

А.В. ИСТОМИН, д.э.н.,

К.В. ПАВЛОВ, д.э.н.,

В.С. СЕЛИН, д.э.н.,

Институт экономических проблем Кольского научного центра РАН

ПРОБЛЕМНЫЙ ПОДХОД К ГОСУДАРСТВЕННОМУ ИНДИКАТИВНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Новые условия хозяйствования поставили перед экономической наукой необходимость исследования и решения ряда региональных социально-экономических проблем, в частности, связанных с учетом природных, экономических, социальных и экологических особенностей развития отдельных регионов. Это, прежде всего, обусловлено тем, что Россия занимает обширную территорию, различающуюся между собой различными уровнями освоения и обустройства, демографическими ресурсами, климатическими условиями, специфика которых должна быть учтена при разработке оптимальной стратегии перехода к рыночным отношениям каждого сколь угодно значимого территориального производственного образования.

Следует признать, что, несмотря на актуальность, территориальный аспект экономической политики переходного периода до настоящего времени является одним из наименее изученным.

Несмотря на существенные различия в подходах к региональной экономике как нового направления в экономической науке, эта отрасль научного знания достаточно давно и продуктивно разрабатывается отечественными и зарубежными исследователями. На наш взгляд, необходимо использовать приемлемые к условиям переходного периода наработки советских ученых и использовать приемлемый для этих условий опыт решения региональных проблем в развитой рыночной экономике. При очевидных отличиях различных социально-экономических систем имеется широкий круг общих региональных проблем, связанных с исследованием закономерностей развития всех элементов производительных сил и социальной инфраструктуры в территориальном разрезе, изучением межрегиональных связей, разработкой

проблем управления социально-экономического развития на территории, в частности на северной территории России.

Общность проявляется и в том, что исследование процессов рационального функционирования комплекса хозяйства экономических районов, по существу, исходят из одних и тех же объективных принципов, к которым относятся постоянное совершенствование территориального разделения труда, определяющего рациональную производственную специализацию экономических районов, достижение высокой экономической эффективности общественного производства на основе создания и развития хозяйственного комплекса и развитие комплексности хозяйства каждого региона страны.

Возможны два концептуальных подхода к государственной социально-экономической политике на Севере России. Первый – основывается преимущественно или даже исключительно на "рыночных" принципах с минимальным влиянием государства. Однако он чреват крупными осложнениями не только и даже не столько для регионов Севера, сколько для всей национальной экономики. Произойдут нарушения в транспортных "коридорах", будет потеряна значительная часть цветных и драгоценных металлов, энергоносителей, причем не только в текущем периоде, но и на перспективу, разрушится социальная сфера: здравоохранение, пенсионная система, жилищно-коммунальное хозяйство.

Более предпочтительным считается второй вариант, базирующийся на активном и целенаправленном влиянии государства на стратегические процессы в развитие северных территорий. Такая стратегия будет преследовать достижение двуединой

© А.В. Истомина, К.В. Павлов, В.С. Селин, 2005

цели: предотвратить социально-экономические системы Севера от глобального "распада", с одной стороны, и создать предпосылки для хозяйствования в условиях становления рыночного порядка, с другой.

Концептуальный подход базируется на национальной экономической политике, ориентированной на восстановление и поддержание емкости внутреннего рынка, воссоздание единого экономического пространства, формирование рыночного экономического порядка.

Целью государственной политики поддержки экономического и социального развития Севера должно быть осуществление в северных регионах России экономических реформ, обеспечивающих формирование государственной регулируемой социально ориентированной рыночной экономики, и создание для населения условий трудовой деятельности и проживания, соответствующих цивилизованным нормам жизнедеятельности в экстремальных условиях северных территорий, с учетом природных условий, экономического и социального состояния страны.

Проблемы Севера являются прежде всего национальными проблемами, решение которых связано как со стабилизацией текущей кризисной ситуации, так и со стратегией экономического роста и развития всей национальной экономики России. Проблемы Севера сегодня - это все сложнейшие социально-экономические проблемы России, усугубленные неблагоприятными факторами природно-климатического и транспортного характера. В этой связи Север как специфически природно-демографическая территория России, как поставщик и кладовая крупнейших запасов полезных ископаемых требует к себе особого отношения в социальном, экономическом, геополитическом, военном и демографическом аспектах. Становление экономики Советского Союза во многом обязано интенсивному освоению Севера. Экономика Севера России всегда была эффективна. Экономические кризисы, обрушившиеся на страну, существенно подорвали возможности хозяйственных систем Севе-

ра. Под угрозу поставлены как экономическая, так в целом национальная безопасность России.

Все это в комплексе свидетельствует о необходимости принятия государственных мер по повышению уровня социально-экономического положения в регионах Севера, необходимости государственного регулирования экономического развития.

Достижение поставленных цели и задач по стабилизации и долговременному устойчивому экономическому развитию регионов Севера Российской Федерации в обозримой перспективе может быть обеспечено решением комплекса конкретных задач по эффективности использования природного ресурсного потенциала, развития промышленного производства на основе воспроизводства и совершенствования научно-технического потенциала, эффективного использования трудовых ресурсов, финансового обеспечения производственной и бюджетно-кредитной деятельности территориальных хозяйственных систем северных регионов. Прогнозирование комплекса проблем преобразования экономики Севера и страны в целом должно иметь позитивную направленность и предполагать формирование государственной стратегии преобразований. Должен быть разработан рыночно регулируемый (социальный) сценарий будущего развития России, основанный на факторах усиления государственного регулирования экономики, ускорения реструктуризации производства, институциональных преобразований, восстановления управляемости государственного сектора, введения индикативного планирования, адресной защиты нуждающихся, активизации инновационной и инвестиционной деятельности.

Российская экономика сегодня не может быть в полном смысле рыночной, но не является уже и плановой. Таким образом, вопрос сочетания рыночных и плановых начал в такой современной экономике остается пока открытым.

С учетом этих соображений должна и строиться стратегия российской экономики. В этой стратегии значительная роль

отводится государственному регулированию, причем в двух аспектах - отраслевом и региональном.

Рассматривая различные направления и формы государственного регулирования, можно отметить, что, несмотря на определенное разнообразие, все методы государственного регулирования можно разделить на две большие группы: прямое и косвенное регулирование. Причем в различные периоды времени, в разных странах, даже в разных отраслях и сферах экономики, в различных регионах одной и той же страны, можно отдавать предпочтение различным методам и формам, тем или иным регуляторам. Поэтому и соотношение между разными формами и методами государственного регулирования может весьма существенно варьироваться. Одним из первых и наиболее известных теоретиков государственного регулирования был, как известно, Дж.М.Кейнс. В соответствии с кейнсианской концепцией в зависимости от используемых инструментов экономической деятельность государства в странах с рыночной экономикой делится на три вида: фискальную, кредитно-денежную и комбинированную политику.

Ни в коей мере не умаляя значения и влияния государства на эффективное функционирование экономики в соответствии с этой концепцией взаимосвязи трех экономических укладов, мы придерживаемся необходимости достижения оптимального соотношения рыночных и государственных методов экономического регулирования, которое может существенно изменяться на различных этапах общественного развития. Роль государственного регулирования, по нашему мнению, особенно должна быть велика в условиях перехода от государственной, дефицитной экономики, функционирующей на основе планово-директивной системы управления к развитой рыночной экономике. На это указывает и опыт многих развитых (Японии, Южной Кореи, Франции, Германии, Великобритании, например) и развивающихся стран, осуществивших или осуществляющих переход к развитой рыночной экономике [4].

В результате следует отметить, что помимо таких направлений, как фискальная и кредитно-денежная политика, основанная на стимулирующей роли банковского процента, уровня налогов и пр., в качестве основного направления и формы государственного регулирования нашей страны в условиях переходного периода, можно выделить *государственное программирование и прогнозирование экономики*, предусматривающих осуществление структурной политики, регулирование внешнеэкономической деятельности и системы ценообразования, создание эффективной системы социальной защищенности населения, обеспечение правовой базы, создание системы экологического контроля и пр. Система государственного регулирования реализуется с помощью широкого круга средств-регуляторов, из которых следует выделить разработку целевых комплексных программ.

В капиталистических странах накоплен огромный опыт индикативного планирования развития рыночной экономики, создания и разработки комплексных целевых программ в разных сферах (например, экологических, по управлению научно-техническим прогрессом и пр.). Важно также отметить, что государственное регулирование должно осуществляться на разных иерархических уровнях: на общенациональном - российском, отраслевом, региональном, на уровне основного хозяйственного звена. При этом в разных отраслях и сферах экономики, в различных регионах система и методы регулирования, роль отдельных регуляторов может существенно изменяться [5].

Схема программного подхода в прогнозировании раскрывается в следующих его требованиях:

- выявление и обоснование важнейших комплексных социально-экономических и научно-технических проблем, имеющих, как правило, межотраслевой и межрегиональный характер, и которые не могут быть решены в рамках отраслевых или региональных возможностей;
- определение конкретных целей, которые детализируют структуру вы-

явленных проблем, характеризуют ожидаемые конечные результаты в соответствующей области развития. Этим программный подход конкретизирует и реализует коренную черту прогнозирования – целевую направленность программы и выделение конкретных задач прогнозирования;

- определение целереализующего комплекса, т.е. выделение тех элементов территориально-хозяйственного или научно-технического комплекса, функционирование и развитие которых необходимо для достижения выявленных целей и решение разрабатываемой проблемы. Эти элементы становятся объектами прогнозирования при формировании целевой программы, их четкое выделение позволяет реализовать такой принцип прогнозирования, как четкая адресность программных проработок;

- разработка системы мероприятий (целевое программирование), которые реализуют выделенные цели, комплексно в единстве научно-технических, экономических, социальных, экологических и организационно-управленческих аспектов. Это развитие и конкретизация принципа комплексности обоснования программных решений;

- обеспечение предусмотренных программных мероприятий ресурсами, т.е. целевое распределение ресурсов для обеспечения реализации результатов программы и контроль за их использованием.

Программирование развития территориально-хозяйственных комплексов регионов, отраслей, промышленных объектов, определяющее направления социально-экономического, экологического, инфраструктурного и других секторов деятельности хозяйственного комплекса данного субъекта, в которых находят отражение стратегические цели развития экономики при осуществлении механизма координации деятельности государственных и негосударственных субъектов по управлению социально-экономическими процессами, является объективной составной частью государственного индикативного (ре-

гулирующего) планирования на макроуровне. Наиболее полно это понятие составной части государственного регулирования, направленной на обеспечение национальных интересов страны отражено в современной интерпретации, следующее: "...Индикативное планирование – это процесс формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие экономики страны, соответствующий государственной социально-экономической политике, и установление мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения указанных индикаторов..." [5].

В качестве индикаторов регионального прогнозирования используются показатели, характеризующие динамику, структуру и эффективность экономики, финансовое обеспечение, рынок товаров и ценных бумаг, уровень занятости и жизни населения, внешнеэкономические связи и т.д.

При таком подходе сущность индикативного планирования – регионального прогнозирования состоит в обосновании целей, задач, направлений развития и методов реализации государственной экономической политики и является формой организации взаимодействия всех звеньев федеральных и региональных органов власти, управлений и предприятий всех форм собственности.

Индикативное планирование основано, прежде всего, на равноправном взаимодействии государственных институтов и хозяйствующих субъектов всех форм собственности. Оно выступает одновременно и институтом государственного регулирования экономики и институтом ее регулирования, предполагая согласованность деятельности государства, отраслей и предприятий в процессе разработки федеральных и региональных программ – социально-экономических, научно-технических, инновационных, инвестиционных, экологических и др., ориентирующих и мобилирующих все звенья экономической структуры на их выполнение в общенациональных интересах [6].

Применительно к территориально-хозяйственным системам индикативное планирование – это механизм регулирования и координации, с одной стороны, интересов государства, а с другой – территории и конкретных хозяйствующих субъектов, входящих в ее состав, на основе анализа сложившейся ситуации, прогнозирования, сбалансированного процесса с помощью системы индикативных социальных и экономических показателей в рамках действующей институциональной системы. Необходимость индикативного планирования этих систем определяется тем, что:

- территориальные системы являются составной частью народнохозяйственного комплекса и не могут рассматриваться вне общегосударственной экономической и социальной политики;
- хозяйство территориальных систем, располагая многими отраслями и производствами, взаимосвязанное интересами с отраслями и производствами других регионов страны, которые часто не имеют гармоничной структуры, часто не имеет ярко выраженных ориентиров развития.

В основу индикативного планирования территориально-хозяйственной системы могут быть положены следующие методологические принципы:

1. Институциональный подход, базирующийся на нормах, правилах и стереотипах мышления, управляющих поведением людей в реальных отношениях рыночного экономического порядка.
2. Рыночно ориентированное поведение, означающее взаимовыгодные, разрешенные законом и нормами взаимовыгодного экономического сотрудничества, равноправные обменные отношения.

В процессе индикативного планирования принимаются решения, ориентированные на будущее, сопряженные со значительной неопределенностью, так как они опираются на часто неконтролируемые внешние факторы, воздействующие на деятельность хозяйствующих субъектов; инновационные по своей природе; часто субъективные и не поддающиеся, как правило, объективной оценке и связанные с

вложением значительных ресурсов и могут иметь чрезвычайные, необратимые и долгосрочные последствия для функционирования хозяйствующего субъекта [7].

В этой связи задачами индикативного планирования на территориально-хозяйственном уровне являются:

- определение целей и задач планирования с учетом конкретной ситуации;
- разработка прогнозов, программ и стратегий достижения поставленных целей;
- определение необходимых ресурсов и их распределение по этапам, целям и направлениям разработок;
- контроль за реализацией планов, программ, корректировка их в связи с изменением конкретной ситуации и экономический мониторинг.

Таким образом, индикативное планирование региональных хозяйственных систем должно реализовываться через комплекс составляющих элементов: прогнозирование, среднесрочное или долгосрочное стратегическое планирование, разработку планов, программ, бизнес-планов, тактического (на один-два года) планирования, с помощью которых организуется финансово-экономическая и хозяйственная деятельность территориально-хозяйственного комплекса региона.

Государство должно активно воздействовать на макроэкономические процессы. Оно должно взять на себя лидерство в таких процессах, как технологическая модернизация производства и развитие инновационного потенциала, перестройка отраслевой структуры экономики, формирование действенных институтов рыночной экономики, создание конкурентной среды, антимонопольное регулирование и пр.

В этих условиях экономического и социального состояния значительной части регионов необходима переориентация характера экономического развития страны и северных территорий на индикативное (регулирующее) планирование, что не противоречит условиям рыночного хозяйства и

сообразуется с задачами долгосрочного гармоничного развития общества. Этому в значительной мере соответствует разработки стратегии экономического развития России и значительного числа регионов – субъектов РФ на период до 2015 года, осуществляемые в настоящее время.

Различия в уровне социально-экономического развития регионов свойственны любой стране и не являются препятствием к интеграции. Неоднородность природных, производственных, сырьевых возможностей усиливает склонность регионов к взаимодействию, однако ставит определенные ограничения в этом взаимодействии.

При решении задач по сокращению различий в уровне социально-экономического развития необходимо учитывать следующие особенности текущего состояния:

для многих регионов огромной территории России сравнительно невысокий уровень развития связан с историческими, географическими, климатическими, организационно-хозяйственными факторами, ресурсным и накопленным экономическим и финансовым потенциалом, т.е. обусловлен объективно;

общий кризис экономической системы на характеристики отдельных регионов повлиял по-разному, поэтому для оценки реального положения территориальных хозяйственных систем необходима тщательная диагностика по единой методике;

"сглаживание" неоднородности пространства в дореформенный период осуществлялось за счет высокого уровня централизации и перераспределения финансовых потоков. В условиях спада производства и резкого сокращения налогооблагаемой базы эти возможности сильно сократились. Поэтому сам период снижения социальной и экономической неоднородности будет достаточно длительным.

В ходе создания условий для сокращения различий должны последовательно решаться следующие задачи:

определение реальных различий в социально-экономическом положении ре-

гионов и изучение причин их возникновения;

проведение типологии регионов, т.е. определение ориентиров (индикаторов) сглаживания для различных этапов и групп регионов, которым должна оказываться поддержка;

формирование схем и программ выравнивания в конкретных временных интервалах и с определением источников финансирования.

Проведение политики межрегионального выравнивания базируется на следующих мероприятиях:

создание единых параметров и норм бюджетной обеспеченности порядка перераспределения финансовых ресурсов, законодательное (конституционные и федеральные законы) закрепление их для всех регионов;

определение единых подходов по выявлению проблемных регионов (территорий экономического бедствия, депрессивных и т.п.) и порядка оказания им финансовой помощи по укреплению экономического потенциала;

формирование системы прогнозирования и мониторинга проблемных ситуаций на всех уровнях власти и взаимодействие в их регулировании и сглаживании.

При этом могут быть выделены следующие этапы реализации политики социально-экономического выравнивания и формирования системы экономического федерализма:

первая стадия (до 2000 г.) - региональная политика "выживания": взаимоотношения Центр - регионы в значительной мере регулировались договорами, заключенными в рамках Конституции РФ. Высокая степень централизации бюджета. В силу неравномерности развития и отсутствия "финансовой конституции" трансферты играли доминирующую роль в бюджетном выравнивании. Одновременно проводилась диагностика состояния хозяйственных комплексов регионов, разрабатывались меры по развитию регионов экономического бедствия и депрессивных регионов, начинал формироваться рыночный

экономический (хозяйственный) порядок с необходимой инфраструктурой, адекватный федеративному государству. Созданы предпосылки для оживления экономики;

вторая стадия (до 2010 г.) - региональная политика стабилизации: заканчивается формирование рыночного экономического порядка с учетом национальных особенностей и природно-географических характеристик страны. Развивается внутренний рынок и экспортный потенциал территорий и страны. В значительной мере сглаживаются неравномерности развития и обеспечивается отклонение среднедушевого дохода по отдельным территориям не более чем на 20% от уровня РФ. Основные принципы и механизм бюджетного регулирования закрепляются в Конституции страны. Трансферты теряют свое доминирующее значение. Формируется устойчивая система регионального управления и местного самоуправления;

третья стадия (за пределами 2010 г.) - политика регионального развития: достигнут высокий уровень экономического развития и среднедушевых доходов (на уровне 20-30-го места в мире) практически без различий по регионам. Резко снижается (до 30-35%) степень централизации средств в федеральном бюджете. Механизм рыночной интеграции предполагает как повышение однородности экономического пространства, так и усиление единства национальной хозяйственной системы и межрегионального взаимодействия.

Преобразование северных регионов России должно осуществляться на следующих принципах:

усиление роли государства и формирование рыночно-ориентированной системы регулирования социальных и экономических процессов, государственного протекционизма в ее функционировании, обеспечения национальной экономической безопасности;

ориентация на стратегию устойчивого развития северных регионов, жизнеспособность которых определяется разумным использованием природно-ресурсной базы;

формирование населения и трудо-

вых ресурсов Севера на принципах минимальной достаточности и преобразование системы государственных гарантий и компенсаций в соответствии со спецификой хозяйствования на Севере в рыночных условиях;

формирование экономического порядка и системы социальных отношений, создающих гарантии жизнеобеспечения и сохранения культуры коренных малочисленных народов Севера;

дальнейшее развитие системы федеративных отношений, прежде всего в области земле- и недропользования между различными уровнями правоотношений (федеральным, региональным, местным);

особого порядка регулирования конкуренции в основных сферах экономики Севера, в том числе в отраслях, функционирование которых не может осуществляться только на принципах рыночной конкуренции и требующих на определенных этапах нерыночной организации, создания одинаковых условий в отношении экономической деятельности хозяйственных субъектов, гарантирующих им возможность выживания, а в перспективе и развития.

Основными задачами экономического и социального развития Севера России в среднесрочной и долгосрочной перспективе, исходя из сложившейся хозяйственной структуры и имеющихся в регионе природных и экономических условий переходного периода, являются:

реструктуризация топливно-энергетического, горнопромышленного, лесопромышленного и рыболовного комплексов на основе сочетания отдельных крупных предприятий в золотодобывающей промышленности, производстве цветных металлов, лесопереработке и рыбопереработке, объектов электроэнергетики с предприятиями малого бизнеса в этих отраслях производства;

рационализация и повышение экономической эффективности добычи и переработки минерально-сырьевых ресурсов - каменных и бурых углей, цветных металлов, сырья для производства строительных материалов, с организацией производства

на их основе конечной продукции;

реструктуризация машиностроительного комплекса (судостроение и судоремонт, электротехническое производство и энергетическое машиностроение, автосборочное производство и авторемонт, приборостроение), создание высокотехнологичных производств с выпуском продукции, отвечающей мировым стандартам и пользующейся спросом на мировом рынке;

производство высококачественных продуктов из морских и озерных биоресурсов с полной переработкой сырья, искусственное воспроизводство ценных пород рыб;

повышение уровня механической и химической переработки древесины с организацией производства широкого спектра товаров;

развитие медико-биологической промышленности на базе эффективного использования недревесных ресурсов леса (лекарственные растения, пушнина и др.);

создание эффективной и разносторонней индустрии туризма и рекреации с развитием спортивной охоты и рыболовства, охоты типа сафари, туризма по интересам, научно-образовательного туризма и т.д.;

совершенствование и развитие транспортно-транзитных операций региональных и международных направлений, включая трассы Северного морского пути;

разработка и реализация программ вхождения северных регионов в внешнеэкономические связи стран Европы и Азиатско-Тихоокеанского региона, в том числе через осуществление взаимосвязей зару-

бежных стран с природными ресурсами и социально-экономическими интересами регионов Дальнего Востока и Северо-Востока Сибири Российской Федерации.

Литература

1. Гранберг А.Г. Оптимизация территориальных пропорций народного хозяйства - М.: Экономика, 1973. – 248 с.
2. Павлов К.В. Особенности планирования и управления экономическими системами при рыночных отношениях // Проблемы региональной экономики. - 2001. – № 5.- С.56-66.
3. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза. Рук.авт.колл. и отв.ред. А.Г. Гранберг. – М.: ЗАО Изд.Экономика, 2000. – 435 с.
4. Кац И. Роль и значение государственного регулирования экономики. //Экономист. - 1996. – № 6. -С.74-77.
5. Пахомов В.П., Усманов И.А. Методические аспекты индикативного планирования развития территориально-хозяйственных систем. // Проблемы региональной экономики.- 2002. – №1.- С.228-240.
6. Иванов Е.А. Индикативное планирование и развитие экономики // Экономист. -1993.- № 4. – С.3-12.
7. Вертакова Ю.В. Индикативное планирование развития экономики // Проблемы региональной экономики. - 2000. - № 1-4. – С.54-75.

Статья поступила в редакцию 27.04.2005