать повышению самообеспеченности региона и повысит уровень благосостояния населения;

разработана концепция развития Читинской области как одного из депрессивных регионов России, с учетом положений которой разработан для области среднесрочный финансовый план на 2005-2007 годы. По расчетам, произведенным в исследовании, области потребуется 14 лет интенсивной работы, чтобы она смогла из депрессивного региона превратиться в относительно самодостаточный субъект федерации.

**Практическая значимость результатов**диссертационной работы заключается в доведении теоретических положений научной концепции до практического уровня ее реализации путем разработки рекомендаций. Основные результаты исследования, имеющие практическое значение, используются в деятельности органов власти Читинской области и могут быть использованы в других регионах и муниципальных образованиях при разработке и реализации среднесрочного финансового плана, программ социально-экономического развития и финансовой стабилизации территорий, новых схем межбюджетного выравнивания, внедрения диагностики и мониторинга бюджетных процедур с целью оценки финансового состояния и качества управления финансами депрессивных и отсталых регионов.

Результаты исследований используются при разработке учебных планов, программ, курсов лекций в Забайкальском институте инженеров железнодорожного транспорта, Дальневосточной академии государственной службы (Филиале ДВАГС в г. Чите), Санкт-Петербургском государственном инженерно-экономическом университете.

Основные положения оценки эффективности управления финансовыми ресурсами объектами социальной сферы апробированы и внедрены в трех муниципальных образованиях Читинской области, а также могут быть использованы в других регионах Российской Федерации.

**Апробация работы.**Основополагающие выводы и рекомендации работы доложены и одобрены на научно-практических конференциях, в том числе Всероссийской научно-практической конференции "Проблемы экономической стабилизации в регионе", г. Пенза, 1996 г.; первой межрегиональной научно-практической конференции "Проблемы повышения эффективности транспортного комплекса региона", г. Пенза, 1997 г.; второй научно-практической международной конференции «Проблемы повышения эффективности транспортного комплекса», г. Москва, 2000 г.; третьей научно-практической международной конференции «Современные проблемы экономики и управления на железнодорожном транспорте», г. Москва, 2001 г.; второй научно-практической международной конференции, г. Иркутск, 2004 г.

**Структура и объем работы.**Диссертация состоит из введения, пяти глав, заключения, списка литературы из 220 наименований, приложений.

*Во введении*обоснована актуальность темы диссертации, определены ее цель, задачи, предмет и объект анализа, методологическая и информационная база, сформированы ключевые элементы научной новизны, обоснованы теоретическая, практическая значимость и итоги реализации главных результатов исследования.

В первой главе - *«Депрессивные регионы России как объект исследования и управления» -*исследовано современное состояние экономического развития регионов России; выявлены тенденции развития, определены проблемы про-

странственных социально-экономических диспропорций и появления депрессивных регионов; проанализированы критерии и условия отнесения отдельных территорий к депрессивным; обоснована система показателей для оценки статуса региона, на основе которой разработана балльная система комплексной оценки социально-экономического развития регионов; выявлены регионы не способные развиваться за счет собственных финансовых ресурсов из-за их недостаточности; определены особенности финансового положения депрессивных и отсталых регионов; выявлена низкая бюджетная обеспеченность в депрессивных и отсталых регионах; определены финансовые проблемы депрессивных и отсталых регионов; разработана концепция компенсационных механизмов депрессивных регионов, обеспечивающих снижение асимметрии в их развитии.

Во второй главе - *«Финансовые методы регулирования развития депрессивных и отсталых регионов»*- изучена зарубежная практика финансового регулирования развития депрессивных и отсталых регионов; проанализированы теории государственного регулирования экономического развития депрессивных и отсталых регионов с использованием их в практике России; обобщен опыт решения проблем развития депрессивных и отсталых территорий в индустриально развитых (США, Канада, Япония, Великобритания), менее развитых (Греция, Португалия, Испания) и развивающихся странах; проанализирован опыт регулирования развития депрессивных и отсталых территорий Китая, Индии, Германии, Чехии; систематизирована российская практика финансового регулирования развития депрессивных и отсталых регионов; выявлено, что в практике России применяется, в основном, вариант сглаживания или выравнивания условий путем трансфертных систем; определено применение трансфертов в России в формульном виде; выявлено слабое использование других видов трансфертов: проектных, проектно-формульных, с открытым финансированием; учитывая невозможность перенесения в «чистом» виде опыта зарубежной практики финансового регулирования депрессивных и отсталых регионов на экономику России переходного периода, сформированы методические подходы к выравниванию асимметрии в развитии регионов РФ и финансовому регулирова-

нию развития депрессивных и отсталых регионов.

В третьей главе - *«Научные основы управления финансовыми ресурсами депрессивных и отсталых регионов»*- систематизирована классификация финансовых ресурсов по звеньям финансовой системы, бюджетам всех уровней Российской Федерации; выявлено современное состояние каждого звена финансовой системы и тенденции развития; систематизированы особенности формирования финансовых ресурсов депрессивных регионов; разработаны методологические принципы управления финансовыми ресурсами; обоснованы методы управления финансовыми ресурсами и цель финансового регулирования; сформированы финансовые регуляторы; определена технология управления по целям и принципы, на которых она базируется; сформирована цель эффективного управления финансовыми ресурсами, основанная на переходе от управления затратами к управлению результатами (БОР); обоснованы предпосылки перехода на бюджетирование, ориентированного на результаты (БОР); сформированы методические подходы к оценке эффектного управления финансовыми ресурсами; обоснована роль налогового потенциала депрессивных регионов как возможной главной составляющей финансовых ресурсов депрессивных регионов; систематизированы методы оценки налогового потенциала; разработаны методические положения по оценке налогового потенциала депрессивных регионов на основе репрезентативной налоговой системы; разработана шкала измерения качества налогового потенциала (эластичности) налогов каждого вида в зависимости от структуры и состава валового регионального продукта.

В четвертной главе - *«Концептуальные основы управления финансами депрессивных и отсталых регионов»*- на примере сложных межбюджетных отношений Российской Федерации и депрессивных регионов разработан сценарный вариант методических основ формирования среднесрочного финансового плана во взаимосвязи с перспективным и годовым финансовым прогнозом; обоснованы направления разработки среднесрочного финансового плана и подходы: система приоритетов и ограничений; планирование «сверху вниз»; планирование методом «скользящей трехлетки»; разработана модель организационного меха-

низма управления разработкой и реализацией среднесрочного финансового плана и его трансформации в проект бюджета на очередной год; разработана концепция эффективного управления финансовыми ресурсами депрессивных и отсталых регионов с обязательным условием переориентации бюджетного процесса на достижение конечных результатов и внедрения среднесрочного финансового планирования.

В пятой главе - *"Концепция управления финансами Читинской области как депрессивного региона"*- на основе результатов эксперимента по использованию концепции эффективного управления финансовыми ресурсами депрессивных и отсталых регионов, методических подходов к финансовому регулированию развития депрессивных и отсталых регионов, методических основ разработки среднесрочного финансового плана и методических подходов к оценке эффективности управления финансовыми ресурсами разработана концепция управления финансовыми ресурсами Читинской области, с целевой функцией обеспечения перехода области из статуса депрессивного в самодостаточный регион; разработан среднесрочный финансовый план на 2005-2007 гг. с учетом положений Концепции.

*В заключении*подведены итоги исследования, сформулированы основные выводы и рекомендации по применению разработанных в диссертации положений.

Публикация. Основные научные результаты диссертации опубликованы в 23 научных и учебно-методических работах общим объемом 73 п.л., в том числе в двух монографиях объемом 31,4 п.л., четырех учебных пособиях объемом 34 п.л., в 17 статьях в научных журналах и изданиях, сборниках научных трудов, материалах научных конференций, из них 2 публикации в журналах из перечня Высшей аттестационной комиссии.

## Понятие "депрессивный регион", критерии и условия отнесения отдельных территорий к депрессивным

Современное экономическое пространство Российской Федерации включает множество больших и малых территорий с особыми условиями. Это проблемные регионы, подвергшиеся либо разрушительному воздействию природных или техногенных катастроф, либо масштабных общественно-политических конфликтов, либо экстремальных спадов производства и уровня жизни, вызывающих разрушения накопленного экономического потенциала и вынужденную миграцию населения.

По мнению таких известных специалистов, как М.К. Бандман, Г.М. Лап-по и Я.Г. Машбиц, проблемный регион - это такой регион, который не в состоянии сам (без помощи со стороны государства) решить свои обостряющиеся проблемы.1 Такие регионы выделяются масштабами и особой кризис-ностью проявления крупной проблемы: многократного спада промышленного и сельскохозяйственного производства, высоким уровнем населения, находящегося за чертой бедности, безработицей и др. Нерешенность проблем создает угрозу социально-экономическому механизму всей страны.

Как следует из рассматриваемого подхода, проблемные регионы отличаются наличием проблем, по масштабам и степени остроты которых, регион выделяется среди субъектов Российской Федерации большим значением их решения для страны в целом.

Однако использование, получившего распространение термина "проблемный регион", вызывает сомнение, так как в настоящее время в Россий 19 ской Федерации нет таких регионов, которые бы не имели в своем развитии сложных проблем.

Поэтому исследуем термин "проблемный" применительно к разным субъектам Российской Федерации.

Понятие "проблемные регионы" используется в широком значении и объединяет:

- отсталые регионы;

- депрессивные регионы;

- слаборазвитые регионы.

Впервые определение понятиям "депрессивный" и "отсталый" было дано в "Программе развития депрессивных и отсталых районов Российской Федерации", принятой в 1995 г.1

Депрессивный район - это район, переживающий глубокий экономический кризис, выразившийся в спаде производства (прежде всего, в традиционных ведущих отраслях его территориальной специализации), длительное время находящийся в фазе застоя, сохраняющий низкие темпы производства и нуждающийся, как правило, в крупных инвестициях, обновления и диверсификации производства, новых формах экономического сотрудничества с другими регионами. Если такой район не получает необходимой поддержки, он утрачивает свои позиции и может перейти в разряд отсталых.

Отсталый район характеризуется низкими пороговыми значениями развития социальной и экономической сферы в сравнении с другими регионами страны. Критериями отнесения района к категории отсталого является низкий уровень производства на душу населения, реальных душевых доходов, неразвитость социальной и производственной инфраструктуры. Как правило, территории традиционно отсталых районов охватывают один или несколько субъектов Федерации. Депрессивные районы в состоянии локализоваться в рамках административного района, его части или города.

Программа развития депрессивных и отсталых районов Российской Федерации. М., 1995. В рассматриваемой программе указывается, что не должно быть "вечных" депрессивных или отсталых регионов.

Оба вышеприведенных определения сформулированы в рамках федеральной программы, поэтому особое значение при отнесении территорий к депрессивным или отсталым отводилось по их роли в общенациональном масштабе. Программа рассматривала в качестве объекта исследования отдельный район, в составе которого может находиться один или несколько субъектов Российской Федерации, а также территории более низких таксономических единиц - части административного района или города.

При дальнейшем развитии понятия: "депрессивный район" и "отсталый район" переименовываются в "депрессивный регион" и "отсталый регион".1

По определению В.Е. Селиверстова, М.К. Бандмана и С.С. Гузнера все проблемные регионы Федерации можно сгруппировать в три группы в зависимости от их состояния.

К группе отсталых регионов относятся субъекты Российской Федерации, экономический потенциал которых в несколько раз ниже среднероссийских показателей, а экономика находится в состоянии длительного застоя и характеризуется мало диверсифицированной структурой промышленности, а также слабо развитой инфраструктурой и социальной сферой.

К группе депрессивных регионов относятся локальные зоны старопромышленных, аграрно-промышленных и некоторых добывающих регионов Центра, Урала, юга Сибири и Дальнего Востока.

## Зарубежная практика финансового регулирования развития депрессивных и отсталых регионов

Практику финансового регулирования депрессивных и отсталых регионов следует рассмотреть в единстве с теорией государственного регулирования экономического развития таких регионов.

Теории государственного регулирования экономического развития регионов основываются на двух исходных началах:

1) Применение к регионам теорий регионального развития, аналогичных моделям, применяемым для объяснения развития экономики страны в целом.

2) Построение теорий на базе анализа поведения отдельных предприятий или фирм, поскольку именно их деятельность определяет развитие регионов.

Разные страны предпочитают использовать разные подходы в теории государственного регулирования развития депрессивных и отсталых регионов. Наиболее сильные научные школы сложились в Германии, где повышенное внимание теориям размещения уделяли ученые: И.Г. Фен Тюнен, В. Лаун-хардт, А.Вебер, А. Предель, А. Леш, Р. Гроц.

В первой половине XX в. теориями размещения занимались ученые Швеции. Наибольшую известность получили работы Т. Палландера и Г. Мюрдаля. Г. Мюрдаль создал одну из базовых моделей регионального роста. Большую роль среди шведских ученых в развитии теорий размещения и регулирования территориального развития сыграла теория Т. Хэгерстранда.

Американская школа представлена исследованиями всех направлений региональной теории. Теорию регионального роста исследовал Дж. Фридман и Э. Таафе, теорию государственного регулирования территориального развития - Э. Гувер, значительный вклад в развитие теорий размещения внесли Х.Хотеллинг, Р. Верной, М. Сторпер, Р. Уолкер.

Британская школа, также как и Американская представлена исследованиями практически всех направлений региональной теории. Свой вклад в исследования внесли: X. Ричардсон, С. Деннисон, Э. Робинсон, Г. Камерон, Д. Смит,

Французские экономисты Ф. Перу, Ж.-Р. Будвиль и П. Потье в региональной теории исследовали концепции "полюсов роста" и "осей развития".

Однако, следует отметить, что англо-саксонские исследования региональной теории не создали законченной научной концепции и не получили такого признания и развития как германская классическая теория размещения.

Теории государственного регулирования экономического развития регионов призваны ответить на три основополагающих вопроса:

1) Какими должны быть цели и объекты государственного регулирования.

2) Какими должны быть методы стимулирования экономического развития регионов.

3) Экономическое развитие каких регионов должно стимулироваться государством.

Ответы на поставленные вопросы вытекают из теорий регионального роста. П. Самуэльсон отмечал, что главной целью государственного регулирования является развитие, а не просто рост. Поэтому недостаточно стремиться только к количественному росту производства, необходимо также внутреннее развитие всей социально-экономической структуры общества.1

Теории регионального роста развиваются по двум направлениям:

- неоклассические теории;

- теории кумулятивного роста.

## Финансовые ресурсы депрессивных регионов: классификация и особенности формирования

Понятие "финансовые ресурсы" региона следует рассматривать как совокупность бюджетных и внебюджетных средств, средств населения, банков и различных фондов. Все эти средства аккумулируются на региональном уровне и направляются на решение конкретных задач и проблем региональной политики.

Особенности формирования финансовых ресурсов депрессивных регионов рассмотрим на примере десяти субъектов Российской Федерации, выделенных нами в группу депрессивных регионов, в результате выполненных исследований:

1) Республика Ингушетия;

2) Республика Тыва;

3) Усть-Ордынский Бурятский автономный округ;

4) Республика Дагестан;

5) Агинский Бурятский автономный округ;

6) Курганская область;

7) Еврейская автономная область;

8) Эвенкийский автономный округ;

9) Республика Марий Эл;

10) Коми-Пермяцкий автономный округ.

Эти регионы имеют депрессивную экономику и на протяжении ряда лет зависят от поступления средств из федерального бюджета. Это обстоятельство сказывается на общем объеме и структуре финансовых ресурсов, на наполняемости областного бюджета и бюджетов муниципальных образований и, в конечном итоге, имеет определяющее значение для их социально-экономического развития.

Данные о положении дел в экономике и социальной сфере названных депрессивных регионах за 1990-2003 гг. свидетельствуют об ухудшении показателей финансово-хозяйственной деятельности большинства предприятий и организаций, возрастающей неравномерности социально-экономического развития территорий, кризисном состоянии государственных финансов.

Финансовые ресурсы региона в равной степени и депрессивного и отсталого должны создаваться за счет трех источников (рис. 16):

- средств, формируемых на территории региона;

- средств, получаемых из федерального бюджета и государственных целевых и внебюджетных фондов;

- средств, привлекаемых в виде государственного кредита, из сферы финансовых рынков, финансов хозяйствующих субъектов.

Для каждого региона России общим является только схема формирования финансовых ресурсов, которая по внутреннему содержанию (структуре образующих ее ресурсов) различается между субъектами РФ.

В экономически развитых регионах финансовые ресурсы формируются, в основном, за счет первых двух составляющих, причем главная из них часть - это средства формируемые на территории субъекта.

В депрессивных регионах наоборот финансовые ресурсы формируются за счет средств получаемых из федерального бюджета и государственных целевых и внебюджетных фондов. Третья составляющая - средства, привлекаемые на финансовом рынке в депрессивных и отсталых регионах неразвиты и финансовые ресурсы от их деятельности в сводном финансовом балансе депрессивного региона незначительны.

## Формирование среднесрочного финансового плана как основы эффективного управления финансами депрессивных и отсталых регионов

В бюджетном послании президента РФ В.В. Путина "О бюджетной политике в 2004 году" отмечено, что при проведении бюджетной политики в 2003 году удалось добиться заметных положительных результатов в области реформирования бюджетной системы:

- 4 июля 2003 года подписан закон "О внесении изменений и дополнений в закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ";

- 23 декабря 2003 года в Бюджетный кодекс РФ были внесены изменения относительно статуса, порядка формирования, управления и использования стабилизационного фонда, который формируется в федеральном бюджете с 1 января 2004 года вместо финансового резерва;

- 29 апреля 2003 года одобрен среднесрочный финансовый план на 2003-2005 годы.

Принятие среднесрочного финансового плана это событие, значение которого трудно переоценить. Среднесрочный финансовый план - это новый элемент бюджетной политики, механизм активного воздействия на экономику всей налогово-бюджетной системы. С принятием среднесрочного плана бюджет теряет функцию сбора и раздачи денег и становится ядром государственного регулирования хозяйственных процессов.

Благодаря среднесрочному финансовому плану в 2003-2005 годах зафиксировано согласование налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики.

Среднесрочный финансовый план сбалансирован на все три года. Несмотря на ожидаемое с 2004 года снижение налогового бремени, достигнутый уровень доходов бюджета не будет снижаться, но также не будет и расти.

В 2004 году планируется снижение расходов федерального бюджета по отношению ВВП на 0,6 процента, размер профицита запланирован также на уровне 0,6 процента ВВП.

Поскольку разработка среднесрочного финансового плана для страны с переходной экономикой - это совершенно новое начало, единогласных мнений по поводу такого планирования среди Российских ученых нет.

Одни из них: Гладышев А.Н., Жолков А.С., Штульберг Б.М., Шевелкин Н.П. полагают, что система прогнозирования "должна включать краткосрочные (на один-два года), среднесрочные (4-5 лет) и долгосрочные (10-15 лет) прогнозы".1

Другие предлагают, что система прогнозирования должна включать кратко-срочные (1 год), среднесрочные (3-5 лет), долгосрочные (10 лет) прогнозы .

Мы же полагаем, что оптимальный вариант среднесрочного финансового плана 2-3 года. Особый интерес вызывает так называемая "скользящая трехлетка". Смысл ее заключается в том, что трехлетний бюджет будет утверждаться каждый год. Два года из трех будут приниматься из ранее запланированных, а один год (третий) будет добавляться как новый. Это не что иное, как действовавшее в дореформенный период "перманентное планирование". "Такая скользящая трехлетка", по словам министра финансов РФ А. Кудрина, будет приниматься с 2006 года. По его словам это будет сделано в рамках бюджетной реформы и с 2006 года Минфин РФ намерен перейти к более жесткому среднесрочному бюджетному планированию.

## Читинская область и особенности управления ее финансами

Современное социально-экономическое положение Читинской области в значительной мере определяется институциональными преобразованиями, составляющими основу экономических реформ, начатых в 1992 году. Важнейшими элементами этих преобразований являются: приватизация, развитие новых форм хозяйствования, формирование многоукладной экономики.

На 1 января 2003 года население области составило 1227,0 тыс. человек, что соответствует 0,9% населения России. Территория области равна 431,5 тыс. кв. км, что составляет 2,5%) от территории России. Плотность населения - 2,8 человека на 1 кв. км, при плотности населения по России в целом - 8,5 человека на 1 кв. км.

Читинская область граничит с Иркутской и Амурской областями, Республиками Бурятия и Саха (Якутия), а также с Монголией и Китаем.

На территории области расположены два субъекта РФ - Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ.

В состав Читинской области входят:

- один автономный округ (Агинский Бурятский);

- тридцать один район;

- пять городов областного подчинения;

- пять городов районного подчинения;

- сорок четыре поселка;

-триста шестьдесят пять сельских администраций.

Самый крупный город - Чита, областной центр с численностью населения 296,8 тыс. человек.

Исследование тенденций развития Читинской области в период 1990-2003 гг. позволяет представить положение области с разных сторон ее экономического реформирования, выявить особенности развития на фоне остальных субъектов РФ, и обозначить место области в Сибирском федеральном округе.

Анализ территориальных особенностей динамики промышленного производства (рис.27) характеризуется как темпами роста (падения) объемов производства в сопоставимых ценах за рассматриваемый период, так и характером изменений в объеме производства, то есть направлением спада и степенью его устойчивости.