

Раздел 2. РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

УДК 338.45.01

ИНСТРУМЕНТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Башкирцев Александр Сергеевич (bashkirtcev-as@yandex.ru)

Уральский Институт ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы»

В работе автор, предлагая собственную классификацию, приводит полный перечень инструментов, доступных для применения в рамках региональной промышленной политики. На основе разработанного перечня исследуется статистика применения данных инструментов в практике субъектов Российской Федерации. С этой целью проанализирована региональная нормативно-правовая база, регламентирующая промышленное развитие, в части, отражающей используемые инструменты. По результатам анализа выявлены проблемы и сформулированы соответствующие рекомендации, касающиеся правового закрепления применяемых инструментов региональной промышленной политики.

Ключевые слова: региональная промышленная политика, меры государственного регулирования, развитие промышленности, налоговые инструменты, бюджетные инструменты, особые экономические зоны, закон о промышленной политике.

Тему промышленной политики, формируемой и реализуемой на территории Российской Федерации, сегодня однозначно можно отнести к числу наиболее обсуждаемых и дискуссионных. Однако, внимание, которое ученые уделяют промышленной политике на уровне региона, можно оценить как недостаточное. Не смотря на то, что региональная промышленная политика является составной частью государственного аналога, она обладает своей собственной спецификой. И для повышения эффективности региональной промышленной политики обязательно требуется изучение данной специфики, углубление теоретических представлений и анализ практики в этой сфере.

Наибольший интерес, на взгляд автора, представляет механизм осуществления региональной промышленной политики, поскольку именно он в большей степени и определяет специфику данной политики, отличая от политики, проводимой на национальном и местном уровнях. Механизм осуществления рассматриваемой политики представляет собой комплекс мер, осуществление которых ведет к формированию структурно-сбалансированного промышленного комплекса и обеспечению его эффективного функционирования. Используемые при этом инструменты могут относиться к различным сферам функционирования промышленного комплекса.

Основные проблемы применения инструментов при осуществлении мер государствен-

ного регулирования развития промышленного комплекса региона, состоят, прежде всего, в том, что отсутствует сбалансированный подход к их использованию:

- многие из них остаются продекларированными;
- существует перекос в применении одних мер и необоснованный отказ от применения других;
- многие меры имеют строго индивидуальный характер,
- полностью или частично отсутствует необходимая правовая и/или практическая база применения той или иной меры.

Попытка решить указанные проблемы представляется невозможной без систематизации всех имеющихся на региональном уровне власти инструментов регулирования развития промышленности. В научном сообществе неоднократно предлагались различные варианты типологии инструментария по определенным признакам (рис.1). Однако изученные варианты систематизации, на взгляд автора, являются разработанными в полной мере по причинам отсутствия детализации, сложности разграничения содержательных функций и направленности воздействия, а также исключения специфики уровня власти, где данные инструменты применяются.

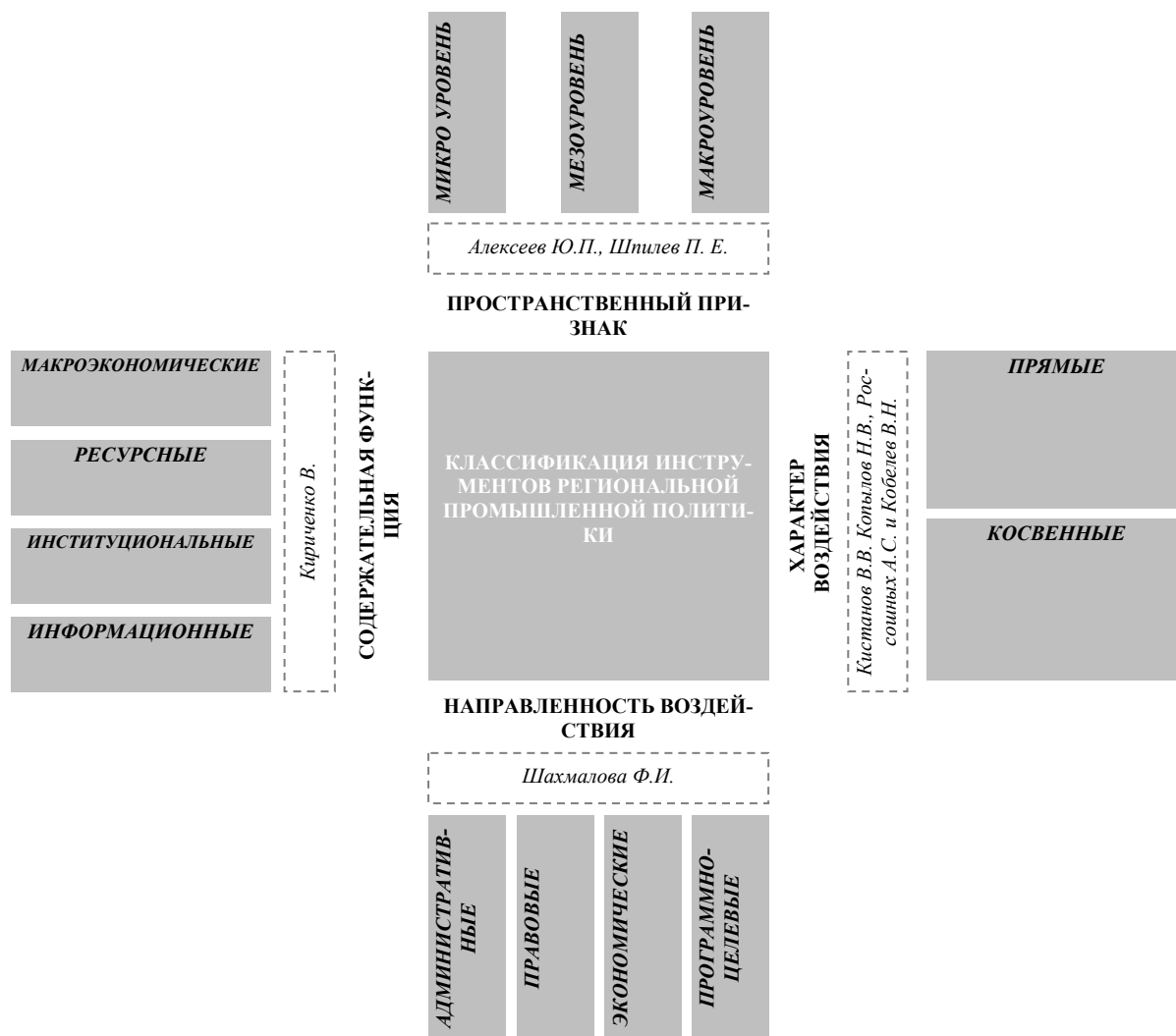


Рисунок 1. Классификация инструментов региональной промышленной политики (составлено автором по материалам [4; 5, с. 88; 11, с. 82-83; 13, с. 115])

Даже наиболее полный комплекс инструментов промышленной политики, описанный Валитовым Ш.М.¹, имеет серьезный недостаток: автор смешивает формы государственного воздействия (нормативно-правовая база, программы развития отраслей), структурные элементы (региональные бюджеты и внебюджетные фонды) и конкретные инструменты (налоговые ставки, субсидии).

Таким образом, в условиях отсутствия единого подхода и глубокой проработанности данной проблемной области приобретает актуальность формирование полного перечня инструментов региональной промышленной политики. Ведь его фрагментарность или крайнее общее описание может привести к значительному су-

жению возможностей влияния на развитие промышленного комплекса.

Более того, необходимо учитывать тот факт, что перечисленным перечнем будут руководствоваться при осуществлении своей деятельности представители органов исполнительной власти, и отсутствие того или иного инструмента влечет за собой либо выпадение возможности применения инструмента из поля зрения лица, принимающего решения, либо возникновения сложности из-за отсутствия правового основания.

По результатам рассмотрения доступных для применения мер государственной поддержки промышленных предприятий со стороны региональных органов государственной власти, а также рассмотрения различных теоретических подходов к их классификации, автором был сформирован следующий перечень инструментов региональной промышленной политики (рис. 2). В последнем на основе содержатель-

¹ Валитов Ш.М. Управление конкурентными преимуществами при проведении промышленной политики Москва: Экономика, 2010. 150-158 с.

ного признака выделяются такие группы инструментов как: налоговые, бюджетные, денежно-кредитные, имущественная поддержка, государственное управление, представительство интересов на федеральном и местном уровнях,

информационно-аналитическая поддержка, формирование экономических связей, административные инструменты.

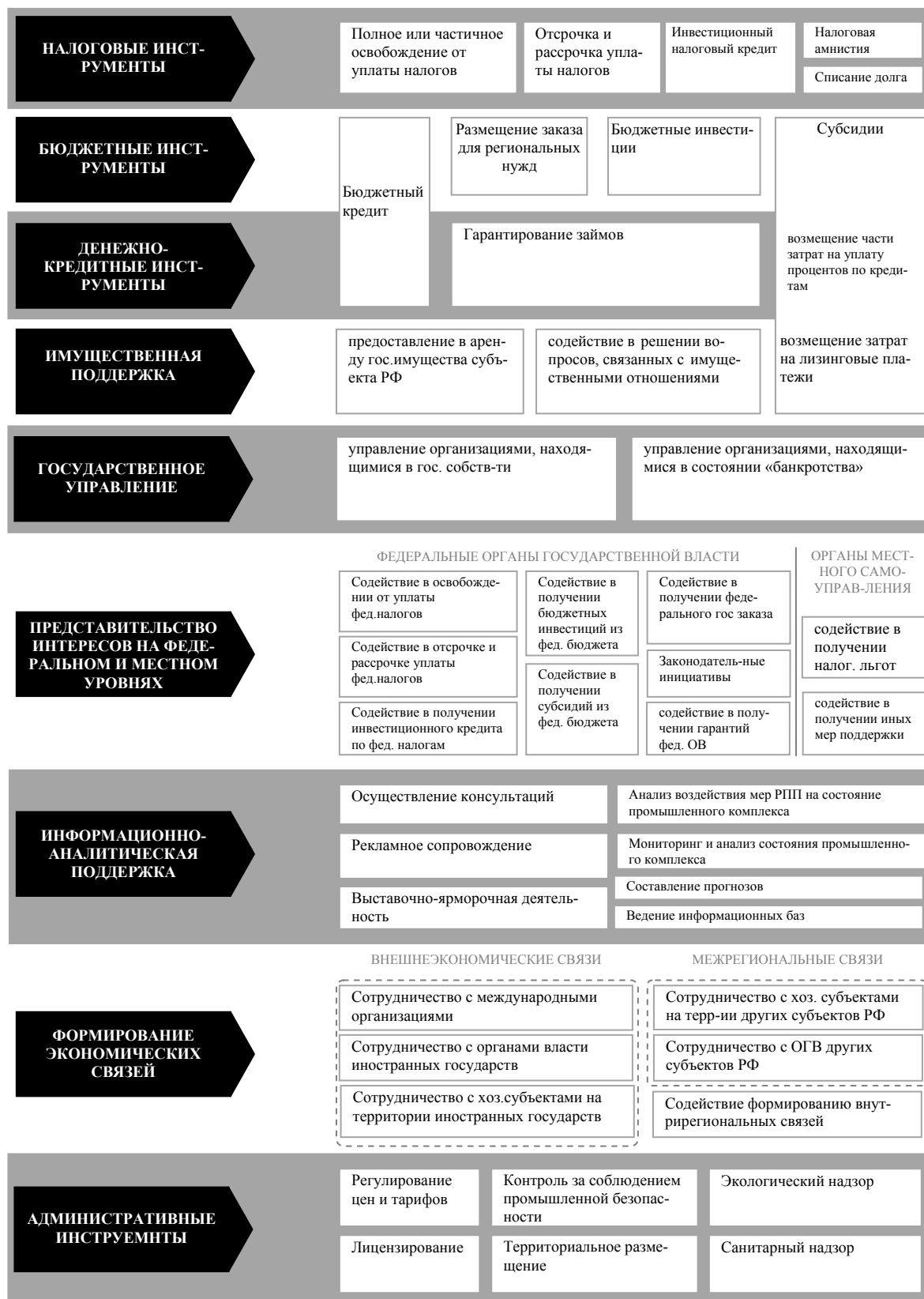


Рисунок 2. Инструменты региональной промышленной политики (составлено автором)

Далее исследуется вопрос о том, насколько распространено использование тех или иных инструментов в рамках региональной промышленной политики. В качестве материала, на основе анализа которого можно сделать соответствующие выводы, выступает региональная нормативно-правовая база в сфере регулирования развития промышленности. Последняя может включать в себя: закон о промышленной политике, концепцию или программы промышленного развития. Из представленных документов, именно закон отражает комплекс, применяемых инструментов.

Автором были проанализированы законы о промышленной политике в сорока двух субъектах. В законах определяются правовые, экономические и организационные основы региональной промышленной политики. Среди всех обязательных разделов особую важность представляет раздел, отведенный под описание конкретных инструментов государственной поддержки. Его значение определяется тем, что именно здесь закрепляется основная нормативная база применяемого в отношении объектов промышленной политики региона набора инструментов.

Автор проанализировал степень распространения и использования субъектами тех или иных инструментов региональной промышленной политики. Данный анализ основывается на тех данных, которые отражены в разделе, посвященном описанию конкретных мер государственной поддержки, в региональных законах о промышленной политике. Результаты анализа отражены в диаграмме (рис. 2), где демонстрируется частота упоминания того или иного инструмента в целях развития промышленности региона.

С помощью полученных данных сформулированы следующие выводы. Прежде всего, на основе сравнительно большей частоты упоминания выделяется ряд инструментов (более 15 упоминаний), которые можно обозначить как **наиболее популярные в сложившейся региональной практике**:

- налаживание внешнеэкономических связей,
- содействие в получении централизованного финансирования, предоставление в аренду государственного имущества субъекта Российской Федерации,
- мониторинг и анализ состояния промышленного комплекса,
- рекламное сопровождение мероприятий, проектов, продукции,
- содействие в получении централизованного финансирования,

- предоставление в аренду субъектам промышленной деятельности государственного имущества,

- гарантирование займов, субсидирование за счет средств регионального бюджета,

- инвестиционный налоговый кредит, отсрочка, рассрочка уплаты налогов,

- бюджетные инвестиции и субсидии,

- а также полное или частичное освобождение от уплаты региональных налогов.

Можно сделать вывод о том, что в рамках промышленной политики, реализуемой государственными органами власти субъекта федерации именно так выглядит перечень наиболее часто используемых инструментов.

Если оценивать частоту упоминания по группам инструментов, то однозначно наиболее популярными являются налогово-бюджетные инструменты. Данный факт демонстрирует преобладание прямого участия в развитии промышленности региона за счет бюджетных средств, что не может являться положительной тенденцией. Участие государства в экономике должно сводиться в большей части к стимулирующим формам воздействия. Также широкое распространение, согласно, частоте упоминаний имеют информационно-аналитические инструменты, такие как мониторинг и анализ состояния промышленного комплекса, а также рекламное сопровождение событий, проектов и промышленной продукции.

Рассматривая каждую группу инструментов в частности, необходимо сделать следующие замечания. Перечисляя налоговые инструменты, законодатели ряда субъектов обращают внимание на необходимость сохранения неизменных условий налогообложения, как минимум, в течение финансового года (Карачаево-Черкесская республика, Ивановская, Курганская, Курская, Саратовская, Тверская, Тульская, Ярославская, Брянская области и Пермский край). Данная мера представляется обоснованной, поскольку преследует цель создания стабильных условий хозяйственной деятельности. В таком случае субъекты промышленной деятельности имеют возможность планировать свою деятельность. Более того, прогнозируемые и стабильные условия функционирования, в том числе в сфере налогообложения, формируют более высокую степень доверия частного сектора к органам государственной власти субъекта Российской Федерации, а следовательно, повышается инвестиционная привлекательность региона в целом.

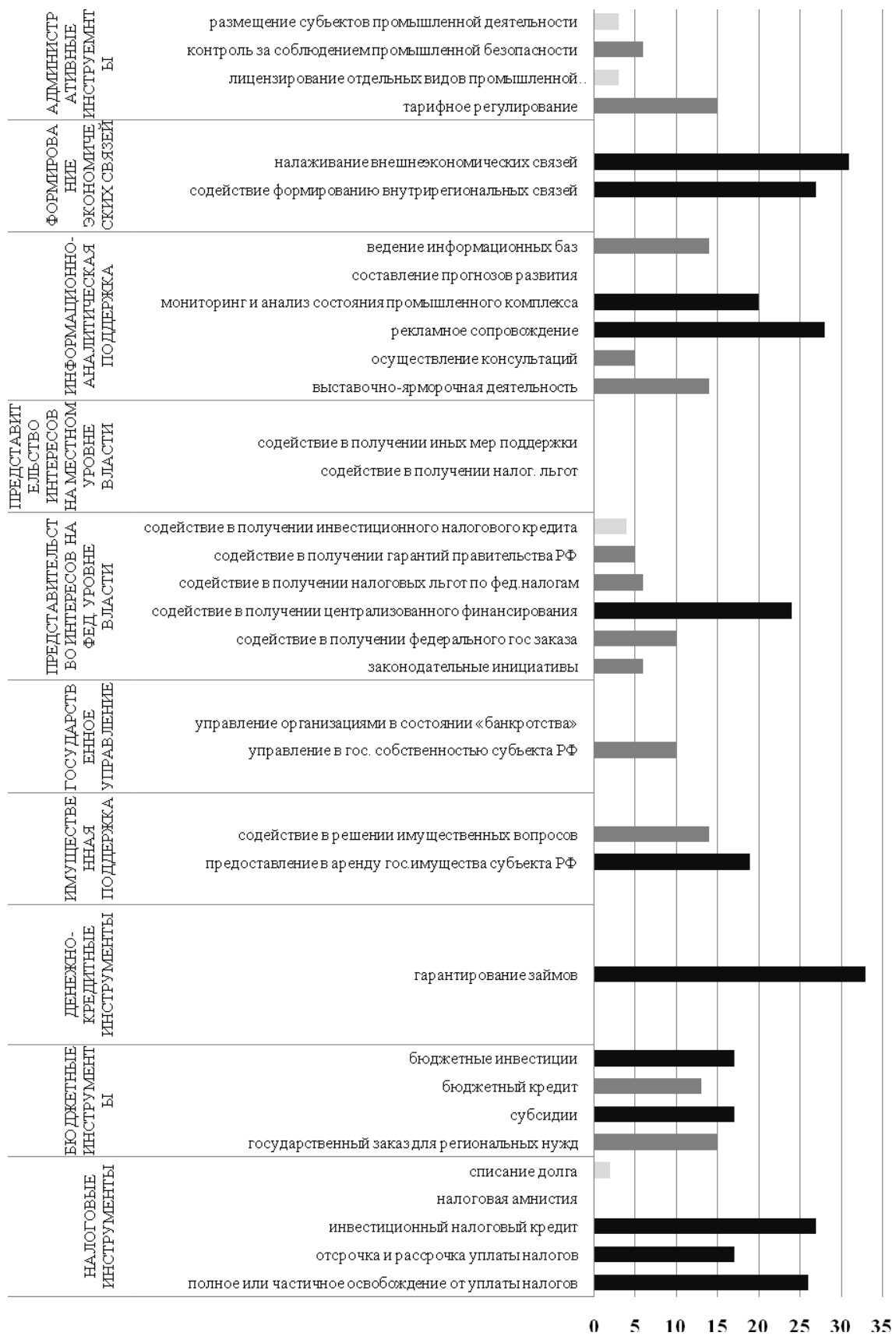


Рисунок 3. Рейтинг популярности использования инструментов региональной промышленной политики (составлено автором на основе анализа законов о промышленной политике субъектов РФ)

Списание задолженности перед бюджетом и налоговые амнистии практически не упоминаются в региональных законах. Несмотря на то, что приведенные инструменты касаются организаций-должников и в большинстве случаев не обладают стимулирующим эффектом, необходимо их приведение в общем списке инструментов. Ведь в рамках региональной промышленной политики может осуществляться поддержка любых групп предприятий, в том числе экономически эффективных, но социально значимых.

При рассмотрении бюджетных инструментов, используемых в регионах, одним из наиболее распространенных является субсидирование. Несмотря на то, что в рамках закона о промышленной политике субъекта Российской Федерации невозможно описать все возможные цели субсидии, автор считает необходимым привести перечень основных применяемых в практике субсидий, направленных на развитие промышленности. Так, некоторыми региональными законодателями были отмечены: возмещение затрат на оплату консультационных услуг (г. Санкт-Петербург, Новгородская область, Пензенская область), субсидии на создание целевых бюджетных фондов (Тюменская область), компенсация части лизинговых платежей за оборудование по договору лизинга (Ставропольский край), возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам (республики Адыгея, Удмуртия, Ингушетия, Чеченская, а также Алтайский, Ставропольский и Забайкальский края, Калининградская, Оренбургская области).

В сфере имущественной поддержки было выявлено особенное внимание решению вопроса передачи объектов социально-бытового и культурного значения в муниципальную или региональную собственность: отмечено в Законе четырнадцати регионов. На сегодняшний момент данный вопрос не нашел своего окончательного решения, однако, несмотря на это, указание на содействие рассматриваемому процессу в рамках закона, на взгляд автора, неуместно. Главная причина заключается в том, что таким образом законодатель подталкивает субъектов промышленной деятельности к списыванию социально значимых объектов. В то время как последние, прежде всего, выполняют роль не рентабельных активов, а роль объекта социальной ответственности бизнеса. Поэтому, с точки зрения автора, в части имущественной поддержки отмечать «содействие решению вопросов имущественного характера, в том числе касающихся объектов социально-бытового и культурного значения».

Развитие экономических связей региональными органами государственной власти осуществляется в двух направлениях: внутрирегио-

нальное и внешнеэкономическое. Содействие формированию внутрирегиональных связей, согласно рассмотренным законам о региональной промышленной политике, ограничивается развитием кооперации между организациями промышленного комплекса в регионе. Формирование внешнеэкономических связей объединяет довольно широкий спектр направлений: межрегиональное сотрудничество, сотрудничество с органами власти и хозяйствующими субъектами иностранных государств, а также сотрудничество с международными организациями.

Особое внимание региональные законодатели уделили информационно-аналитической поддержке. Последняя подробно описывается в Законах с приведением широкого перечня инструментов, наиболее распространенными из которых являются мониторинг и анализ состояния промышленного комплекса и рекламное сопровождение. Также в качестве обязательного компонента информационной поддержки выступает создание и ведение информационных баз различного назначения, таких как:

- реестр субъектов промышленной деятельности (республика Адыгея, Курганская, Оренбургская, Тульская область);

- реестр промышленной продукции (Чеченская республика, Адыгея, Ингушетия, Волгоградская, Ивановская, Московская, Тульская область);

- база данных инновационных проектов (Курская, Оренбургская, Самарская, Ульяновская области);

- база данных инвестиционных проектов (Оренбургская, Самарская, тверская, Ульяновская области и Пермский край).

Недостатком осуществляемой поддержки заключается в отсутствии аналитического компонента. Хотя в большинстве законов отмечается «мониторинг и анализ», по факту региональными органами государственной власти осуществляется исключительно сбор статистических данных в сфере промышленного развития, демонстрирующих динамику основных показателей, и анализ текущего состояния. Проведение перспективного анализа и составление прогнозов на систематической основе как всего промышленного комплекса, так и отдельно вида экономической деятельности, не осуществляется, что является, с авторской точки зрения, серьезным упущением. Поэтому в адрес субъектов промышленной политики необходимо сформулировать рекомендацию о выделении прогнозирования в качестве отдельного инструмента региональной промышленной политики.

Подводя итог анализу применяемых инструментов региональной промышленной политики, следует выделить отсутствие единого под-

хода в систематизации инструментов на фоне методологической путаницы. Региональные законодатели различным образом подошли к формулировке категорий и упорядочиванию в части положений, регламентирующих инструментов региональной промышленной политики:

- прямые и косвенные меры государственной поддержки,
- финансовые нефинансовые меры государственной поддержки,
- механизмы промышленной политики,
- формы и методы реализации промышленной политики,
- формы государственной поддержки.

Такое разнообразие препятствует свободному ориентированию в сфере применения инструментов региональной промышленной политики как со стороны органов власти субъекта Российской Федерации, так и субъектов промышленной деятельности, функционирующих на территории региона.

Таким образом, с позиции автора, в рамках формирования региональной промышленной политики целесообразно закрепление в нормативно-правовой базе субъекта Российской Федерации полного перечня инструментов (авторский перечень был приведен выше). Это позволит при реализации промышленной политики в регионе снизить вероятность перекоса в использовании одних инструментов относительно других. Этой цели также могло бы способствовать принятие федеральным законодателем стандарта закона о промышленной политике, соответствие которому носит рекомендательный характер.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 N 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. ст. 3823.
2. Евстафьев Д. Для резидентов ОЭЗ «Титановая долина» создали беспрецедентные налоговые условия. [электронный ресурс]. URL: Вечерние Ведомости <http://veved.ru/news/29467-dlya-rezidentov-oyez-titanovaya-dolina-sozdali-besprecedentnye-nalogovye-usloviya-no-nevse-v-sverdlovskom-pravitelstve-s-yetim-soglasny.html> (дата обращения 18.03.2013 г.).
3. Заболоцкая В. В. Механизм предоставления гарантий в европейском сообществе при кредитовании малого и среднего бизнеса и возможность его адаптации в российской федерации [электронный ресурс] URL: http://www.creditcoop.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=972 (дата обращения 08.04.2013)
4. Кириченко В. реформационный процесс и становление государственной ПП России // РЭЖ. 1999. №8. С. 3-21
5. Кистанов В.В. Копылов Н.В. Региональная экономика России. М.: Финансы и статистика, 2002. 584 с.
6. Компании-резиденты ОЭЗ «Людиново». [электронный ресурс]. URL: Инвестиционный портал Калужской области. <http://investkaluga.com/ploschadki/osobaya-ekonomicheskaya-zona-lyudinovo/kompanii-rezidenty/> (дата обращения 13.03.2013 г.).
7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая): Федеральный закон от 05.08.2000 № 118-ФЗ (ред. от 30.12.2012) // Собрание законодательства РФ. 07.08.2000. № 32. ст. 3340.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 31.07.1998 № 147-ФЗ (ред. от 03.12.2012) // Собрание законодательства РФ. № 31. 03.08.1998. ст. 3824.
9. Псковский вице-губернатор: «Моглино» поднимет экономику региона и вернёт выпускников из столиц. Интервью с первым заместителем губернатора Псковской области Сергеем Перниковым. [электронный ресурс]. URL: Информационное агентство СеверИнформ. <http://www.severinform.ru/?page=newsfull&date=07-12-2012&newsid=175305> (дата обращения 13.03.2013 г.).
10. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь [электронный ресурс]. Доступ из инфор.-правовой системы «Консультант плюс»
11. Регион: теория и практика устойчивого развития: вып. 7 / под ред. Ю.П. Алексеева, П. Е. Шпилева М.: Изд-во БСТ, 1998. 139 с.
12. Россия. Особые экономические зоны. [электронный ресурс]. URL: <http://www.russez.ru/oez/industrial/> (дата обращения 18.03.2013 г.).
13. Шахмалов Ф.И. Государство и экономика: основы взаимодействия. М.: НПО «Изд-во «Экономика», 2000. 381 с.