

Институты регулирования регионального развития

В статье рассматриваются вопросы государственного регулирования региональной экономики. Представлен опыт деятельности институтов регионального развития в различных странах. Дана оценка эффективности проводимой экономической политики на уровне макрорегионов. Анализируются необходимые инструменты региональной макрополитики и экономического регулирования.

Ключевые слова: региональное развитие, прогнозирование и планирование, экономическое регулирование, макрополитика.



А. М. Ходачек,
д. э. н., профессор,
президент НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург
hodachek@hse.ru

Введение

Современная экономика развивается под влиянием многих факторов. Среди них такие факторы как социальный, тесно связанный с развитием экономики развитых стран, где государство перераспределяет от 40 до 80% национального дохода, глобализации и интересов транснациональных корпораций. В целом в экономике высокоразвитых стран возрастает роль государства. Воздействие государства на экономику определяется законодательно, на основе установленных правил и ограничений налоговой системы, субсидий, льгот, бюджетного кредитования, реализации социальных программ.

Наблюдается переплетение интересов государства и бизнеса в экономической деятельности, а современная государственная экономика сегодня далека от традиционной конкурентной.

В Российской Федерации последние 20-25 лет идеология государственного управления экономической трансформировалась от системы «Госплана» до позиции разгосударствления и дерегулирования на определенном этапе, с переходом к упреждающему государственному регулированию, активизации управления имуществом казны и государственными пакетами акций [6]. Специфические особенности и условия ведения бизнеса в России исключают возможность свободного ведения бизнеса без государственного регулирования [10].

Отдельные экономисты (С. Глазьев, А. Некипелов) считают, что перспективный путь России — отказ от монетаристских реформ, осуществление государством активной экономической политики. Переход к созданию национальной системы госрегулирования связан, в том числе, с принятием 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который упорядочил элементы стратегического планирования и усилил роль регионов в части развития территориального планирования и решения социальных проблем.

Зарубежный и отечественный опыт доказывает, что регулирование экономического и социального развития со стороны государства, региональная экономическая политика дают часто значительно больший эффект, чем централизованное воздействие. Наиболее удачным вариантом является согласованное сочетание централизованного и регионального воздействия на хозяйствующие субъекты, при котором централизованное воздействие играет стратегическую, направляющую роль, а основной объем задач экономического и социального характера реализуется на региональном уровне через конкретную социально-экономическую политику регионов [3, 4].

Процесс глобализации экономики развивается параллельно с процессом регионализации, повышения удельного веса территорий как субъектов управления в общем объеме управленческих функций, замещения территориями функций центра в ряде важных вопросов развития экономики и социальной сферы.

В современной России возрастают роль и ответственность регионов — субъектов Федерации. На региональный уровень фактически переместились оперативные связи государства с предприятиями, ответственность государства за энергетическое, производственное, социальное и иное обеспечение предприятий и населения, создание условий для их экономической деятельности. Эта ответственность стимулирует региональные и местные органы управления к мобилизации ресурсов и возможностей для решения социально-экономических проблем территорий [5].

Перед региональными органами власти стоит множество проблем, назовем важнейшие:

- сохранение местных предприятий и рабочих мест;
- пропорциональное развитие местной экономики;
- обеспечение доходной части региональных и местных бюджетов;

- структурная перестройка старых индустриальных районов;
- улучшение экологической ситуации и благоустройства;
- целенаправленное профессиональное образование в соответствии с потребностями региона, переподготовка и переквалификация кадров;
- поддержание важнейших макроэкономических пропорций между спросом и предложением; денежной массой и потребностью в ней; количеством и качеством рабочей силы и потребностью в ней, в том числе по отдельным территориям региона;
- поддержание необходимого уровня производства стратегических товаров, обеспечение экономической безопасности;
- развитие общеэкономической инфраструктуры и создание общих условий хозяйствования для всех секторов экономики; обеспечение возможности ее нормального использования;
- обеспечение минимальных гарантий жизнедеятельности и экономической деятельности населения региона.

Региональные проблемы характерны для большинства стран мира, особенно крупных — США, Канады, Китая, Японии, Австралии, России. Реформирование экономики ряда стран, переход к постиндустриальному, информационному обществу, глобализация экономики, появление новых государственных образований на месте распадающихся — это порождает новые проблемы и обостряет старые.

Способы решения региональных проблем в разных странах различаются, но в них много общего: в странах с высоким уровнем экономического развития имеются регионы слаборазвитые, депрессивные или кризисные, характерные для стран с низким уровнем экономического развития; в странах слаборазвитых могут быть экономически процветающие регионы. Изучение мирового опыта решения региональных проблем важно для формирования эффективной региональной политики.

Во многих странах функции государственного регулирования регионального развития разделены между несколькими центральными ведомствами. В Германии — это министерства транспорта, строительства и жилищного хозяйства, в Италии — министерство по делам регионов, в Нидерландах — министерство жилищного хозяйства, физического планирования и охраны среды. В США разработка и реализация региональной политики распределена между Министерством торговли, Управлением по разработке политики и Административно-бюджетным управлением при президенте страны, а также Федеральным консультативным советом, Комиссией по международной торговле и непосредственно Президентом США, которому законом «О сотрудничестве федеральных и местных властей» предоставлено право устанавливать правила разработки и рассмотрения федеральных программ и проектов, оказывающих значительное влияние на экономическое развитие тех или иных регионов.

Высшие законодательные органы большинства стран имеют специальные комитеты или комиссии по региональной политике, а в двухпалатных высших

законодательных органах верхние палаты нередко являются палатами представителей регионов.

Так, в Сенат США избираются по 2 представителя от каждого штата, в Бундесрат ФРГ избираются от 3 до 6 представителей от каждой федеральной земли пропорционально их населению. Во Франции мэры городов составляют половину парламента.

Кроме административных и законодательных органов государственной власти важную роль в регулировании регионального развития играют консультативные, проектные, экспертные, исследовательские организации.

В Германии действует Комитет по пространственной организации, председателем которого является канцлер ФРГ, а членами — федеральные министры, отвечающие за основные аспекты регионального развития. Конференция министров по пространственной организации, объединяющая министров федерального и земельного уровня, вырабатывает согласованные рекомендации. Агентство по строительству и пространственному планированию, являясь общественным институтом, готовит для правительственных учреждений экспертизы региональных проектов, предложения по региональному развитию.

Во Франции представительным органом управления является Делегация по обустройству территории и региональному развитию, готовящая рекомендации по развитию регионов и координирующая их подготовку. Межведомственный комитет по обустройству и развитию территории подчиняется премьер-министру, а его членами являются министры.

Национальный комитет по обустройству территории готовит предложения по осуществлению согласованной региональной политики национальным правительством, органами МСУ и Европейским союзом, участвует в подготовке планов регионального развития. Фонд обустройства и развития территории участвует в финансировании проектов, отобранных указанными выше институтами.

В Италии, наряду с Министерством по делам регионов, важную роль в госрегулировании регионального развития играет конференция «Государство — регионы». В работе конференции принимают участие представители всех регионов страны. Главными задачами конференции являются подготовка и согласование предложений к проекту бюджета, выделение государственной помощи слаборазвитым регионам. Кроме них определенные аспекты регионального развития разрабатывают Союз итальянских провинций и Национальная ассоциация итальянских коммун.

В Испании реализацию региональной экономической политики осуществляют Генеральный административный совет по планированию, Совет по финансовой политике автономных сообществ, Национальная комиссия по местной администрации.

В США большое число организаций, содействующих региональному развитию, созданы с 1960-х гг., когда государство стало активно участвовать в развитии регионов на основе принятых тогда соответствующих законов. К 1967 г. их число достигло 350, для координации их работы была создана Национальная ассоциация региональных советов. В обосновании

региональной политики федерального правительства и штатов участвуют крупные исследовательско-информационные центры.

Ведущую роль в управлении государственной соб-ственностью и регулировании регионального развития в ряде стран играют государственные корпорации: «Агентства регионального развития», главными их задачами являются:

- усиление влияния общественного (государственного и муниципального) сектора на развитие региона;
- осуществление проектов совершенствования региональной инфраструктуры, оздоровления социальной и экологической среды;
- привлечение инвесторов, особенно в проблемные ареалы, оказание частным предпринимателям финансовой, правовой и другой помощи в создании новых и реструктуризации действующих фирм, стимулирование инновационной деятельности;
- выполнение функций банков развития.

Примером подобных корпораций является деятельность созданной в 1930-е гг. прошлого века Ф. Рузвельтом «Государственной корпорации по развитию долины реки Теннесси на юго-востоке США». В Нидерландах с 1970-х гг. функционируют 5 государственных инновационных компаний со своими ареалами деятельности. Аналогичные по своим функциям региональные инвестиционные компании действуют в Бельгии и Швеции.

Инструменты экономического регулирования, используемые в региональной экономической политике

При решении региональных проблем, используют разнообразные методы и инструменты регулирования. Их можно условно разделить на три группы:

- прогнозирование, планирование, программирование развития;
- бюджетно-налоговая система;
- использование различных регулирующих инструментов, создание специальных зон и территорий.

Прогнозирование и планирование

Предпосылками для государственного планирования и прогнозирования как национального, так и регионального в государствах с рыночной системой хозяйствования является усиление роли государства в развитии экономики, безопасности, уровня и качества жизни населения. Государство сосредотачивает ключевые параметры национальной экономики: бюджет, денежную массу, учетную ставку, оборону, образование, здравоохранение, фундаментальную науку. В большинстве стран также энергетика, железнодорожный транспорт; во многих странах — здравоохранение и социальное обеспечение. Проблемы истощения природных ресурсов, экологии, демографии, финансовых кризисов и природных катаклизмов, провоцируемых экономическими кризисами, усиление конкуренции на мировых рынках — все это требует совершенствования

методов и средств управления развитием национальных экономик.

К основным задачам и функциям, которые призвано решать государственное планирование и прогнозирование национальной экономики, относятся:

- обоснование и разработка государственной экономической политики и мер государственного регулирования экономики;
- обеспечение качества и темпов экономического роста;
- обеспечение координации решений всех экономических агентов и локальных решений с позиций национальной экономики как единого целого;
- установление и поддержание равновесия и сбалансированности в национальной экономике;
- обеспечение и поддержание конкурентоспособности национальной экономики;
- обеспечение устойчивости развития национальной экономики.

Объектом государственного (национального) планирования и прогнозирования становится расширенное воспроизводство или кругооборот совокупного продукта воспроизводства как неразрывного единства товарной и денежной массы.

Субъектом национального планирования и прогнозирования становится ассоциированный макроэкономический собственник. Основной сферой национального планирования и прогнозирования становится государственно-корпоративный сектор национальной экономики.

Стратегической целью национального планирования и прогнозирования является обеспечение динамичного экономического роста, согласованного с требованиями макроэкономической конкурентоспособности, сбалансированности и устойчивого развития национальной экономики, включая экономический, экологический и социальный аспекты.

Основное содержание государственного планирования и прогнозирования должно быть направлено на стратегический выбор главных направлений социально-экономического развития страны, реализующих главную цель — неуклонный рост благосостояния населения. Мировой опыт свидетельствует, что для достижения этой цели планирование и прогнозирование должны осуществляться не только на национальном, но на всех иерархических уровнях государства с обеспечением увязки общегосударственной стратегии с региональной и более низких уровней иерархии [5].

В настоящее время практически во всех странах разрабатываются имеющие правовую основу планы регионов (в форме прогнозов, планов, программ, стратегий и др.). При этом акцент делается на «физическое» планирование, т. е. на планирование инфраструктуры, развития городских территорий, охраны окружающей среды — тех сфер, где государственный и общественный контроль наиболее необходим.

Региональное планирование тесно связано с бюджетной политикой. В основе бюджетов всегда лежит план или прогноз развития соответствующей территории. Часто разработка регионального плана, прогноза или программы является необходимым усло-

вием получения средств из государственного бюджета, а в Европе еще и из структуры фондов Евросоюза.

Планы регионального развития в странах рыночной экономики не являются директивными, как это было в СССР, они являются индикативными, но для предприятий и организаций государственного сектора экономики они носят обязательный характер. В целом региональный план представляет форму консенсуса, согласования интересов многих экономических и социальных субъектов. Таким образом, планы и плановая деятельность являются частью институциональной структуры регулирования регионального развития.

Индикативное планирование как эффективный инструмент государственного регулирования национальной экономики получило широкое распространение в послевоенные годы в промышленно развитых странах, прежде всего во Франции, Германии, Великобритании, Японии. Оно используется для определения общих направлений и уровня развития национальной экономики на перспективу. Во Франции еще в 1940-е гг. экономистом Ф. Перру была разработана и обоснована политика активного вмешательства государства в экономику, получившая название «дирижизм». Эта политика включала индикативное государственное планирование и экономическое программирование, государственную поддержку «привилегированных точек» (отраслей, корпораций) национальной экономики [11]. В Италии концепция «мягкого регулирования» осуществлялась в 1950-1960-е гг. преимущественно в форме индикативного планирования, позднее оно распространилось на большинство промышленно развитых стран.

Рассчитанные макроэкономические параметры индикативного плана, не претендуя на их директивный характер для хозяйствующих субъектов с негосударственной формой собственности, призваны формировать среду влияния на их деятельность в нужном для общества направлении.

Индикативные планы воздействуют главным образом через спрос на продукцию и услуги, стимулируя его или ограничивая, и прежде всего через деятельность госпредприятий, т. е. через государственный сектор экономики, где показатели индикативного плана могут иметь директивный характер.

Сущность индикативного планирования состоит в следующем:

- синтезируются планы и программы хозяйствующих субъектов;
- обеспечивается согласование целей развития национальной экономики со средствами для их достижения;
- согласовывается содержание финансово-кредитной политики с содержанием общенационального плана;
- обеспечивается возможность многочисленных итерационных согласований (по уровням, регионам, сферам, отраслям) с важнейшими показателями плана.

Во Франции процесс разработки индикативного плана включает следующие этапы:

1. Определение целей и важнейших макроэкономических индикаторов (плана прогнозирования).

2. Дезагрегирование целей и макроэкономических показателей.

3. Согласование и проверка на совместимость и сбалансированность показателей плана.

На первом этапе обычно подготавливают два прогноза:

- «развитие производства». Он выявляет основные направления развития, гарантирующие рост производства национального продукта на 10 лет и устанавливающие индикаторы совокупного спроса;
- «обеспечение национальной безопасности». Этот прогноз содержит показатели завершающего года индикативного планирования, темпы роста основных экономических потоков (показателей), проверку их на совместимость.

На втором этапе индикативного планирования плановые показатели, рассчитанные на первом этапе, дезагрегируются: вначале в разрезе 16 «чистых» отраслей и 35 регионов, затем осуществляется дезагрегация по 14 категориям экономических субъектов и 10 финансовым операциям.

На третьем этапе индикативного планирования начинают работать специально создаваемые Комитетом по планированию Франции экспертные «комиссии по модификации» в составе представителей министерств, ведомств, предпринимателей, профсоюзов (число экспертов достигает 5 тыс. чел.).

Владея отраслевой информацией, комиссии осуществляют детализацию показателей, их ресурсную сбалансированность, соответствие макроэкономическим целям.

Разработкой индикативного планирования Франции занимается Комитет по планированию. Отраслевые и региональные подразделения Комитета взаимодействуют с Минфином, Комитетом по статистике и другими органами.

Индикативные планы во Франции разрабатывают на 5 лет, в них фиксируются общие направления экономического и социального развития страны.

В процессе индикативного планирования происходит обмен информацией, достигается национальный консенсус между уровнями хозяйствования и управления.

Индикативный план Франции включает среднесрочные цели развития экономики, прогнозные показатели и тенденции. Ключевыми являются разделы индикативного планирования, определяющие экономический рост, инвестиции, финансовые потоки, сбалансированность экономики, инфляцию, конкуренцию.

Главное содержание индикативного планирования — это «определение актов государственного вмешательства», охватывающее:

- основные задачи в области экономического развития на планируемый период;
- детализацию основных задач государства по инвестированию и перераспределению государственных доходов с определением источников финансирования капитальных вложений, других государственных мероприятий (бюджетные субвенции, государственное кредитование, льготное финансирование и др.).

Индикативное планирование Франции четко ориентировано на инвестиционную деятельность и содержит механизм достижения экономических показателей плана. И хотя задания и показатели плана не имеют директивного характера, индикативное планирование фактически выполняет роль активного средства регулирования экономики. С его помощью государство не только прогнозирует тенденции и показатели развития национальной экономики, но и активно на них влияет. Индикативные планы принимает и утверждает Правительство Франции.

Генеральный план территориального устройства Франции, разработанный на период до 2025 г. является основной формой регионального планирования во Франции, а механизмом реализации является система 5-летних плановых контрактов «государство–регион». Разработка планового контракта является условием получения государственной финансовой поддержки при параллельном финансировании со стороны других участников контракта.

Стратегическое планирование

Глобализация рынков способствует трансформации индикативного планирования в стратегическое, суть которого — в определении главных приоритетов развития национальной экономики. Ведущую роль в реализации таких направлений призвано брать на себя государство. Впервые идея стратегического планирования была реализована в десятом (на 1989-1992 гг.) индикативном плане развития Франции, в котором были определены 6 главных направлений развития:

- 1) укрепление национальной валюты и обеспечение занятости;
- 2) образование;
- 3) научные исследования;
- 4) социальная защита населения;
- 5) обустройство территории;
- 6) обновление государственных нужд.

Каждое из этих направлений получило статус целевой государственной программы, обеспеченной системой различных финансовых преференций.

В США стратегическое планирование, определяется как поиск новых решений для достижения успешной конкуренции, развития всестороннего сотрудничества, максимального содействия продуктивности экономической политики, основанной на доверии и финансовой поддержке властей штатов и местных властей.

Основной функцией стратегического плана является обоснование способов и методов регулирующего воздействия государства на перспективы развития национальной экономики.

Процесс формирования стратегического плана включает следующие этапы:

1. Прогнозно-аналитические расчеты и обоснования.
2. Формирование концепции социально-экономического развития страны (региона, группы регионов).
3. Формирование государственного стратегического плана.

4. Разработка программных мероприятий государственного стратегического плана и формирование государственных целевых программ.
5. Определение стратегии реализации мероприятий государственного стратегического плана.
6. Контроль за реализацией мероприятий государственного стратегического плана.

Содержанием первого этапа стратегического анализа является определение вариантов экономического развития на основе изучения характера процессов в прошлом и прогнозирования их в будущем. Формируются требования к развитию экономики, позволяющие реализовать намечаемые социально-экономические цели. Стратегический анализ развития национальной экономики включает:

- ретроспективный анализ;
- разработку прогнозов развития национальной или региональной экономики.

При ретроспективном анализе по отчетным данным оценивается эффективность развития экономики в предплановый период. Основными аспектами такого анализа являются:

- оценка места и роли страны (региона) в мировой экономике и в системе международного разделения труда, конкурентоспособности национальной (региональной) экономики;
- оценка степени фактического использования основных условий и факторов, определяющих конкурентные преимущества национальной (региональной) экономики;
- выявление и оценка позитивных и негативных тенденций в развитии экономики в целом, ее отдельных элементов;
- анализ и оценка структурных изменений в экономике и соблюдения пропорциональности в ее развитии;
- анализ и оценка влияния институциональных и организационных изменений в экономике как на эффективность ее функционирования и развития в целом, так и на важнейшие параметры социального развития;
- выявление и оценка условий и факторов, сдерживающих или снижающих развитие экономики.

Содержание второго этапа — формирование концепции социально-экономического развития, анализ стартовых условий, определение стратегических целей и приоритетов развития, основных направлений их реализации и механизма реализации концепции.

На основе концепции социально-экономического развития разрабатывается стратегический план. Это документ, в котором отражается представление о будущем состоянии и перспективных тенденциях развития национальной (региональной) экономики, определяется система мер по реализации выбранной стратегии социально-экономического развития.

Содержание механизма реализации государственного стратегического плана состоит в обеспечении целенаправленного воздействия представительной и исполнительной власти на субъекты хозяйствования всех форм собственности для достижения намеченных целей стратегического плана. Он может предусматривать разработку таких инструментов, как целевые

программы, контрактная система и экономические стимулы. Контрактная система может включать государственные задания и заказы. Стратегический план должен быть планом консолидированных действий государства и частного капитала. Переход к стратегической форме индикативного планирования, опирающейся на государственные прогнозы развития экономики, позволяет решить ряд перспективных задач социально-экономического развития.

В рамках стратегического плана осуществляется выработка четкой и обоснованной системы стратегических приоритетов долгосрочного и среднесрочного развития экономики. Это позволяет формировать и корректировать государственную экономическую и социальную политику. Разработка стратегического плана способствует повышению обоснованности и качества прогнозов развития экономики, совершенствованию и повышению эффективности системы мер государственного регулирования экономики [5].

В числе условий и механизма реализации стратегического плана можно назвать следующие:

- разработка и реализация планов развития государственного сектора экономики, включая инвестиционные программы крупных корпораций с контрольным пакетом акций государства;
- разработка и осуществление инвестиционных соглашений, предусматривающих взаимные обязательства государства и ведущих инвесторов по реализации крупных инвестиционных проектов и задач структурно-технологической перестройки экономики. Обязательства государства могут включать: привлечение инвесторов под государственные гарантии; инвестиционное финансирование проекта на долевой основе; меры по созданию благоприятного таможенного, налогового или амортизационного режима для инвестиционного проекта и т. п.;
- разработка и реализация инновационных и инвестиционных государственных целевых программ;
- проведение согласованной ценовой политики на рынках, жесткое регулирование тарифов естественных монополий, повышение конкурентоспособности отечественного производства в период его технологической и научно-технической трансформации;
- обеспечение взаимной заинтересованности сторон в выполнении государственного стратегического плана и инвестиционных программ, формирование благоприятного режима экономической и инвестиционной деятельности. Это может достигаться снижением налогов на деятельность инвесторов в рамках государственных целевых программ и инвестиционных проектов, использованием механизма частного-государственного партнерства, мер протекционистской политики, созданием благоприятного режима конкуренции с аналогичной продукцией иностранного производства.

Важным инструментом выполнения государственного стратегического плана может быть бюджет развития, аккумулирующий государственные ресурсы инвестиционного назначения. В Японии такой бюджет в дополнение к госбюджету разрабатывается с 1953 г.

Это мощный инструмент государственной поддержки приоритетных направлений развития экономики.

Государственное экономическое программирование как инструмент госрегулирования экономики

Сущность экономического программирования. Экономическое программирование получило распространение в странах Запада одновременно с индикативным планированием. Оно являлось элементом государственного дирижизма.

Реструктуризация экономики, создание новых отраслевых структур с целью повышения эффективности экономики и ее сбалансированности в послевоенной Европе осуществлялись путем разработки и реализации экономических программ.

В основе государственного экономического программирования в зарубежных странах лежат кейнсианские и некейнсианские теории, объединяющие системный анализ, методы прогнозирования и другие элементы и инструменты государственного регулирования.

Рассмотрим причины, побуждающие использовать механизм государственного программирования:

- обнаружение расхождения интересов компаний частного капитала с общегосударственными;
- незаинтересованность частных предприятий в решении общегосударственных проблем;
- возникновение кризисных ситуаций и необходимость модернизации отдельных территорий;
- нейтрализация негативных экономических и социальных последствий рыночных отношений в инвестиционной сфере;
- необходимость выбора приоритетных направлений инвестирования с позиций общегосударственных или региональных интересов;
- предотвращение срыва выполнения государственных внешнеэкономических обязательств.

Государственные целевые программы в странах Запада служат также одним из инструментов структурной внешнеэкономической политики. Им отводят важную роль в развитии производственной и социальной инфраструктуры, сферы НИОКР и ВПК. Так, в Японии государственные целевые программы используются как средство стимулирования новых наукоемких отраслей.

В странах Западной Европы государственные целевые комплексные программы используются для поддержания традиционных отраслей экономики — добывающая промышленность, черная металлургия, судостроение и для отраслей с длинным инвестиционным циклом, невыгодных для частного капитала, а также для решения сложных многоцелевых проблем. Ведущее место среди государственных программ в Европе занимают региональные программы Германии, Великобритании, Норвегии, Франции и Швеции.

Содержание и последовательность разработки экономических программ. Государственные целевые программы относят к классу больших систем ввиду сложности их иерархической структуры с горизонталь-

ными и вертикальными связями, наличия внутренних подсистем большой размерности, разнообразия функций. Поэтому при их разработке используется системный подход, включающий следующие принципы:

- целенаправленность;
- комплексность;
- вариантность;
- структуризация;
- оптимальность решений.

Процесс формирования государственных целевых программ включает:

- формирование цели разработки программы;
- определение путей и средств достижения цели;
- расчет объемов потребных для реализации программы ресурсов;
- выбор критерия и оптимизация модели программы.

Целью программы является достижение определенных экономических и социальных результатов. Основная, или генеральная, цель программы деинтегрируется на цели второго, третьего и последующих уровней применительно к каждому блоку программы. Выбор генеральной цели программы должен быть обоснован, и здесь необходимы предварительное прогнозирование и экспертная оценка.

Специфика региональных программ состоит в том, что они формируются и реализуются на уровне субъектов, если речь идет о России, или различных административно-территориальных образований в других странах. В региональных программах учитываются общегосударственные и региональные интересы. Отбор проблем для программирования осуществляется территориальными органами власти и управления. Управление разработкой и реализацией региональных программ осуществляется структурами исполнительной власти региона, финансирование — за счет средств региона и других источников (иностранные инвестиции, частные капиталовложения, займы). [8]

Основными задачами региональных программ являются:

- выравнивание межрегиональных различий по показателям экономического, социального и научно-технического развития;
- формирование оптимальной территориальной и отраслевой структуры экономики;
- сбалансированное бездефицитное региональное хозяйствование в условиях рынка;
- максимально полное и эффективное использование природных, материальных и трудовых ресурсов региона;
- развитие производств и сфер в соответствии с государственной структурной политикой;
- охрана окружающей среды;
- преодоление последствий стихийных бедствий и техногенных аварий;
- формирование инфраструктуры информационного обеспечения органов управления и хозяйствующих субъектов;
- духовное возрождение регионов, сохранение их исторического наследия, укрепление их культурного потенциала, стабилизация общественно-политической и правовой обстановки.

Состав и структура комплексной программы социально-экономического развития региона могут меняться, но примерная схема такова:

1. Анализ и оценка сложившейся социально-экономической ситуации в регионе.
2. Оценка природных ресурсов и состояния окружающей среды.
3. Состояние демографической ситуации и рынок труда в регионе.
4. Концепция социально-экономического развития региона. Главным содержанием этого раздела региональной программы должно быть вариантное определение направлений наиболее рационального использования крупных эффективных ресурсов, оценка экономической и социальной эффективности отдельных отраслей, определение направлений развития всего хозяйственного комплекса.
5. Основные целевые подпрограммы, наиболее важные в данном регионе.
6. Механизм осуществления программы.
7. Ресурсное обеспечение программы содержит расчеты предстоящих затрат: финансовых — по источникам поступления; материальных — по видам продукции; природных — по видам; трудовых — по профессионально-квалификационным группам; информационных — по видам; кроме того, указывается какая часть ресурсов обеспечивается из собственных источников.
8. Координация программных мероприятий (согласование действий всех организаций, участвующих в программе).
9. Оценка эффективности осуществления программы.
10. Организация, формы и методы управления программы.

Каждое программное задание и программа оцениваются системой количественных и качественных показателей:

- показатели целей программы;
- показатели эффективности конечных результатов: экономические, социальные, научно-технические, экологические, в рамках реализации программы;
- показатели ресурсных затрат (финансовых, трудовых, материально-технических) на выполнение программы.

В перспективе основными формами прямого участия государства в регулировании регионального развития станут: осуществление государственных региональных программ, финансируемых за счет бюджета; разработка и реализация инфраструктурных инвестиционных проектов; размещение заказов на поставку продукции для государственных нужд, в том числе для поддержки проблемных регионов.

Известен опыт Постоянного фонда Аляски. Его основная задача — гарантировать в будущем получение устойчивых доходов от добываемых в настоящее время нефти и других полезных ископаемых. В фонд отчисляется 25% сборов за право использования недр и других налогов от природных ресурсов, получаемых в штате Аляска. Эти взносы дополняются избыточными налоговыми поступлениями и доходами самого фонда.

Средства фонда реинвестируются в инвестпроекты и ценные бумаги преимущественно в других штатах. Постоянный фонд Аляски ежегодно выплачивает дивиденд каждому постоянному жителю штата (до \$1 тыс.).

Другим положительным примером является фонд «Немецкое единство», созданный для финансовой поддержки территорий бывшей ГДР. Средства этого фонда, функционировавшего в 1990-1994 гг., составили 160,7 млрд марок, в том числе 49,6 млрд марок — из федерального бюджета, 16,1 млрд марок — из бюджетов земель и 95 млрд марок — в виде государственных займов. Средства фонда распределялись между восточными землями пропорционально численности населения. Новая федеральная программа «Восстановление Востока», действующая с 1995 г., предусматривает ежегодное выделение восточным землям 7-8 млрд евро на развитие хозяйственной инфраструктуры.

Макро- и микроинструменты региональной политики

По степени универсальности и широте воздействия инструменты регионального регулирования можно разделить на две группы:

- общеэкономические регуляторы (или макроинструменты), воздействующие на поведение многих экономических субъектов на определенных территориях;
- регуляторы адресного воздействия (или микроинструменты).
- Регионалисты Запада предлагают следующую схему инструментов региональной макрополитики (рис. 1).

Макроинструменты региональной экономической политики представляют собой дифференцированные по регионам параметры и условия общегосударственной налоговой, кредитной, инвестиционной, социальной политики. Так, для стимулирования экономического роста или поддержки проблемных регионов устанавливаются пониженные ставки налогов на предпринимательство, льготные кредитные ставки, льготные транспортные тарифы. Цель применения таких стимулов — поднять конкурентоспособность определенных регионов на национальном и внешнем рынках.

В Германии в 1997-1999 гг. было отобрано свыше 100 зон стимулирования — это региональные рынки труда, в которых поощрение инвестиций осуществлялось посредством налоговых льгот.

Налоговые льготы играют существенную роль во Франции, Италии, Финляндии и особенно в Греции. Льготы, выделяемые на увеличение занятости, практикуются в ряде европейских государств, хотя ЕС

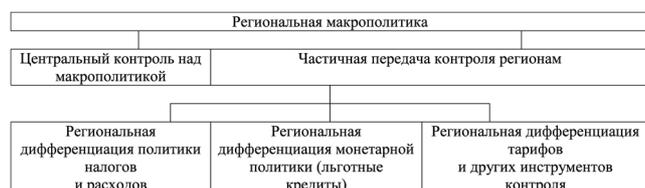


Рис. 1. Схема инструментов региональной макрополитики

возражает против долгосрочного их использования, поскольку они противоречат принципам конкурентной политики.

Транспортные льготы в виде субсидий на тонну груза используются в Европе для финансовой поддержки перевозок между материком, островными и заморскими территориями Франции, Испании, Португалии и Греции. Значение транспортных льгот увеличилось после вступления в ЕС Швеции и Финляндии. ЕС разрешает применять транспортные льготы только в регионах, где плотность населения ниже 12,5 чел. на 1 км².

Для компенсации неблагоприятных условий жизни и привлечения населения в некоторые районы государство (центральная и региональная власти) может понижать подоходный налог или вводить надбавки и коэффициенты к заработной плате в общественном секторе — северные территории Канады.

Помимо различий между государствами в использовании региональных инструментов, их состав и параметры довольно часто пересматриваются в соответствии с изменениями макроэкономической политики, финансовыми возможностями государства, мировой конъюнктуры. Центр изучения европейской политики (г. Глазго, Великобритания) регулярно издает сборник «Региональные стимулы», в котором систематизируются применяемые в государствах ЕС регуляторы социально-экономического развития регионов. В последние годы наблюдается перемещение центра тяжести в региональной политике с макроинструментов на микроинструменты. Европарламент считает, что необходимо предотвращать или уменьшать потери национальных бюджетов, а также устранять препятствия для рыночной конкуренции регионов и предприятий.

Микроинструменты региональной экономической политики применяются для непосредственного воздействия на деятельность субъектов региональной экономики. Выделяются два главных направления воздействия: на труд и на капитал (рис. 2).

Осуществляя контроль и регулирование уровня и эффективности занятости в регионе, государства финансируют подготовку и переподготовку кадров, выделяют кредиты для создания новых рабочих мест, стимулируют перемещение избыточной рабочей силы в труднедостаточные регионы, компенсируя частично или полностью затраты по переезду и обустройству. Воздействие на капитал осуществляется путем инвестиционных грантов, субсидий и скидок, повышения эффективности рынка.

Субсидии предоставляются на инвестиции в конкретные объекты, способствующие экономическому развитию региона, на расширение производства экс-



Рис. 2. Схема инструментов региональной микрополитики

Использование различных видов инструментов экономического регулирования в странах ЕС

Страны	Инвестиционные гранты	Займы и процентные субсидии	Налоговые льготы	Амортизационные льготы	Субсидии на создание новых рабочих мест	Транспортные льготы и субсидии
1	2	3	4	5	6	7
Австрия	+	+				
Бельгия	+	+				
Великобритания	+	+			+	
Германия	+	+				
Греция	+	+	+	+		
Дания	+					
Ирландия	+				+	
Испания	+					
Италия	+	+	+			
Люксембург	+		+			
Нидерланды	+			+		
Португалия	+	+				
Финляндия	+	+				+
Франция		+		+		+
Швеция	+				+	+
Число стран использующих соответствующий инструмент	14	9	3	3	3	3

портной продукции, создание новых технологий и проведение НИОКР, улучшение качества управления. Особенно эффективна инновационная деятельность, разработка и освоение новых технологий, поэтому государство способствует созданию технопарков, специальных инновационных фондов. Размеры государственных субсидий под реализацию высокотехнологического проекта могут достигать 70% его стоимости. Это объясняется тем, что частный сектор избегает финансирования проектов с высоким риском.

Помимо рыночных, государство использует и административные меры: запреты на создание новых и расширение действующих предприятий в перенасыщенных городах и агломерациях или, напротив, поощрение передислокации предприятий в менее развитые регионы путем облегчения регистрации, предоставления земельных участков для размещения производства, строительства производственной и социальной инфраструктуры, информационное обеспечение. Наиболее эффективно сочетание прямого администрирования с экономическими регуляторами. Во Франции субсидии предоставляются фирмам, выводящим свои предприятия и конторы из Парижа в другие регионы; в Италии в отношении крупнейших агломераций Милана и Турина используются налоговые антистимулы.

В Германии, Великобритании, Италии широко использовались в депрессивных регионах государственные заказы и закупки продукции у местных предприятий, что обеспечивало гарантированный и выгодный сбыт и стимулировало развитие производства. Руководство ЕС считает эту практику антирыночной, нарушающей межгосударственную конкуренцию, осуждает ее.

Макро- и микроинструменты используются как центральным правительством, так и региональными

администрациями, но в политике центра преобладают макро, а в политике регионов — микроинструменты. В табл. 1 представлены сведения об использовании макро- и микроинструментов региональной политики в государствах Евросоюза.

Конкретные проекты и мероприятия по региональному стимулированию обычно оцениваются по критериям коммерческой или социальной эффективности. Обобщающим же результатом осуществления программ является ускорение экономического развития региона, подтягивание его к уровню более развитых регионов. В ЕС в результате реализации программ содействия региональному развитию межрегиональные различия по уровню душевого ВВП (коэффициент Джини) уменьшились в каждой стране на величину от 8 до 38%.

Особые региональные формы

Во многих странах с целью более эффективного стимулирования социально-экономического развития регионов применяются особые методы и механизмы, наиболее распространенными из них являются: проблемные регионы; свободные экономические зоны; зоны предпринимательства; технополисы и технопарки.

Проблемные регионы и программы регионального развития. Принято считать проблемными такие регионы, которые не могут собственными силами решить свои наиболее острые проблемы и поэтому нуждаются в государственной поддержке, осуществляемой особыми методами. Классическим примером госрегулирования проблемного региона является управление развитием долины р. Теннесси на юго-востоке США, включающей территории нескольких штатов. В 1930-х гг. США были охвачены тяжелейшим

экономическим кризисом. Особой безнадежностью выделялся преимущественно аграрный регион Теннесси. Малоплодородные земли были сильно эродированы весенними наводнениями, товарность и продуктивность фермерского хозяйства была крайне низкой. Неэффективная структура экономики, низкие доходы населения, растущая безработица, упадок социальной сферы не давали региону шансов на выход из кризиса. Правительство, сформированное новым президентом США Ф. Рузвельтом, пошло на радикальный эксперимент по оздоровлению экономики региона, используя опыт восстановления народного хозяйства СССР после гражданской войны.

Разработка стратегий регионального развития. В переходный период важнейшее значение приобретают стратегии развития региональных экономик. Для большинства регионов России нужна новая стратегия развития, так как прежние специализация, структура и организация экономики не в состоянии в настоящих условиях и в будущем обеспечить занятость населения и производство необходимых объемов регионального продукта.

Сформировать, выбрать оптимальную для каждого конкретного региона стратегию развития очень трудно ввиду огромных различий в стартовых условиях регионов, неопределенности экономической ситуации, системного кризиса в экономике страны, разнообразия проблем, требующих незамедлительного решения [9]. Имеет место и неопределенность в разработке механизма реализации стратегии в условиях утраты государством прямого влияния на отдельные сектора экономики, разрушения сложившейся и хорошо функционировавшей системы плановых органов и управленческих структур. Приходится заново воссоздавать и методологию разработки плановых документов в новых условиях многообразия форм собственности и хозяйственной деятельности.

Под понятием «стратегия» подразумевается в самой общей форме долгосрочный план действий. В качестве ключевых слов в этом понятии фигурируют такие, как долгосрочная перспектива, цели, принципы, интересы, план, прогноз, главные направления. Применительно к региону как территориальной социально-экономической системе понятие стратегии его развития можно сформулировать следующим образом: это принятые регионом на длительную перспективу генеральные цели, направления и принципы действия в сфере экономики, базирующиеся на общих интересах при максимальном учете корпоративных интересов и содействии социально-экономической активизации всех субъектов хозяйствования и населения региона [5].

Понятие стратегии развития региона многомерное. Есть стратегия региона в целом, есть корпоративная стратегия в регионе (стратегия крупных фирм, банков, корпораций) со своими целями и интересами. Есть стратегия местной власти (администрации региона) с акцентом на ее бюрократические интересы. Есть экономическая стратегия отдельных политических партий и движений, действующих в регионе. Наконец, есть стратегические интересы населения региона. Все эти стратегии должны быть объединены в одной общерегиональной стратегии. Ее носителем и разра-

ботчиком обязана стать именно региональная власть как полномочный представитель всех интересов в регионе, при общественном контроле за всем процессом, не позволяющем ей сосредоточиться на своих бюрократических интересах.

Каков должен быть срок действия стратегии? Существует мнение, что это несколько десятков лет (60-80), в течение которых регион должен развиваться по выбранной им стратегии до наступления нового стратегического поворота, нового стратегического выбора (происойдет смена поколений производственной, культурной, информационной базы, экономической идеологии и др.). Ситуация, когда регион меняет стратегию каждые 15-20 лет, может породить беспорядок и кризисные ситуации [11].

Основные этапы формирования стратегии, отражающие одновременно и ее содержание, включают следующие логические операции:

- определение стратегической идеологии;
- анализ условий и факторов развития региона и разработка прогноза их на стратегическую перспективу;
- постановка стратегических целей развития региона;
- определение экономической базы развития региона на стратегическую перспективу, ее структуры, степени ориентированности на внешние и внутренние рынки;
- выбор стратегических функций для региона, характеризующих его участие во внешнеэкономической среде;
- определение состава и направлений развития внутреннего сектора экономики, ориентированного на местный региональный рынок;
- выбор типа организации экономики в регионе, механизмов экономического взаимодействия, направлений региональной экономической реформы;
- определение стратегии действий администрации, ее роли в реализации общерегиональной стратегии, места и роли всех других агентов и субъектов хозяйствования, выбор принципов и методов взаимодействия с ними региональной администрации.

Очень важным является самый первый этап — выбор стратегической идеологии. Региональная власть как главный носитель стратегии должна четко определить основные стратегические ценности, интересы, ориентации, фундаментальные принципы, а также направление движения (развития) региона, тип жизненного уклада, экономических отношений, хозяйственного поведения. Без четкой идеологической позиции (куда идти, за что выступает власть) стратегию сформулировать невозможно. Цели, задачи, принципы разработки стратегии регионального развития рассмотрим на примере разработанной в 2011 г. и утвержденной распоряжением Правительства РФ № 2074-р от 18.11.2011 г. Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного как единого экономического пространства, на интеграцию научно-технического и производственного потенциала субъектов, входящих в СЗФО, создание стабильных локальных рынков, реализацию взаимовыгодных меж-

региональных проектов и на этой основе достижение главной цели Стратегии — устойчивого повышения благосостояния населения и сокращение различий в условиях жизни с субъектах РФ, входящих в состав округа, на основе реализации конкурентных преимуществ макрорегиона Северо-Запад.

Заключение

В условиях сокращения или утраты экономического интереса со стороны ведомств и крупных олигополий из территорий со сложными природно-климатическими условиями стали выбывать человеческие ресурсы. Например, Мурманская, Архангельская области и Республика Коми с 1990-х гг. потеряли от 20 до 30% населения. Прогнозы тоже неблагоприятны. По худшим из них, потери в этих регионах могут достигнуть 30-40% населения. Происходит опустынивание ранее освоенных территорий. По данным Всероссийской переписи населения 2010 г. даже в центральных, старонаселенных областях России поселения свертываются. Так называемый миграционный «транзит» фактически оголяет районы Севера. Возникает реальное трактование термина «нет населения — нет территории» для регионов Арктической зоны РФ.

При отсутствии до июня 2014 г. нормативных документов стратегического планирования проектно-пространственное управление ушло из государственного управления и заменилось транспортно-коммуникационной политикой, а также межбюджетным регулированием, направленными на поддержку определенных территорий и регионов.

В системе государственного управления фактически отсутствуют инструменты согласованного использования ключевых ресурсов территорий: финансовых, человеческих, природно-экологических, культурных. Различные аспекты деятельности территориального планирования «растасены» по различным ведомствам. Администрации регионов и крупных муниципальных образований фактически не мотивированы на решение задач экономического роста своих территорий. Решая преимущественно социальные задачи в логике выполнения «майских» указов Президента, органы власти субъектов федерации заинтересованы в бюджетных трансфертах больше, чем в росте собственных бюджетных источников. Несмотря на усилия федерального центра по выравниванию социально-экономического положения субъектов федерации, диспропорции в уровне и темпе социально-экономического развития продолжают расти вместе с увеличением дефицита бюджетов регионов и резким снижением объемов ВРП и индекса промышленного производства.

У всех регионов СЗФО есть стратегии социально-экономического развития, в той или иной степени проработанные на период до 2020-2035 гг., но придется существенно менять тактику достижения заявленных в стратегиях целей, учитывая внешнеэкономические и политические сложности [10]. При этом и сами стратегии требуют переработки, поскольку данные документы разработаны без учета форс-мажорных обстоятельств в виде международных экономических санкций, а также принятого в июне 2014 г. 172-ФЗ

«О стратегическом планировании в Российской Федерации». Соответственно, планы нуждаются в корректировке, иначе они становятся необъективными ориентирами. Сейчас перед регионами стоит задача откорректировать свои стратегии развития таким образом, чтобы в них появились реально достижимые цели, а для достижения этих целей были предложены понятные бизнесу и обществу механизмы. Это должны быть конкретные проекты, например, по достижению определенного процента по импортозамещению в конкретной отрасли к конкретному сроку. Для реализации программы импортозамещения предполагается совершить экономический рывок, на который ранее потребовались бы многие годы. В рамках обсуждавшихся на Госсовете проектов была обозначена ключевая роль регионов — от обучения и подготовки квалифицированных специалистов для реального сектора до максимально широкого использования инструментов государственно-частного партнерства.

Администрациям субъектов предстоит в самые сжатые сроки перестроить подходы к организации системы управления. Каждый чиновник должен понимать, какую задачу он выполняет и по каким результатам она будет оценена с точки зрения эффективности госуправления.

Список использованных источников

1. Федеральный закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации». М., 2014.
2. А. Г. Гранберг. Основы региональной экономики: учеб. для вузов. М., 2000.
3. Дж. М. Кейнс. Избранные произведения. М., 1994.
4. В. В. Костанов, Н. В. Копылов. Региональная экономика России. М.: Финансы и статистика, 2004.
5. Стратегия макрорегионов России. Методологические подходы, приоритеты и пути реализации/Под ред. А. Г. Гранберга. М.: Наука, 2004.
6. А. М. Ходачек. Управление экономикой в крупном городе: вопросы теории и практики государственного регулирования. СПб., 2000.
7. А. М. Ходачек. Экономика России: от кризиса к стабилизации и экономическому росту. СПб., 1999.
8. А. М. Ходачек. Влияние государственных финансов на экономическое развитие регионов//Иновации, № 1, 2015.
9. А. М. Ходачек. Социально-экономический комплекс Санкт-Петербурга в условиях кризиса//Финансы и бизнес, № 2, 2015.
10. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. М.: Минэкономразвития России, март 2014 г.
11. С. М. Климов, И. Л. Маценович, А. М. Ходачек. Государственное регулирование экономики в регионе. СПб.: Знание, 2005. — 148 с.

Institutions of Regional Development Regulation

A. M. Khodachek, Doctor of Economics, professor, president of Higher School of Economics (Saint-Petersburg).

The paper discusses problems of regional economy regulation. It exposes the experience of different countries regional development institutions. Moreover, it displays the efficacy assesment of economic policy applied at the level of macroregions. The tools required to pursue the regional macropolicy and to regulate it in terms of economy are investigated.

Keywords: regional development, prognosis and planning, economic regulation, macropolicy.