

Экономические механизмы и средства реализации региональной экономической политики

В статье на основе анализа существующих механизмов и инструментов рассматриваются возможности реализации региональной экономической политики. Дана оценка системы государственного планирования и прогнозирования в РФ. Рассмотрен механизм формирования и реализации федеральных целевых программ на уровне регионов. Показана дифференциация уровней социально-экономического развития регионов и необходимость поддержки федеральным центром отдельных направлений регионального развития в целях снижения межрегиональных различий на примере регионов Северо-Западного федерального округа.

Ключевые слова: экономические механизмы, приоритеты развития, макрорегион, региональная экономическая политика.



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

Экономические механизмы и средства реализации региональной экономической политики в России принципиально не отличаются от используемых в странах Запада. Однако комбинации этих механизмов и формы их применения в России могут сильно отличаться. Это связано с взаимосвязями отдельных регионов или групп территорий на основе механизма разработки и реализации федеральных целевых программ и использования элементов государственного регулирования.

Среди ученых нет единого мнения по вопросу классификации методов регионального государственного регулирования. Многие вообще их отождествляют. Это не вполне правомерно, так как метод — это способ регулирования, а средство — инструмент, набор инструментов, используемых при том или ином способе или методе регулирования. Методы госрегулирования обычно подразделяют на административные и экономические, выделяют еще и правовые. Средства, или инструменты, госрегулирования также иногда классифицируются, например, так:

- организационно-распорядительные (регламентация, лицензирование, регистрация, квотирование, лимитирование, запреты);
- нормативные (нормы, стандарты, тарифы);
- кредитно-денежные (учетные ставки, кредитные льготы, порядок проведения валютных операций);
- фискальные (налоговые ставки, налоговые льготы);
- таможенные (таможенные пошлины и льготы);
- финансовые (государственные заказы, займы, дотации, субсидии, субвенции, компенсации, инвестиции);

- плановые, индикативные (прогнозы, программы, концепции, стратегии и др.).

Соответственно и региональную экономическую политику, реализующую эти инструменты, разные авторы определяют по-разному, в зависимости от набора используемых методов и инструментов. Одни выделяют бюджетно-финансовую, денежно-кредитную, ценовую, социальную, структурно-инвестиционную и научно-техническую, внешнеэкономическую, экологическую политику, административно-правовое регулирование.

Другие исходят из деления на политику в области налогообложения, госрасходов и госбюджета и меры индикативного воздействия, осуществляемого методами денежно-кредитного регулирования.

Многие считают основными инструментами регулирования бюджет, фискальную и налоговую политику и финансовое воздействие на частное предпринимательство.

В мировой практике принято разнообразные методы регулирования объединять в три группы:

- прогнозирование, планирование и экономическое программирование;
- бюджетно-налоговая система;
- использование различных макроэкономических и микроэкономических регулирующих инструментов; создание специальных экономических зон.

Рассмотрим их применение в отношении регионов России.

Прогнозирование и планирование является важной частью научных обоснований стратегий территориального развития и региональной политики.

Действующая ранее система государственного планирования и прогнозирования в СССР включала в себя [16]:

- комплексную программу научно-технического прогресса на 20-летний период с территориальным разрезом;
- генеральную схему развития и размещения производительных сил на 10-15-летний период, включая схемы по РСФСР, экономическим районам, территориально-производственным комплексам (ТПК);
- генеральную схему расселения на 10-15 лет;
- генеральные планы городов на 20-25 лет;
- 5-летние и годовые комплексные планы экономического и социального развития народного хозяйства СССР, союзных республик и административно-территориальных единиц.
- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации на период до 2020 г.;
- Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №596-606;
- государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 гг.;
- государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения» на 2013-2020 гг.;
- федеральная целевая программа «Культура России на 2012-2018 гг.».

Перечень и анализ этих документов позволяет выделить национальные приоритеты.

Эта система была разрушена с началом реформ 1990-х гг. Принятые ранее планы и прогнозы потеряли свой правовой статус, механизмы и средства реализации. Министерство экономики, созданное вместо Госплана СССР, перешло на составление годовых прогнозов национальной экономики, имеющих региональный разрез — по субъектам Федерации, а также среднесрочных федеральных целевых программ по отдельным направлениям.

На основе вышеуказанных документов в регионах разрабатываются концепции, прогнозы, стратегии и программы социально-экономического развития, энергетические стратегии, специализированные региональные целевые программы, генеральные планы городов, схемы территориального планирования.

Россия, бывшая лидером в планировании национальной и региональной экономики, за годы реформирования безнадежно отстала от большинства развитых стран.

Главное назначение прогнозов — оценка развития происходящих и ожидаемых процессов, последствий, вариантов экономической политики и используемых средств для их реализации, тех или иных управленческих решений. Цель прогнозирования — получить ответы на вопросы: «Что будет, если...» или «Что необходимо сделать для получения определенного результата?»

С принятием Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» [7] наблюдается возрождение народно-хозяйственного и регионального прогнозирования. Этим законом предусмотрена подготовка основ государственной политики регионального развития РФ, основной целью которой является: обеспечение экономического развития РФ; раскрытие потенциала саморазвития регионов и городов; создание комфортной среды жизнедеятельности граждан за счет дифференцированной поддержки субъектов РФ на основе типологии регионов, сформированной в соответствии с уровнем их социально-экономического развития и особенностями географического положения. Руководство страны приняло решение о разработке «Стратегии экономического и социального развития РФ до 2030 г.» и «Стратегии пространственного развития РФ». Минэкономразвития подготовило новое методическое «Положение о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов» [8] — Постановление Правительства РФ от 08.08.2015 г. № 822. Научные исследования по долгосрочным перспективам территориального и регионального развития активизируются в самих регионах, руководство которых озабочено сложившимся неблагоприятным в подавляющем их большинстве социально-экономическим положением и вынуждено искать пути выхода из кризисной ситуации.

Социально-экономические прогнозы развития регионов охватывают аспекты регионального воспроизводственного процесса, а прогнозы территориального развития еще и экономические межрегиональные взаимодействия. Главное отличие новых прогнозов от прогнозов советского прошлого — акцент на финансовых отношениях центра и регионов, а внутри регионов — на отношениях между муниципальным (общественным) и частным секторами, группами хозяйствующих субъектов. Специальным разделом прогнозов являются более детальные и адресные проектировки развития государственного сектора экономики, включая показатели развития государственных унитарных и казенных предприятий, государственных учреждений, хозяйственных обществ с долей госсобственности более 50% уставного капитала.

В этом контексте важнейшими документами являются [9]:

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.;
- Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.;

В этом секторе прогнозы доводятся до уровня планов и госзаданий, имеющих директивный характер. Цель разработки прогноза социально-экономического развития — обеспечение преемственности социально-экономической политики государства и отдельных территорий. Цель формируется с учетом результатов долгосрочного прогноза и концепции социально-экономического развития страны и регионов на долгосрочную перспективу. Исходную информацию по согласованному Минэкономразвития РФ кругу показателей за предшествующие годы готовит Росстат РФ. К анализу привлекаются министерства, ведомства, регионы, научно-исследовательские учреждения, профессиональные объединения.

По результатам анализа выявляются проблемы, определяются приоритеты, разрабатываются сценарии, министерства и ведомства готовят свои материалы:

- Министерство образования и науки совместно с РАН — по развитию научно-технического потенциала, подготовке квалифицированных кадров;

- Министерство труда и социальной защиты совместно с Центром экономической конъюнктуры при Правительстве РФ и Росстатом — демографический прогноз, тенденции и факторы использования трудовых ресурсов;
- Министерство финансов — основные направления финансовой и налоговой политики;
- Минпромторг, Министерство финансов и Центральный банк — основные параметры внешнеэкономической деятельности;
- Минприроды и Агентство по геологии и использованию недр — динамику запасов природных ископаемых и состояния окружающей среды;
- Министерство труда и социальной защиты, Министерство здравоохранения и Росстат формируют материалы по развитию рынка труда, уровню доходов и уровню жизни населения, социальной структуре общества, направлениям развития социальных процессов;
- Росимущество РФ и Федеральная антимонопольная служба готовят материалы по направлениям развития приватизации и национализации, рынка ценных бумаг, малого предпринимательства, антимонопольной и тарифной политике.

На основе анализа и обобщения материалов министерств и ведомств Минэкономразвития разрабатывает прогнозные параметры по сценариям. Варианты сценарных условий, целей и приоритетов экономического развития представляются на рассмотрение Правительству РФ. После уточнения и доработки Правительство РФ направляет отобранные варианты в федеральные органы исполнительной власти РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ, которые используют их как ориентир для разработки сценарных условий и прогнозных показателей в регионах и отраслях.

Одновременно определяются перечни требующих проработки социально-экономических проблем и предложения по их решению.

Минэкономразвития обобщает эти материалы и формирует варианты сценарных прогнозов на расчетную перспективу для Правительства РФ с детальной проработкой мер и инструментов, обеспечивающих достижение прогнозируемых параметров прогноза социально-экономического развития.

В целом итеративный процесс разработки прогноза социально-экономического развития осуществляется поэтапно. Этапы разработки прогноза социально-экономического развития России выглядят следующим образом:

1. Разработка сценарных вариантов развития национальной экономики функциональными ведомствами.
2. Подготовка обобщенных прогнозных параметров по сценариям Минэкономразвития.
3. Рассмотрение Правительством РФ сценариев развития по целям, методам, средствам и приоритетности.
4. Разработка федеральными органами и субъектами РФ отраслевых, секторальных и региональных прогнозов.

5. Рассмотрение и уточнение Минэкономразвития целей и приоритетов развития с учетом ограничений по финансам, ресурсам и кадрам.

6. Рассмотрение и утверждение Правительством РФ прогноза и концепции среднесрочной программы социально-экономического развития страны.

Независимо от временного горизонта в основе разработки прогнозов социально-экономического развития России должны лежать следующие методические принципы:

- научная обоснованность;
- единство политики и экономики;
- участие в прогнозировании всех основных экономических субъектов: федеральных и региональных органов исполнительной власти, представителей бизнеса, научно-исследовательских учреждений;
- взаимодействие всех участников государственного прогнозирования для достижения согласованного представления о перспективах развития;
- единство методологических подходов и информационного обеспечения, единообразие исходной информации и методов прогнозирования;
- системность прогнозирования, учет секторов, отраслей, сфер и субъектов экономической деятельности для целостного представления социально-экономической ситуации в перспективе и для принятия обоснованных решений в области экономической, социальной, инновационной политики;
- сбалансированность номенклатуры и состава прогнозных показателей и временных горизонтов прогноза. Так, для краткосрочного прогноза важен финансовый аспект, для долгосрочного — натуральный, вещественно-ресурсный;
- непрерывность и скользящий характер прогнозов;
- сочетание генетического и нормативного подходов, что расширяет выбор путей достижения и обеспечивает вариантность прогноза.

Все эти принципы в той или иной мере должны использоваться при прогнозировании социально-экономического развития страны. Особое место в системе государственного регулирования экономики занимает разрабатываемая одновременно с прогнозом концепция социально-экономического развития. По такой же схеме и на основе таких же принципов разрабатываются прогнозы социально-экономического развития регионов России, как самостоятельный документ или как составная часть национального прогноза.

В переходный период важнейшее значение приобретают стратегии социально-экономического 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 системного кризиса и в будущем обеспечить занятость населения и производство необходимых объемов валового регионального продукта. Изменения внешней и внутренней экономической среды снизили эффективность мер по социально-экономическому развитию территорий и достижению стратегических усилий [14].

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, введенного режима санкций, разнообразия проблем, требующих решения. Имеет место и неопределенность в разработке механизма управления и реализации региональных стратегий в условиях дефицита многих региональных бюджетов субъектов РФ (более 50). 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 общности 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.

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 сил, действующих в регионе. Наконец, есть стратегические интересы населения региона. Все эти стратегии по возможности должны быть объединены в одной общерегиональной стратегии.

Ее носителем и разработчиком обязана стать именно региональная власть как полномочный представитель всех интересов в регионе, при общественном контроле всех процессов стратегирования, не позволяющем ей сосредоточиться только на своих бюрократических и политических интересах.

Каков должен быть срок действия стратегии? Существует мнение, что это несколько десятков лет (50-70), в течение которых регион (территория) должен развиваться по выбранной им стратегии до стратегического поворота, нового стратегического выбора (произойдет 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.

Основные этапы формирования стратегии, отражающие одновременно и ее содержание, могут включать 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 и утвержденной в 2011 г. «Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г.» — распоряжение Правительства РФ от 18.11.2011 г. № 2074-р [6]. Стратегия ориентирует на восстановление и развитие макрорегиона Северо-Запад как единого экономического пространства России, на интеграцию научно-технического и производственного потенциала субъектов Северо-Запада РФ, создание стабильных локальных рынков, реализацию взаимовыгодных межрегиональных проектов и на этой основе достижение существенного улучшения условий жизни населения макрорегиона [6].

Стратегия имеет следующую структуру:

1. Общие положения.
2. Оценка исходной ситуации и базовые положения Стратегии.
3. Оценка факторов и стратегические направления развития и размещения базовых отраслей экономики.
4. Приоритетные направления решения межотраслевых проблем.
5. Состояние и перспективы развития общерегиональной инфраструктуры.
6. Основные направления социального развития и использования трудового потенциала.
7. Конкурентные преимущества и стратегические направления развития субъектов Российской Феде-

рации, входящих в Северо-Западный федеральный округ.

8. Механизмы реализации приоритетных целей и задач социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа.
9. План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г.
10. Перечень приоритетных инвестиционных проектов в Северо-Западном федеральном округе.

Разработчики Стратегии придерживались фундаментальных принципов: верность историческим константам национального пути, отстаивание исторической уникальности России как особой цивилизации, эффективное и своевременное участие в новой мировой реальности. Формирующаяся в макрорегионе экономика должна быть инновационной и одновременно социально ориентированной. Центр тяжести в социально-экономическом развитии входящих в макрорегион субъектов ориентирован на активное освоение природных, экономических, социальных ресурсов, воссоздание межрегиональных экономических связей и эффективных форм взаимодействия регионов и субъектов хозяйственной деятельности в соответствии с требованиями рынка, экономическими и социальными потребностями и возможностями Северо-Запада, современными реальностями России и мировой экономики.

Авторы Стратегии исходили из принципа, подтверждаемого мировым и отечественным опытом, что сам рынок не способен без активных и продуманных действий государства обеспечить эффективное социально-экономическое развитие отдельного региона и России в целом. Из этого вытекают требования к совершенствованию государственной региональной экономической политики, которая должна базироваться на актуальных прогнозах социально-экономического развития территорий, на использовании такого эффективного инструмента государственного регулирования прямого действия в условиях рыночной экономики,

каким является разработка и реализация региональных программ. А в качестве главного инструмента региональной политики, формирующего ее содержание, следует использовать стратегию. Механизмами реализации региональной политики должны стать: правовой; программный; экономический; социально-психологический; институциональный (или административный); денежно-кредитное регулирование и мониторинг (регулярное отслеживание и оценка социально-экономических изменений).

С учетом изменения условий функционирования экономики в РФ (затяжной кризис, стагнация, снижение объемов ВВП), а также введения в действие закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», регулирующего вопросы стратегического планирования, потребовалась актуализация ранее принятой «Стратегии социально-экономического развития СЗФО до 2020 г.», с пролонгацией основных параметров до 2035 г. [7] на основе актуализированного прогноза социально-экономического развития СЗФО, представленного в табл. 1 [17].

Исходя из анализа показателей прогноза, основная концепция стратегического развития макрорегиона Северо-Запад будет реализовываться по консервативному сценарию, исходящему из неблагоприятного развития внешней и внутренней среды, существенного снижения доли импорта, использования основных факторов и всего потенциала внутреннего развития. При консервативном сценарии возможны разные варианты, предусматривающие выбор приоритетов в долгосрочной экономической и социальной политике. Основные характеристики консервативного сценария представлены в табл. 2 [17].

Внешнеэкономические связи СЗФО с Европейским союзом и другими регионами мира развиваются в условиях санкционного режима и стагнации внутренней экономики и поддержания на минимальном уровне российского экспорта и импорта. По ряду видов продукции, производимой на территории СЗФО (лесная промышленность, химия, металлургия) ожидается сохранение на минимуме внешних рынков

Таблица 1
Основные количественные параметры трех вариантов прогноза социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа

Показатели	2015 г.	2018 г.			2020 г.		
		Консервативный сценарий	Целевой сценарий	Базовый сценарий	Консервативный сценарий	Целевой сценарий	Базовый сценарий
1. Индекс физического объема валового регионального продукта (% по сравнению с предыдущим годом)	96,7	101,9	105,5	103,0	103,0	106,5	104,1
2. Индекс промышленного производства (% по сравнению с предыдущим годом)	96,0	101,3	104,9	103,0	104,2	107,8	105,9
3. Индекс физического объема инвестиций в основной капитал (% по сравнению с предыдущим годом)	90,9	100,6	103,5	102,2	101,0	104,7	103,2
4. Ожидаемая продолжительность жизни (лет)	71,25	72	73	72	72	75	74
5. Реальные денежные доходы населения (% по сравнению с предыдущим годом)	94,0	98,9	103,5	99,9	99,6	104,2	100,2

Источник: [17]

Целевые и оценочные показатели социально-экономического развития
Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г.

Показатели		2015 г. (отчет)	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г. – (ба- зовый)
1.	Индекс физического объема валового регионального продукта (процентов по сравнению с предыдущим годом)	96,7	100,4	101,7	101,9	102,5	103,0
2.	Индекс промышленного производства (процентов по сравнению с предыдущим годом)	96,0	100,7	100,7	101,3	102,8	104,2
3.	Доля высокотехнологичных (наукоемких отраслей) в общем объеме промышленного производства	27	27	28	29	30	34
4.	Индекс производства по виду экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых» (процентов по сравнению с предыдущим годом)	106,0	107,1	108,2	109,3	110,4	111,5
5.	Индекс производства по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» (процентов по сравнению с предыдущим годом)	94,4	99,6	100,6	101,6	102,6	103,7
6.	Индекс физического объема инвестиций в основной капитал (процентов по сравнению с предыдущим годом)	90,9	100,2	100,4	100,6	100,8	101,0
7.	Экспорт (\$ млрд)	37,0	31,8	36,9	37,1	37,2	37,5
8.	Импорт (\$ млрд)	32,6	30,1	34,5	35,5	36,4	37,4
9.	Реальные денежные доходы населения (% по сравнению с предыдущим годом)	94,0	94,4	97,8	98,9	99,3	99,6
10.	Индекс потребительских цен на товары и платные услуги населению (за декабрь по отношению к декабрю предыдущего года) (%)	113,1	108,6	107,0	105,8	104,4	104,3
11.	Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума (% от общей численности населения)	14	14	13	12	11	10
12.	Соотношение доходов 10% наиболее обеспеченного населения и 10% наименее обеспеченного населения (децильный коэффициент)	16	16	15,5	15	14,5	14
13.	Численность населения на начало года (млн чел.)	13,872	13,902	13,958	14,010	14,058	14,101
14.	Ожидаемая продолжительность жизни (лет)	71,25	71	72	73	73	75
15.	Общая площадь жилых помещений в среднем на 1 жителя (м ²)	21,4	21,4	21,8	22,0	22,3	22,7

Источник: [17]

сбыта и возможный их рост после 2018 г. при умеренной конкуренции. Экспорт по СЗФО к 2020 г. составит \$37,5 млрд. По продукции, которая в основном идет транзитом на экспорт (нефтегазовая группа), можно прогнозировать определенную стабилизацию и уменьшение зарубежного спроса на европейском направлении и его рост в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Одновременно происходит реализация программ импортозамещения, создания инновационных предприятий, образования особых экономических зон и территорий опережающего развития, поддержки производств с применением импортозамещающих инновационных технологий.

Основные фонды предприятий и организаций, в том числе оборудование, скорее представляют собой условия, существенно ограничивающие перспективы развития экономики, ее модернизации и инновационной перестройки. Индекс промышленного производства к 2020 г. составит 104,2%. Потребуется крупные мероприятия по развитию и обновлению производственного потенциала на новой научно-технической основе.

СЗФО превращается в одну из главных баз модернизации и инновационного развития экономики для РФ. Восстанавливается значение Санкт-Петербурга как ведущего центра научно-технического прогресса. Происходит передача в экономическое пространство России инноваций и прогрессивных технологий, создаваемых в округе.

В значительных масштабах развивается экономика, связанная с освоением континентального шельфа и подготовкой к освоению ресурсов Арктической зоны РФ, включая развитие Северного морского пути. Северная часть округа развивается с использованием природных ресурсов Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции, Кольского горнорудного комплекса, лесных зон Архангельской области, Республики Карелия и Республики Коми, а также с добычей водных биоресурсов в Мурманской области.

Происходит развитие транспортной системы СЗФО, обеспечивающей укрепление межрегиональных транспортно-экономических связей. В крупных городах округа проводятся масштабные мероприятия по совершенствованию инженерно-транспортной инфраструктуры – приоритет получает общественный городской и пригородный транспорт нового поколения. Сокращаются ежедневные рабочие поездки на личном автотранспорте в центры крупных городов.

Усиливается сырьевая специализация Республики Коми и Ненецкого автономного округа, Республики Карелия, Калининградской, и Ленинградской областей. Дальнейшее развитие этих регионов связано с инвестиционной деятельностью крупных государственных корпораций и направлено на оптимизацию добычи, обработки и экспорта сырьевых ресурсов.

В условиях снижения западной конкуренции на новой организационной и технологической основе происходит восстановление сельскохозяйственного

потенциала АПК Северо-Запада. Возникают новые и модернизируются существующие крупные комплексы животноводческого и растениеводческого направлений. Значительное распространение получают кооперативные формы сельскохозяйственной деятельности. Стимулируются сохранение и развитие подсобного сельского хозяйства, садоводства и огородничества.

В городской местности осуществляется оптимизация систем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. В сельской местности, пригородных зонах приоритетное значение получают локальные и внутридомовые объекты коммунальной инфраструктуры взамен традиционных сетей естественных монополий.

Миграционная политика направлена, прежде всего, на привлечение населения для проживания в регионах округа на постоянной основе с постепенной адаптацией его к местным условиям. Коэффициент миграционного прироста составит +5,24 к 2020 г. Сокращается доля иногородних работников, привлекаемых на временные работы. Общие масштабы привлечения иногородней рабочей силы снижаются, что компенсируется техническим прогрессом и инновациями в отраслях городского хозяйства, строительстве, торговле, общественном транспорте и сельском хозяйстве.

Получает развитие государственный и муниципальный сектор экономики, функции которого дополняются развитием рыночных структур в соответствующих секторах муниципальной инфраструктуры, городского хозяйства, сферы обслуживания.

Из опыта зарубежных стран следует, что объектами специальных федеральных программ являются проблемные регионы разного типа: наиболее отсталые, экономически неосвоенные, депрессивные, со сложными природно-климатическими условиями. Большое разнообразие проблемных территорий в России предполагает широкое использование различных элементов регионального программирования.

Если говорить о принципах разработки и реализации региональных социально-экономических программ, то, как правило, федеральные региональные программы разрабатываются для решения не текущих, а стратегических задач и проблем регионального развития общегосударственной значимости: преодоления хронической отсталости регионов, активизации территорий полюсов роста, освоения новых природных ресурсов, реструктуризации экономики. Программы создают долговременные ориентиры федеральным и региональным властям для их текущей деятельности.

В СССР был накоплен значительный опыт разработки и реализации региональных программ: Урало-Кузнецкий и Ангаро-Енисейский регионы, Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс [6].

Научные основы построения таких программ сохраняют свое значение и в настоящее время. Однако условия реализации программ теперь иные: отсутствие централизованного планирования и управления, множество собственников и рыночная среда, открытость экономики, возросшая роль региональных и местных властей.

К базовым методологическим принципам разработки и реализации региональных программ в современных условиях относятся:

- комплексность и синхронность целей и задач программы на каждом этапе ее выполнения;
- целевая направленность и системность мероприятий программы;
- вариантная разработка мероприятий программы с учетом неопределенности (альтернативности) условий ее реализации;
- ресурсная обеспеченность программы;
- адресность заданий программы (исполнители, сроки, контрольные показатели и т. п.);
- обеспечение управляемости программы (создание необходимых правовых, организационных, финансовых механизмов).

Инициаторами разработки федеральных программ социально-экономического развития регионов чаще всего выступают администрации субъектов Федерации. Обоснования предлагаемой программы включают формирование важнейших проблем, требующих программной проработки; анализ причин, их породивших; оценку возможной социально-экономической эффективности программы, потребностей в ресурсах и возможных источниках их привлечения; рекомендации по составу государственных заказчиков, разработчиков и исполнителей программы.

Решение о разработке федеральной региональной программы принимает Правительство РФ по согласованию с соответствующим субъектом. Оно же назначает государственного заказчика, чаще всего это Минэкономразвития, а для очень сложных программ — несколько государственных заказчиков, один из которых становится координатором программы. Государственный заказчик (координатор) назначает разработчиков программы, в том числе головного, как правило, научно-исследовательскую организацию, и поручает им подготовку проекта программы на основе исходного задания.

Проект программы должен включать:

- паспорт программы;
- цели и задачи программы;
- этапы и сроки выполнения программы;
- сценарные варианты программы;
- структуру программы (состав подпрограмм по направлениям; природно-ресурсный и демографический потенциал; развитие основных производств и инфраструктуры, научно-техническое развитие, межрегиональное и внешнеэкономическое сотрудничество, охрана окружающей среды и пр.);
- систему программных мероприятий по направлению;
- обоснование финансовых и других затрат;
- расчеты социально-экономической эффективности и оценку экологических последствий;
- характеристику механизмов реализации программы (необходимые нормативно-правовые и институциональные изменения, система стимулирования и привлечения финансовых ресурсов, организация управления программой и контроля за ходом ее выполнения);
- сведения о государственных заказчиках и исполнителях программы.

В процессе подготовки программы разрабатываются концепция, различные сценарии и про-

гнозы, применяются разнообразные аналитические методы.

После завершения разработки проекта программы госзаказчик организует согласование предусмотренных в нем мероприятий и источников финансирования с федеральными министерствами и ведомствами, региональными органами власти субъектов Федерации, предпринимательскими структурами — исполнителями программы. Проводится экспертиза проекта, а по ее результатам — соответствующая доработка. Комплексная экспертиза проектов крупных программ и инвестиционных проектов осуществляется Экспертным советом при Правительстве России.

Для программы, утвержденной Правительством Российской Федерации, открывается финансирование из федерального бюджета, а госзаказчик заключает с исполнителями программы государственные контракты на финансирование из бюджетов субъектов Федерации и внебюджетных источников. Текущее управление программой осуществляет дирекция программы, назначаемая госзаказчиком. Целевые параметры и показатели программы ежегодно уточняются.

Федеральные региональные программы, кроме средств федерального и регионального бюджетов, привлекают также взносы участников программы, целевые отчисления от прибыли предприятий, заинтересованных в выполнении программы, кредиты банков, средства населения, иностранные инвестиции и др. Предусматривается также возможность создания специальных финансовых фондов.

Рассмотрим практику регионального программирования. До начала 1996 г. в России были утверждены только две комплексные региональные программы: по Курильским островам и Республике Саха (Якутия). Наряду с ними были приняты региональные программы более узкой направленности, затрагивающие проблемы регионов (программы «Дети Севера», экологического оздоровления территорий и др.). С 1996 г. число региональных программ стало расти. Это было связано с ликвидацией ранее действовавшей системы территориальных льгот и преференций, и программы стали единственной возможностью получения дополнительного финансирования. Разработка и реализация региональных программ стали использоваться и в политических целях: они принимаются наиболее часто в периоды выборных кампаний — федеральных и региональных.

Утвержденные и реализуемые с 2000 г. федеральные региональные программы охватывают более 3/4 территории России и условно делятся на 4 группы:

1. Программы, охватывающие территории макрорегионов и экономических районов (Программа развития Дальнего Востока и Забайкалья, Программа «Сибирь»: основные направления экономического и социального развития Сибири, Программа развития Северного Кавказа, Программа развития Республики Крым и города Севастополь).
2. Программы экономического и социального развития субъектов Федерации. Их более 40, они охватывают ряд республик, депрессивные, слабообразованные и приграничные края, области, автономные округа.

В их числе и специальные региональные программы, например Программа «Сохранение и развитие исторического центра города Санкт-Петербурга», программы радиационной реабилитации отдельных городов и территорий.

3. Программы развития проблемных территорий, охватывающих частично несколько субъектов Федерации (Программа преодоления последствий подъема уровня Каспийского моря, охватывающая 15 административных районов Дагестана, Калмыкии и Астраханской области, примыкающих к Каспийскому морю).
4. Программы развития проблемных территорий, являющихся частью одного субъекта Федерации, имеющих важное общегосударственное значение: Программа освоения природных ресурсов Нижнего Приангарья Красноярского края; Программа развития технополиса Комсомольска-на-Амуре — Солнечный (Хабаровский край); Программа развития города-курорта Сочи (в рамках подготовки и проведения Олимпиады 2014 г.).

На территории Сибири, Дальнего Востока, Северного Кавказа наряду с федеральными суперпрограммами 1-го типа реализуется не менее 200 федеральных отраслевых, функциональных, проблемно-ориентированных программ по отдельным субъектам РФ. Например, в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах 5 из 21 входящих в эти макро-регионы субъектов Федерации имеют собственные программы.

В ареал суперпрограммы «Сибирь» входят программы «Хакасия», «Тыва», «Алтайский край», «Тюменская область», «Таймырский АО», «Бурятия», «Забайкальский край», они же входят одновременно в суперпрограмму «Дальний Восток и Забайкалье». В таких ситуациях важнейшей задачей суперпрограмм является координация и интеграция программ меньшего масштаба.

Различные федеральные программы имеют свои органы управления. Так, для реализации программ по Дальнему Востоку и Забайкалью создано Министерство по делам Дальнего Востока (Минвостокразвития); программами по Хабаровскому краю, Нижнему Приангарью, Курильским островам руководит Корпорация развития Дальнего Востока. Сроки реализации большинства программ приурочены к 2020-2025 гг.

Каждая федеральная программа принимается вместе с расчетами потребности в финансовых ресурсах в целом и на отдельные мероприятия, распределенные по годам. Государственные заказчики программ ежегодно представляют бюджетные заявки на финансирование части расходов из федерального бюджета. На финансирование программы по субъектам РФ обычно требуется от 10,0 до 200,0 млрд руб.

Доля федерального бюджета в общей финансовой потребности в ранних программах достигала 50-80%. Сегодня она снизилась до 20-25%, а в самых новых программах не превышает 8-10%. Практически ни одна из ранее принятых программ не финансировалась в полном объеме, а по многим программам лишь на 10-20%.

Вследствие неудовлетворительного и нерегулярного финансирования большинство мероприятий программ либо не выполняются вовсе, либо выполняются несвоевременно, что нарушает выполнение других мероприятий и самой программы в целом.

Заключение

В период с 2014 по 2016 гг. произошли существенные изменения в части применения механизмов и средств реализации региональной политики и подходов в части стратегического управления на уровне территорий, разработки, принятия и реализации Федеральных целевых программ, касающихся развития отдельных регионов или групп субъектов РФ в составе федеральных округов.

Помимо неудовлетворительного финансирования эффективность федеральных региональных программ снижается вследствие следующих причин:

- выборочного финансирования программных мероприятий, нарушающего замысел, структуру и конечные цели;
- отставания в создании механизмов реализации, особенно финансовых (специальных целевых фондов и др.);
- слабой координации между различными федеральными целевыми программами, осуществляемыми одновременно на одной территории;
- отсутствия жестких правил распределения ограниченных финансовых средств между отдельными программами;
- недостаточного контроля использования выделяемых на финансирование программ бюджетных средств, а также получаемых результатов;
- игнорирования отечественного и зарубежного опыта реализации государственных программ: принятие специальных законов и создание специализированных государственных корпораций.

Многие экономисты считают необходимым резко сократить общее количество федеральных региональных программ, принимать и реализовать только те, без которых нельзя обойтись, сосредоточившись на межрегиональных программах, связанных с системообразующими инфраструктурными проектами. При этом разработку и реализацию других менее важных региональных проектов возложить на регионы, которые также должны разрабатывать и принимать соответствующие программы, концепции, стратегии.

Список использованных источников

1. Концепция национальной безопасности РФ до 2020 г. Утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537.
2. Регионы России. Социально-экономические показатели-2015: стат.сб. М.: Росстат, 2016.
3. Регионы России. Социально-экономические показатели-2014: стат.сб. М.: Росстат, 2014.
4. Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №№ 596-606.
5. С. Д. Воронцова, М. Н. Григорьев, С. М. Климов, А. М. Ходачек и др. Основные направления стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2015 г. В 2-х кн. СПб.; Знание, 2003. – 220 с.
6. Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г. Распоря-

7. жение Правительства РФ; утв. 18 ноября 2011 г. № 2074-р). СПб.; Типограф, 2014. – 164 с.
7. О стратегическом планировании в Российской Федерации. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.
8. Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов. Постановление Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 822.
9. С. А. Иванов. Национальные приоритеты формирования человеческого капитала в стратегии макрорегиона «Северо-Запад»//Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. № 1 (50). 2016. С. 156-168.
10. А. Г. Барабашев. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии//Вопросы государственного и муниципального управления. № 3. 2016. С. 163-194.
11. А. В. Клименко. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы//Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. 2014.
12. Б. С. Жихаревич, Н. А. Лебедева. Трансляция идей трансформации регионального пространства в документы стратегического планирования//Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. № 4. 2015. С. 58-74.
13. А. Н. Леонтьева, Ю. А. Самохин. Стимулирование процессов саморазвития территориальных социально-экономических систем//Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. № 3. 2015. С. 87-103.
14. Л. В. Ивановский. Актуализация Стратегии социально-экономического развития СЗФО: взгляд с позиций методологии систем//Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. № 1 (50). 2016. С. 133-146.
15. В. Л. Тамбовцев. Теория государственного регулирования экономики. М.: Проспект, 2016.
16. С. М. Климов, И. Л. Маченович, А. М. Ходачек. Государственное регулирование экономики в регионе. СПб.: Знание, 2005. С. 148.
17. Актуализированная версия Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г. Рег. номер НИОКТР 115090730007.
18. Л. М. Григорьев. Вопросы формирования классификации проблем экономической политики//Проблемы становления экспертного сообщества России: экономисты. МОНФ № 145. М., 2003.
19. А. И. Татаркин. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов//Экономика региона. № 1 (37). 2014. С. 9-33.
20. А. Д. Некипелов. Научно-технологическое обеспечение социально-экономического развития//Вестник Российской академии наук. Т. 79. № 3. 2009. С. 198-201.
21. О. С. Сухарев. Государственное стратегическое планирование и направления развития экономики России//Экономическое возрождение России. № 2. 2014. С. 26-36.
22. D. W. Bromley. Economic interests and institutions: The conceptual foundations of public policy. N. Y., 1989.

Economic Mechanisms and the Means for Realizing Regional Economic Policy

A. M. Hodachek, doctor of Economics, Professor, President, HSE – Saint-Petersburg,

The article explores the existing mechanisms and instruments for examining and realizing possible regional economic policies, as well as the current system of state planning, evaluation, and forecast for the Russian Federation. It likewise examines the formation and realization of federal programmatic goals at the regional level. The article demonstrates different levels of regional socio-economic development, as well as the necessity of supporting federal centers in promoting diverse regional development to decrease interregional distinctions based on the example of the Northwest federal county regions.

Keywords: economic mechanisms, priorities for development, macro region, regional economic policy.