ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 332.1
ББК 65.04

Д.Ф. Аяцков, В.А. Буров

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ В РЕГИОНАХ: ВЫЗОВЫ И РЕШЕНИЯ (ПО МАТЕРИАЛАМ ГАЙДАРОВСКИХ ЧТЕНИЙ В САРАТОВЕ)

Прошедшие 13–14 июня 2013 г. в Саратове Гайдаровские чтения «Эффективное управление муниципальными финансами: новые задачи и вызовы» стали первой региональной дискуссионной площадкой после выхода в свет обзора, подготовленного группой экономистов во главе с ректором Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ В.А. Мау и содержащего подробный анализ основных тенденций в российской экономике в 2012 г. [1]. Данная работа позволяет региональным властям и экспертным группам синхронизировать усилия по преодолению возникающих угроз и нега-

D.F. Ayatskov, V.A. Burov

Socio-Economic Stability in the Regions: Challenges and Solutions (based on Gaidar Readings in Saratov)

The article deals with the reasons for the growth of the public debt of the Saratov Region. The key strategies to increase budget income base and to ensure the transition of the region to the investment development are given.

Key words and word-combinations: a subject of the Russian Federation, budgetary system, national debt, regional economy.

Рассматриваются причины роста государственного долга Саратовской области. Приводятся основные стратегии увеличения доходной базы бюджета и перехода региона к инвестиционному развитию.

Ключевые слова и словосочетания: субъект Российской Федерации, бюджетная система, государственный долг, региональная экономика.

тивных тенденций в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации.

По мнению В.С. Назарова, заведующего лабораторией бюджетного федерализма научного направления «Макроэкономика и финансы» Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара, одним из ключевых рисков для бюджета Саратовской области является недооцененность его налоговой составляющей [2]. При ее более справедливой оценке возможно сокращение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и, как следствие, снижение доходной части регионального бюджета.

Созданный предыдущими поколениями промышленный, аграрный, научно-технический и, самое главное, человеческий потенциал России подвергся в начале 1990-х годов жестким испытаниям на выживаемость. Была изменена система управления отраслями народного хозяйства и наряду с правами собственности на предприятия работники получили ответственность за развитие своих производств. Многие работники предприятий сознательно или вынуждено (например, из-за невыплат заработной платы руководством предприятия или в процессе рейдерского захвата) отказались от управления ими. Произошла концентрация собственности у ограниченного круга лиц, основной задачей которых часто было личное обогащение, вплоть до ликвидации предприятий. Эти процессы в полной мере относятся и к экономике Саратовской области. Печальные примеры такого варварского отношения собственников к своим предприятиям: Саратовский авиационный завод, Энгельсское производственное объединение «Химволокно», Саратовский завод тяжелых зуборезных станков, Балашовский комбинат плащевых тканей, Саратовгэсстрой (г. Балаково) и многие другие. Перечисленные предприятия относились к крупнейшим предприятиям Саратовской области, создававшим большое количество рабочих мест и формировавшим бюджеты региона и муниципальных образований [3].

По нашему мнению, первым стратегическим направлением действий региональной и муниципальной власти по увеличению доходной части соответствующих бюджетов является поддержка крупного и среднего бизнеса. Выдвигаемый тезис не противоречит задаче поддержки малого предпринимательства, так как именно крупный и средний бизнес выступает в большинстве случаев заказчиком продукции малого предпринимательства, в том числе путем передачи части работ на аутсорсинг. Кроме того, только крупный и средний бизнес могут предоставить соответствующую технологическую базу для коммерциализации инноваций. Необходимо формировать инновационные кластеры, включающие одно или несколько крупных и средних предприятий и кольцо малых предпринимателей вокруг них. Одним из примеров подобного кластера служит Саратовское территориальное научно-производственное объединение «Саратовская электроника», создаваемое в настоящее время на базе ОАО «НПП “Алмаз” и ОАО «НПП “Контакт”», задуманное еще при разработке стратегического плана развития «Саратовская область: в новый век» [4]. ТНПО «Саратовская электроника» также объединит входящие в структуру госкорпорации «Ростехнологии» ОАО ЦНИИИА, ФГУП «НИИ “Волга”», ОАО «Инжект» и ОАО «Саратовэлектронпроект» [5].

Следующим негативным процессом, оказавшим решающее влияние на сокращение доходной части регионального и местных бюджетов, явилась концентрация и централизация управления и финансовых потоков. Из области были выведены крупнейшие налогоплательщики путем преобразования полноценных самостоятельных предприятий в филиалы, отделения, операционные офисы и т.п.

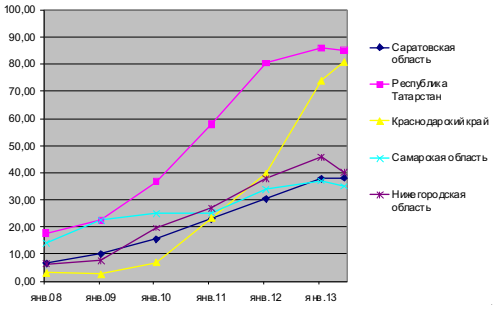
Данное обстоятельство коснулось важнейших отраслей экономики области: банковской (например, Сбербанк ушел в Самару); телекоммуникационной (Волгателеком – в Нижний Новгород), табачной (БАТ-СТФ (Саратовская табачная фабрика) – в Санкт-Петербург), железнодорожной (Приволжская железная дорога – в Москву) и других.

Создание вертикально интегрированных структур вывело уровень принятия решений по развитию предприятий за пределы Саратовской области (энергетика, добыча, переработка и транспортировка нефти и газа и другие отрасли) [6].

Существуют, безусловно, и положительные примеры – создание ОАО «МРСК Волги». Но это единичные случаи, подтверждающие общее правило: самостоятельность области при формировании промышленной политики катастрофически упала.

Таким образом, второе стратегическое направление – возврат в Саратовскую область крупнейших налогоплательщиков. Достижение этой цели является краеугольным камнем в решении проблемы обременения областного бюджета почти 40-миллиардным долгом. Простое замещение коммерческих кредитов бюджетными без значительного увеличения доходной части бюджета не позволит создать полноценный бюджет развития Саратовской области. Более того, замещение кредитора в лице коммерческого банка на кредитора в лице федерального бюджета требует укрепления финансовой дисциплины и увеличивает риск потери самостоятельности при принятии инвестиционных решений.

За период с 1 января 2008 г. по 1 июня 2013 г. государственный долг Саратовской области увеличился почти в 6 раз и составил 38,1 млрд рублей. В настоящее время по уровню государственного долга Саратовская область занимает шестое место среди субъектов Российской Федерации. Для сравнения: на первом месте город Москва с объемом долга 182,6 млрд рублей (на 1 января 2013 г. 188,37 млрд рублей), на втором – Республика Татарстан с объемом 85,22 млрд рублей (85,86 млрд рублей соответственно), на третьем – Краснодарский край с объемом 80,88 млрд рублей (73,88 млрд рублей соответственно), на четвертом – Московская область с объемом 50,41 млрд рублей (97,93 млрд рублей соответственно), на пятом мете Нижегородская область с объемом 40,12 млрд рублей (45,77 млрд рублей соответственно). Динамика изменения объема государственного долга Саратовской области, Краснодарского края, Республики Татарстан, Самарской и Нижегородской областей в 2008–2013 гг. представлена на диаграмме.



Государственный долг Саратовской области, Краснодарского края, Республики Татарстан, Самарской и Нижегородской областей в 2008–2013 годах, млрд рублей

Анализ показывает рост задолженности в первом полугодии 2013 г. у Краснодарского края и Саратовской области. Остальным сравниваемым субъектам РФ удалось снизить долговую нагрузку на бюджеты, причем Московской области почти в 2 раза. Основными направлениями инвестиций для Москвы и Московской области является создание международного финансового центра с соответствующей инфраструктурой и инновационные технологии, а для Республики Татарстан и Краснодарского края это инвестиционные мегапроекты по подготовке и проведению Универсиады-2013 и Олимпийских игр Сочи-2014 соответственно. Анализ эффективности инвестиций в экономику этих регионов показывает их бурное развитие. В Саратовской области за анализируемый период не было замечено каких-либо проектов, сопоставимых по объемам инвестиций с указанными. Более того, крайне неблагоприятна структура государственного долга Саратовской области, состоящая в основном из банковских кредитов [7, 8].

Следующим стратегическим направлением является поиск и реализация небольшого числа инвестиционных проектов, сравнимых с Казанью-2013 и Сочи-2014. Большой инвестиционный потенциал представляет участие Саратовской области в рамках развития евразийского сотрудничества [9], однако региональной власти необходимо усилить лоббирование по включению предприятий, территорий и иных ресурсов области в приоритетные инвестиционные проекты как на государственном уровне, так и на уровне Приволжского федерального округа. Географическое положение области дает ей конкурентное преимущество по участию в таких масштабных международных проектах, как строительство железной дороги «Чуцин – Синьцзян – Европа» и автотранспортного коридора «Европа – Западный Китай», который сейчас дошел со стороны Китая до города Аральск (Казахстан) и далее пройдет по пяти регионам Приволжского федерального округа [10].

Реструктуризация государственного долга Саратовской области на приемлемых условиях и увеличение объема привлекаемых инвестиций напрямую зависят от инвестиционного и кредитного рейтингов региона. Рейтинг инвестиционного потенциала Саратовской области, составляемый рейтинговым агентством «Эксперт РА», сильно упал в конце 2005 г., достигнув минимума в 2007 г.

А ведь это были годы наиболее бурного роста российской экономики, эра сверхвысоких цен на нефть, достигших к июню 2008 г. уровня 146 долларов за баррель. Следовательно, речь идет об отставании динамики развития нашей области в те годы от других регионов. Рост рейтинга, наметившийся в кризисные 2008–2009 гг., связан не с развитием нашей области, а с более глубоким падением экономических показателей в промышленно развитых регионах [11]. В настоящее время, по данным названного агентства, Саратовская область по инвестиционному рейтингу попадает в самую многочисленную группу российских регионов – 3В1, что значит «пониженный потенциал – умеренный риск». В 2010–2011 гг. по показателю риска область занимала 19-е место, по потенциалу – 21-е (в 2009–2010 гг. – 20-е и 22-е место соответственно, а в 1996 г. почетное 9-е место). Наиболее слабые позиции у региона по экономическому и финансовому рискам, наиболее сильные – по криминальному, социальному и управленческому [12].

Одним из направлений улучшения инвестиционной привлекательности является выход Саратовской области на рынок облигаций субъектов РФ. В настоящее время ни Саратовская область, ни город Саратов, ни другие муниципальные образования области не эмитируют государственные или муниципальные облигации и, следовательно, не могут использовать данный инструмент при решении задачи реструктуризации своих долгов. Кроме того, только три саратовских предприятия входят в листинг Московской межбанковской валютной биржи – Российской торговой системы: ОАО «Саратовский НПЗ», ОАО «Саратовэнерго», ОАО «МРСК Волги», что крайне мало. Поэтому следующим стратегическим направлением, по нашему мнению, является увеличение присутствия и активности Саратовской области на фондовом рынке. Завоевание преференций при размещении ценных бумаг на фондовом рынке – достаточно длительный процесс, и чем быстрее и аккуратнее регион выйдет на него, тем скорее он сможет доказать статус надежного заемщика и сэкономить средства на обслуживании долговых обязательств [13, 14].

В заключение следует выразить благодарность организаторам Гайдаровских чтений за предоставление открытой дискуссионной площадки, посвященной таким стратегическим вопросам устойчивого социально-экономического развития области, как межбюджетные отношения; оценка рисков при формировании регионального и местных бюджетов; совершенствование экономико-правовых механизмов местного самоуправления. Проведение подобных мероприятий позволяет в живой научной дискуссии принять участие не только экспертам и научным работникам, но и представителям власти и бизнеса, чтобы выработать стратегию и тактику социально-экономического развития страны.

Библиографический список

1. Российская экономика в 2012 году: тенденции и перспективы / В.А. Мау, Н.В. Лукша, П.В. Трунин [и др.]; Институт Гайдара. М., 2013. Вып. 34.

2. Возможность по выбиванию средств из центра у Саратовской области «крайне ограничена». URL: http://fn-volga.ru/news/view/id/6914

3. *Буров В.А., Долгий В.И.* Методы управления предприятиями региона в условиях кризиса. Саратов,1999.

4. *Аяцков Д.Ф.* Промышленный потенциал региона: оценка состояния и стратегия развития // Вестник ПАГС. 2001. № 1. С. 5–15.

5. Электроника будет с брендом. «Ростехнологии» создают НПО из саратовских предприятий. URL: http://www.saratov.gov.ru/government/structure/minprom/mmpublic/detail.php?ID=60899

6. Губернатор провел совещание «О мерах по снижению государственного долга Саратовской области». URL: http://www.saratov.gov.ru/governor/news/detail.php?ID=86676

7. *Малый В.И., Гусев В.В., Буров В.А.* Социальный и экологический аспекты развития энергетической отрасли в Саратовской области // Вестник ПАГС. 2011. № 3. С. 182–188.

8. *Зеленский Ю.Б.* Структура регионального госдолга: как не оказаться в тупике? // Деньги и кредит. 2012. № 5. С. 35–41.

9. *Аяцков Д.Ф.* Евразийство как объективная потребность региона в условиях глобализации // Вестник ПАГС. 2013. № 1. С. 4–10.

10. Полпред: автотранспортный коридор из Европы в Китай пройдет по регионам ПФО. URL: http://www.vzsar.ru/news/2013/05/17/polpred—avtotransportnyi-koridor-iz-evropy-v-kitai-proidet-po-regionam-pfo.html

11. *Буров В.А., Заметта М.Ю.* Методологический анализ кризисных ситуаций в некоторых сферах экономики Российской Федерации // Российская многонациональная цивилизация: единство и противоречия: сб. науч. трудов. Саратов, 2009. С. 57–59.

12. Региону присвоены рейтинги. URL: http://raexpert.ru/database/regions/saratov/

13. Москва возвращается на рынок облигаций. URL: http://www.finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=3130881

14. Санкт-Петербург возвращается на рынок облигаций. URL: http://pics-masters.v4.rbcdaily.ru/finance/562949979103992

K.A. Antipiev
Evaluation of Municipal Authorities by the Local Community (based on case studies in the Perm Region)

The results of original sociological studies of the local community attitudes towards the municipal government are analyzed. Practical recommendations for the implementation of the policy of openness by municipal authorities are given.

Key words and word-combinations: local government, the Perm Region, municipal authority, case study.

Анализируются результаты авторских социологических исследований, посвященных оценке муниципальных органов власти местным населением. Даются практические рекомендации по реализации политики открытости муниципальной властью.

Ключевые слова и словосочетания: местное самоуправление, Пермский край, муниципальная власть, социологическое исследование.

ББК 60.59(235.55)
УДК 316.334.52(571.54)

К.А. Антипьев

ОЦЕНКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ МЕСТНЫМ СООБЩЕСТВОМ (ПО МАТЕРИАЛАМ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ В ПЕРМСКОМ КРАЕ)

Самостоятельное осуществление гражданами права на местное самоуправление возможно в различных формах, однако эффективное управление невозможно без органов власти. Природа, происхождение муниципаль-