

Письмо в редакцию

© Лаженцев В.Н.

АНТИКРИЗИСНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ



ЛАЖЕНЦЕВ ВИТАЛИЙ НИКОЛАЕВИЧ

доктор географических наук, профессор, член-корреспондент РАН
главный научный сотрудник, советник РАН. Федеральное государственное бюджетное
учреждение науки Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера
Коми научного центра Уральского отделения Российской академии наук
E-mail: lazhentsev@iespn.komisc.ru

Статья написана по поводу текущего антикризисного планирования с точки зрения его влияния на развитие регионов, муниципальных образований и локальных хозяйственных систем.

Планирование как антикризисное, антикризисные мероприятия, бюджетный федерализм, «защищаемые статьи» планов территориального развития.

Прогнозы и планы чаще всего получаются в виде доброго пожелания самому себе, своим близким и всей стране – здоровья, ума и терпения! Что же касается экономики, то здесь планы – это в лучшем случае предчувствие реальных и мифических угроз и придумывание мероприятий, как бы их миновать или уменьшить; в худшем – улавливание пожеланий или директивных установок вышестоящего начальства.

Такое суждение о современных планах, конечно, спорно, поскольку многие думают, что планирование базируется на объективных законах общественного развития. Но ни одна теория, учитывающая экономическую объективность (например, необходимость соблюдения пропорций расширенного воспроизводства, выравнивание нормы прибыли, переток капитала из одной отрасли в другую,

стремление к равновесным ценам и т. п.) в настоящее время не может быть ориентиром будущего, поскольку сама экономика стала играть соподчиненную роль относительно политики и психологии. В условиях же ручного управления экономика становится лишь техническим инструментом. Может случиться все, что угодно, а чаще всего, что неуютно.

Устойчивые тенденции, которые никогда официально не планируются, таковы: в начале года цены на товары, особенно продовольствие, «подскакивают», что стало уже традицией, начиная с 1992 года; в середине года, ближе к августу, усиливается предчувствие необходимости использования мобилизационного управления, в том числе силовых методов борьбы с коррупцией и возврата в страну ранее вывезенного денежного капитала;

в конце года большая часть населения убеждается, что «денежная власть» не соответствует функциям социального государства. Бедные становятся еще беднее, богатые – еще богаче. Потом все повторяется, как некая неизбежность: «что бы в России и с Россией ни происходило, цены все равно вырастут».

Просьба руководителя Администрации Президента РФ С.Б. Иванова «в условиях кризиса не барствовать» звучит как откровение с оттенком наивности по поводу нравственности российского (отечественного и иностранного) капитала. Призыв же самого Президента к социальной солидарности, в том числе в части дружбы и сотрудничества между региональными правительствами и муниципалитетами, не лишен смысла, но при условии хотя бы элементарного соблюдения центральной властью норм и правил экономического федерализма – тех, что записаны в Конституции РФ.

Поможет ли антикризисный план федерального правительства на 2015 год преодолеть угрозу спада производства и существенного снижения реальных доходов рядовых граждан нашей страны – трудно предугадать. Не случайно в народе говорят: «Если хочешь рассмешить Бога, поделись с ним своими планами». Но в любом случае план необходим как знак деятельности самого правительства.

По своей структуре такой план прост и понятен: поддержка импортозамещения и экспорта продукции обрабатывающей промышленности, содействие развитию малого и среднего предпринимательства за счет снижения финансовых и административных издержек, создание возможностей для привлечения оборотных и инвестиционных ресурсов, компенсация дополнительных инфляционных издержек наиболее уязвимым категориям граждан (пенсионеры, семьи с несколькими детьми), снижение напряженности на рынке труда и

поддержка эффективной занятости, оптимизация бюджетных расходов за счет выявления и сокращения неэффективных затрат, концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития и выполнении публичных обязательств, повышение устойчивости банковской системы и создание механизма санации проблемных системообразующих организаций.

Вполне предсказуемо, что реальные действия начались с последнего пункта. Так же было в конце 2008 – начале 2009 гг.: в то кризисное время ряд ведущих банков и холдингов России получил из государственной казны миллиардные вливания. Якобы под проценты и с возвратом. Информации о том, что погашение данных сумм произошло, не было, но было сообщение о просьбе «заемщиков» отсрочить их возврат на 50 лет (!). Не проявилась и линия прямого (в том числе проектного) кредитования реальных секторов экономики, деньги вращаются в основном в самой финансово-банковской сфере. Это нехорошо, правда, весьма показательны в части несоблюдения банками договоренностей с правительством о доступности кредитов по текущему хозяйственному обороту и под долгосрочные инвестиции.

По итогам прошлого кризиса не удалось выяснить, коснулась ли государственная поддержка определенной группы банков их региональной сети. По страховым обязательствам перед вкладчиками, по-видимому, да, но по формированию ссудного фонда в рамках отдельно взятого региона, по-видимому, нет. В годы кризиса филиалы «головных» банков усиливают свою функцию изъятия из регионов потенциальных кредитных ресурсов в пользу своего центра, как правило, московского.

Если и на сей раз будет то же самое, надо подумать о создании системы государственных кредитных учреждений, параллельной вольно определяющимся коммерческим банкам.

Следующий шаг реализации антикризисного плана-2015 – докапитализация системообразующих предприятий. Их насчитывается 199. Они создают значительную часть налогооблагаемой базы для федерального бюджета, являются основными игроками на валютном рынке, активно формируют политическое и экономическое пространство субъектов РФ, а потому государство вынуждено их поддерживать в надежде на последующую «отдачу».

Работа с банками и корпорациями – два пункта, которые условно можно отнести к антикризисному плану. Все другие – обычное дело органов государственного и муниципального управления, которое входит в систему норм и регламентов организации их деятельности. Поэтому, если допустить, что и остальные 58 мероприятий являются антикризисными, то всякую деятельность и в любое время следует считать антикризисной. И это, пожалуй, соответствует современным реалиям. По-настоящему антикризисное управление должно заблаговременно нивелировать (хотя бы частично) зловерное влияние финансово-экономических заскоков на жизнь людей и не заключаться только в том, чтобы запоздало реагировать на случившееся.

Мировая капиталистическая система в условиях глобализации одной или двух мировых валют обречена на циклическое развитие. Управление же отдельно взятой национальной, региональной и муниципальной экономикой по своему определению должно (вынуждено) постоянно быть антикризисным.

Региональные власти срочным порядком обязаны составить и утвердить планы обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году. Это служит основанием для получения ими федеральных бюджетных кредитов. Вспомним, что в конце 2014 года было принято решение о «замора-

живании» на четыре года норм и правил налогообложения и межбюджетных отношений. Оно оставляет регионы на голодном пайке даже при стабильном развитии страны, а тем более при кризисе, так что теперь, действительно, надо искать обходные пути поиска недостающих ресурсов – через Москву в виде указанного бюджетного кредитования и производственные корпорации посредством активизации их социальных программ.

Если принять во внимание, что системообразующие предприятия получают из федеральной казны дополнительные ресурсы, то в связи с этим региональные правительства могли бы обновить договорные отношения с соответствующими акционерными обществами в надежде на их участие в решении антикризисных вопросов в части территориального развития. Например, в Республике Коми это относится к таким ОАО, как Газпром, Монди Сыктывкарский ЛПК, Роснефть, Русал, Северсталь, РЖД, ЮТэйр. Примером тому может служить вновь подписанное соглашение главы республики с ОАО «Лукойл», сохранившим свои социальные программы.

Договариваться надо и с крупными сетевыми торговыми организациями по поводу цен. Однако не формально и без обмана населения. Так, нельзя принять всерьез соглашение между дирекцией торговой сети «Ассорти» и Министерством экономического развития Республики Коми о «замораживании» цен на некоторые продукты питания, подписанное в середине февраля 2015 года: соглашение запоздало – цены уже в январе стали запредельно высокими; соглашение действует только до 31 марта 2015 года (а потом, как говорится, руки развязаны); цены на другие продукты, не вошедшие в перечень соглашения, на следующий же день после его подписания еще раз резко «подскочили».

Из истории экономики известно, что промышленный капитал вырос на основе торгового. В настоящее же время такого процесса в России не наблюдается. Капитализация растущей торговой выручки крайне низка и почти не касается промышленности и сельского хозяйства.

Для регионов первостепенное значение имеет анализ и оценка последствий для их бюджетов реализации федеральных антикризисных мероприятий. Это относится прежде всего к «увеличению в 2 раза предельных значений выручки от реализации товаров (работ, услуг) для отнесения хозяйствующих субъектов к категориям субъектов малого и среднего предпринимательства: для микропредприятий – с 60 до 120 млн рублей, для малых предприятий – с 400 до 800 млн рублей, для средних предприятий – с 1 до 2 млрд рублей». Нельзя с данным решением не согласиться, поскольку вопрос о приведении в соответствие понятия «малый и средний бизнес» с технологическими и экономическими параметрами самого производства давно требует своего решения. Вместе с тем, расширение числа предприятий, имеющих определенные финансовые льготы, на первых порах может сократить доходную базу территориальных бюджетов, тем более что субъектам РФ предоставляется право «снижать ставки налога для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения доходов с 6 до 1 процента». Реализация такого права требует анализа не только в части финансовой оптимизации, но и относительно места и роли самого малого и среднего предпринимательства в технологической структуре всех территориальных хозяйственных комплексов с учетом отраслевой специфики.

Для обеспечения комплексного развития территорий все более актуальным становится формирование системы договоров субподряда между крупными, средними и малыми предприятиями.

Под углом зрения реализации антикризисного плана повсеместно проводится экспертиза ранее принятых производственных и социальных программ и проектов. Здесь опасность заключается в автоматическом исключении дорогих объектов. Например, было бы крайне нецелесообразно отложить реализацию проекта строительства железной дороги Архангельск – Сыктывкар – Соликамск («Белкомур»), имеющего для нашей страны огромное народнохозяйственное значение. Во всем надо разбираться в деталях, особенно в источниках инвестиций. Нередко даже крупные корпорации подключаются к государственному финансированию (в том числе к Фонду национального благосостояния), в то время как собственные ресурсы (например, амортизационный фонд) используются не по их воспроизводственному назначению.

Ревизия необходима и относительно недорогих проектов, полностью или частично финансируемых из территориальных бюджетов. Здесь главным критерием является социальная и экологическая значимость. На экологию надо обратить особое внимание, поскольку люди оценивают уровень кризиса не только по ценам в магазинах, но и по ситуации в окружающей среде. Еще на памяти многих удручающая картина грязи и мусора на улицах городов во время разрухи и депрессии в начале 1990-х гг. И теперь урезание расходов в общественном секторе экономики идет опережающими темпами, когда из текущих планов исключаются проекты по инженерному обустройству территорий, утилизации отходов, рекультивации проблемных земельных участков селитебной и промышленной местности, а также многочисленных свалок. Например, жители Сыктывкара уже много лет ждут завершения работ по укреплению в черте города берега реки Сысолы, но именно эти работы в 2015 году приостановлены со ссылкой

на «нет денег». С точки зрения социального благополучия не следует приостанавливать работу по созданию многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с использованием новейших информационных технологий. То же можно сказать и о создании сети мини-МТС (станций технического обслуживания фермерского и личного подсобного хозяйства, включая дачные участки), что имеет важное значение для формирования фонда продовольствия и сохранения оставшихся после аграрного кризиса сельскохозяйственных угодий.

Благоустройство городской и сельской среды, должное содержание малых инфраструктурных объектов должны стать «защищенными» статьями муниципальных бюджетов.

Когда-то актуальной была тематика экономического стимулирования регионов. Об этом, в частности, вспомнил академик Е.М. Примаков: «... на заседаниях правительства, которое я возглавлял (после дефолта августа 1998 года), предлагалось, чтобы до дотационных субъектов Федерации доводилось, скажем, на период между выборами властей фиксированная ставка на пополнение федерального бюджета. Размеры ставки предусматривались в виде разницы между трансфертами из центра и налоговыми отчислениями регионов в федеральный бюджет. Разница определялась как средняя за предшествовавший межвыборный срок. Все заработанные и собранные сверх этого средства предполагалось оставлять в распоряжении регионов. Эту схему, которая могла бы ограничить и субъективизм центра, и лоббирование субъектов федерации, поддержал в беседах со мной целый ряд губернаторов. Из их высказываний следовало, что внедрение такой схемы создаст серьезный стимул для увеличения сборов налогов и в конечном

счете стимулирования социально-экономического развития регионов».¹ Данная рекомендация приемлема не только для дотационных регионов и может быть распространена, как нам представляется, с некоторыми модификациями на всю систему бюджетного федерализма.

В Коми была сделана попытка заранее закреплять дотации окружным и районным муниципалитетам (по базе прошлого года) как составной части их бюджетов. Это давало возможность оптимизировать местные расходы, не дожидаясь утряски бюджетных отношений в текущем году (дотации при существующей схеме этих отношений приходят с опозданием на шесть и более месяцев). Казалось бы, такой почин надо поддержать, но московские ревизоры определили, что он отклоняется от бюджетного кодекса РФ, и запретили дальнейшее его осуществление.

Все когда-то бывает в первый раз. Поэтому надо решиться на изменение некоторых положений бюджетного планирования с постепенным смещением экономических ресурсов в сторону муниципалитетов и регионов.

Во время кризиса надо особое внимание обратить на те процессы, которые в условиях стабильности отражают устойчивые тенденции социальной динамики. На современном этапе социально-экономического развития повышается роль локальных сообществ: территориальных обществ самоуправления (ТОСов), других форм соседских общин, коллективных хозяйств, поселенческих муниципальных образований и др. Они пока не имеют экономической самостоятельности и требуют финансовой поддержки со стороны окружных и районных муниципалитетов. В ситуации устойчивого развития локальные сообщества могли бы иметь подпит-

¹ Академик Евгений Примаков: О России сегодня [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://goo.gl/ХаНЕТm>

ку за счет домашних хозяйств, в условиях же сокращения реальных доходов основной части населения это становится делом весьма проблематичным.

Поддержка локальных сообществ необходима хотя бы потому, что во время кризиса они могут совсем захиреть. Потом их будет чрезвычайно трудно восстановить, а это уже – уход от насущных потребностей людей и общественной сущности их жизни.

В настоящее время в России сформирована новая система стратегического планирования, что закреплено в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В нее включено 28 государственных документов, в том числе разрабатываемых на

региональном уровне – 7 и муниципальном – 5. Конечно, почти каждое текущее антикризисное мероприятие касается вопросов стратегического развития, тем более – на местах, где речь идет о «планах обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности». Ясно, что необходима корректировка ранее принятых стратегий. Однако главное заключается в том, чтобы их составление в будущем учитывало циклический характер финансово-экономической динамики и предусматривало бы вероятность больших и малых кризисов. В рамках деятельности региональных правительств и муниципалитетов противопоставить им можно только систему институтов территориального развития.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Лажентцев Виталий Николаевич – доктор географических наук, профессор, член-корреспондент РАН, главный научный сотрудник, советник РАН. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения Российской академии наук. Россия, 167982, г. Сыктывкар, ГСП-2, ул. Коммунистическая, д. 26. E-mail: lazhentsev@iespn.komisc.ru. Тел.: (8212) 24-01-56.

Lazhentsev V.N.

CRISIS RESPONSE PLANNING AND TERRITORIAL DEVELOPMENT

The article concerns the current crisis planning in terms of its impact on the development of regions, municipalities and local economic systems.

Crisis response planning, crisis responses measures, budgetary federalism, “advocated articles” of territorial development plans

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Lazhentsev Vitalii Nikolaevich – Doctor of Geography, Professor, RAS Correspondent Member, Chief Research Associate, RAS Counsellor. Federal State-Financed Scientific Institution the Institute of Socio-Economic and Energy Problems of the North Komi Scientific Centre, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences. 26, Kommunisticheskaya Street, Syktyvkar, 167982, Russia. E-mail: lazhentsev@iespn.komisc.ru. Phone: +7(8212) 24-01-56.