
Б. И. ГЕРАСИМОВ

Л. С. ТИШИНА

Н. В. ЗЕНЧЕВА

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ
РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ
(НА ПРИМЕРЕ ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

• ИЗДАТЕЛЬСТВО ТГТУ •

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ТАМБОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ТАМБОВСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ВОЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА

Б. И. Герасимов, Л. С. Тишина, Н. В. Зенчева

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ
РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ**

(НА ПРИМЕРЕ ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Тамбов
• ИЗДАТЕЛЬСТВО ТГТУ •
2002

ББК У9(2)-21я73
Г371

Рецензент

Доктор экономических наук, профессор
В. Д. Жариков

Б. И. Герасимов, Л. С. Тишина, Н. В. Зенчева

Г37 1 Организационно-экономический механизм
формирования региональных программ социально-
экономического развития (на примере Тамбовской
области) / Под науч. ред. д-ра эконом. наук, проф. Б.
И. Герасимова. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-
та, 2002. 148 с.
ISBN 5-8265-0201-0

В монографии рассмотрена методология
организационно-экономического механизма
формирования региональных программ социально-
экономического развития на примере Тамбовской
области.

Предназначена для специалистов по управлению
региональной экономикой, а также преподавателей,
аспирантов и студентов экономических
специальностей университетов и других высших
учебных заведений.

ББК У9(2)-21я73

ISBN 5-8265-0201-0

© Тамбовский государственный
технический университет (ТГТУ), 2002

© Тамбовское региональное отделение
Вольного Экономического Общества,
2002

© Герасимов Б. И., Тишина Л. С.,
Зенчева Н. В., 2002

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

ГЕРАСИМОВ Борис Иванович,
ТИШИНА Лидия Семеновна,
ЗЕНЧЕВА Надежда Васильевна

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ
ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
(НА ПРИМЕРЕ ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

МОНОГРАФИЯ

Редактор М. А. Евсейчева
Инженер по компьютерному макетированию М. Н. Рыжкова

Подписано в печать 21.05.2002
Формат 60 × 84 / 16. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Гарнитура Times New Roman. Объем: 8,6 усл. печ. л.; 8,0 уч.-изд. л.
Тираж 500 экз. С. 367^М

Издательско-полиграфический центр
Тамбовского государственного технического университета,
392000, Тамбов, Советская 106, к. 14

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1 ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ – ВАЖНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЧАСТЬ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ	6
1.1 Сущностные черты прогнозирования и планирования ...	6
1.2 Информационное обеспечение прогнозирования и планирования	18
1.3 Методология и процесс организации планирования и прогнозирования	24
1.4 Современное состояние прогнозирования и планирования в мире и в России	33
1.5 Программно-целевое планирование – основной метод планирования социально- экономического развития страны	40
2 РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ ПРОГРАММНО- ЦЕЛЕВО-ГО ПЛАНИРОВАНИЯ	44
2.1 Региональные проблемы в исследованиях зарубежных и российских ученых	44
2.2 Качественная оценка экономического потенциала региона и возможности обеспечения экономического роста ...	48
2.3 Показатели экономического роста в регионе и их связь с системой социальных индикаторов	67

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

144

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

146

ВВЕДЕНИЕ

Главной отличительной чертой современной экономической системы стало активное воздействие государства на развитие национальной экономики. Сегодня нерегулируемого государством рынка по существу в мире нет. В России потребность в госрегулировании даже больше, чем в других странах. Это обусловлено природными и геополитическими особенностями страны. Главными из них являются сложные природно-климатические условия и не имеющая аналогов в мире пространственная протяженность. Обустроить такое гигантское пространство всегда было большой проблемой для государственного управления.

Регулирование включает комплекс законодательно установленных норм, правил или систем мер, обуславливающих стабильное функционирование и социальную ориентацию развития хозяйства в целом, а также предельные параметры поведения каждого субъекта рыночных отношений. Прогнозирование и целевое планирование хозяйственных и социальных процессов при этом имеют первостепенное значение. Прогнозирование и планирование определяют стратегическую направленность развития, целевой характер структурных перестроек, пропорциональность и сбалансированность воспроизводства, экономические и социальные гарантии населению. Формирование высокоэффективного механизма хозяйственного управления в России связано с освоением и использованием всего того положительного, что выработала отечественная и мировая практика в области прогнозирования и планирования социально-экономического прогнозирования и планирования. Необходимость государственного планирования обосновывается необходимостью целенаправленного воздействия на социально-экономическое развитие страны, координации всех хозяйствующих субъектов или локальных органов управления (отраслей, регионов) для реализации комплексного подхода в управлении социально-экономической системой, согласования экономических задач с более широкими неэкономическими целями развития, в частности развития социальной сферы и т.п.

В существующих условиях формирование и реализация программ социально-экономического развития в стране и регионах становится действенным инструментом государственного регулирования и планирования. Целевые программы являются одним из важнейших средств реализации структурной политики государства, активного воздействия на производственные и экономические процессы.

Формирование региональных программ социально-экономического развития сегодня наиболее актуальное и перспективное направление программно-целевого планирования в нашей стране, так как поддержание необходимых территориальных пропорций в экономике, недопущение чрезмерной дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития, обеспечение эффективного функционирования общероссийского рынка являются важнейшими аспектами модернизации российской экономики и ее устойчивого развития.

1 ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ – ВАЖНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЧАСТЬ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ

...регулирование в социально-экономической сфере осуществляет Правительство РФ, для этого оно ...прогнозирует социально-экономическое развитие, формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию с учетом выбранных приоритетов.

1.1 СУЩНОСТНЫЕ ЧЕРТЫ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ

Переход российской экономики к рынку потребовал переосмысления роли и места планирования в системе государственного регулирования и управления. Время показало, что управление социально-экономическим развитием на основе денежно-кредитной, налоговой, таможенной политики без сбалансированных общегосударственных планов себя не оправдывает.

Рассмотрим исторический аспект развития прогнозирования и планирования. Ожидание будущего для человека зачастую принимает форму прогноза (плана), который выражается мысленно, устно или письменно. Конечно, египетский фараон Хеопс начал возведение своего захоронения, имея план действий; существовал прогноз морского путешествия на запад в поисках Индии у Колумба; намечал план строительства столицы своего государства на реке Неве царь Петр I. Все это – примеры прогнозов и планов, формы и методы выражения которых адекватны времени и событиям.

Современные прогнозы и планы отличаются от прошлых прежде всего методологией обоснования. Повышение уровня обоснования прогнозов и планов свидетельствует о накопленном и используемом человечеством опыте научного подхода к разработке образа будущего. А творческое усвоение опыта – залог успеха в любой области деятельности. Если же рассматривать конкретно экономику, то результаты прогнозирования и планирования в этой сфере зависят, прежде всего, от правильного понимания законов и тенденций экономических отношений, хорошего знания и учета условий деятельности конкретного субъекта хозяйствования и, наконец, от обоснованного отражения указанных выше двух составляющих в экономических расчетах.

История экономических прогнозов и планов тесно связана с историей прогнозирования вообще, в которой можно выделить три ветви:

- 1) религиозные представления о будущем, связанные, например, с перевоплощением души, ее реинкарнацией;
- 2) утопические теории о лучшем будущем (Томаса Мора, Кампанеллы и др.);
- 3) философско-исторический подход к формированию образа будущего, в том числе экономический прогноз.

Еще в древние века человечеством были разработаны определенные представления о будущем общества. С современной точки зрения эти воззрения считаются примитивными, однако сильный философский аспект делает их и сегодня весьма привлекательными. К таким воззрениям можно отнести теории Лао-Цзы, Конфуция, Платона и др. В средние века в представлениях о будущем ощущалось сильное влияние социально-технических утопий (Р. Бекона, Спинозы и др.). Были распространены концепция регресса и теория циклов при признании линии общего процесса и предсказуемости мира. Прогресс понимался как следствие совершенствования человеческого разума и влияния внешних факторов. Преобладало упрощенное понимание мира, так называемый позитивизм, когда предсказательная функция науки осуществлялась как логический вывод из анализа и диагноза. В России значительный вклад в разработку представлений о будущем внесли такие мыслители как А. Радищев, А. Герцен, Н. Чернышевский.

Перелом в эволюции утопизма и позитивизма наступит в связи с достижением в мире определенного уровня социально-экономического развития. В Западной Европе это произошло в середине XIX в., в России – в 80-х гг. XIX в., в Китае, Индии и других странах Азии – еще позднее.

Во все времена наряду с прогнозированием общественного развития существовало прогнозирование хозяйственной жизни. В любую историческую эпоху собственник объекта хозяйствования должен был рассматривать возможные последствия своих решений. Свои экономические предвидения и средства их достижения, конечно, адекватные времени, имели правители государств. К типовым средствам достижения намечаемых государевых решений можно отнести наказания, налоги и подарки. С развитием общественных отношений заметен переход от карательных мер к так называемым косвенным, к которым относятся и экономические средства достижения поставленных целей. Хорошо известны указы правителей различных стран, предусматривающие различные меры "воздействия" на доходы своих подданных, регламентирование прав купцов (разрешения на ввоз и вывоз определенных товаров), создание и работу бирж, банков и др. Но лишь с начала XX в. отмечается интерес к возможностям экономического прогнозирования и планирования. Если раньше преобладало мнение, что экономика и культура в принципе не поддаются предвидению, то

уже в начале XX в. к людям приходит понимание того, что научное предвидение в экономике дает большие возможности прежде всего для воздействия государства на общество, да и для управления делами фирмы. Значительный импульс экономической мысли дали события в нашей стране. Остановимся на этом этапе более обстоятельно.

В России с первых лет Советского государства был создан планирующий и координирующий в масштабах страны орган – Всесоюзный Совет Народного Хозяйства (ВСНХ). Первым в мире научным перспективным комплексным планом реорганизации и развития экономики страны стал план ГОЭЛРО, рассчитанный на длительную перспективу.

С переходом в 1921 г. к новой экономической политике Госплан и созданные на местах плановые органы стали активно воздействовать на производство и денежное обращение с помощью политики цен, введения налогов, кредитов и материальных стимулов. Это был небольшой период времени, когда возможности государственного централизованного планирования уживались с элементами рыночной экономики. Но постепенно в стране, как и следовало ожидать, усилилась роль центра в планировании. В целом практика утверждения пятилетних планов с разбивкой по годам сыграла немаловажную роль в экономическом развитии страны. Планирование было направлено на решение задач сначала коллективизации, затем индустриализации, но общей целью была реконструкция народного хозяйства и переустройство быта людей.

Существенно изменился характер планирования в СССР в годы Великой Отечественной войны: усилились жесткие тенденции, необходимые для быстрого и значительного преобразования пропорций народного хозяйства в интересах укрепления военного потенциала страны. Посредством плановой системы государство, решая первоочередную задачу – укрепление военной мощи, смогло в короткие сроки организовать при ограниченных ресурсах снабжение населения минимумом продовольствия.

В послевоенные годы в планировании усилилось внимание к вопросам научно-технического прогресса, хотя на первое место выдвигались задачи восстановления и развития народного хозяйства.

Новый этап в планировании начался в стране с середины 60-х гг., когда был взят курс на возрастание роли инициативы и самостоятельности на местах при сохранении директивного управления по основным параметрам деятельности. Такое изменение было продиктовано объективными обстоятельствами: достигнутый уровень социально-экономического потенциала общества требовал демократизации страны, в том числе в сфере экономики, включая планирование. В данном случае хорошо просматривается, как субъективное в преуказаниях вынуждено оперировать объективным. Расширение инициативы на местах и повышение стимулирующей роли плановых показателей преследовало одну цель – полнее учесть особенности условий деятельности предприятий разных отраслей, работающих в разных регионах. Однако при новом порядке планирования по-прежнему сохранялась ведущая роль централизованного диктата.

Сложный период в народнохозяйственном планировании страны наблюдался с конца 70-х до середины 80-х гг., когда объективные законы развития общества пришли в значительное противоречие с государственным механизмом управления, в том числе с централизованным планированием. Прогрессивная часть общества поняла, что необходимы кардинальные изменения государственной власти.

Государственное планирование в СССР в значительной мере опиралось на прогнозирование. Так, на основе прогнозов природных ресурсов, научно-технического прогресса демографических и социальных сдвигов составлялись экономические прогнозы воспроизводства рабочей силы, уровня жизни населения, производственных фондов, темпов экономического роста, структурных изменений в межотраслевых связях, размещения производительных сил и др. Прогнозирование на уровне предприятия в основном экстраполировало существующие тенденции на будущее. Использовался и нормативный метод прогнозирования в виде пожеланий по улучшению тенденций развития, например по ускорению применения новой техники и технологии. В целом для советской практики экономического прогнозирования был характерен "тоннельный кругозор", когда в расчетах не учитывались подлинности закономерности экономических отношений, когда были неизвестны данные об изменении спроса и предложения, цены были фиксированными, а параметры прогнозов не отражали результативности работы отдельного предприятия.

Важным событием в практике прогнозирования и планирования было создание единого для социалистического лагеря органа – Совета Экономической Взаимопомощи (СЭВ), который занимался вопросами координации планов разных стран, входивших в его состав, а также интеграцией национальных экономик, разработкой мер по развитию и укреплению их сотрудничества и взаимопомощи.

Обобщая богатый опыт народнохозяйственного планирования СССР, следует отметить существование не только несомненных преимуществ, но и недостатков планового хозяйства в масштабах государства. Но несмотря на недостатки государственного централизованного планирования в СССР, его преимущества не остались незамеченными другими странами мира. Некоторые экономисты, в том числе зарубежных стран, продолжают высказывать мнение о преимуществах и недоиспользованных возможностях такого планирования. Защитники этой точки зрения исходят из того, что сложная индустриальная цивилизация порождает проблемы, неразрешимые без вмешательства центра. Они считают, что если не будет централизованного координирующего органа, то общественная жизнь может превратиться в хаос. Поэтому различные страны еще не раз будут возвращаться к возможностям централизованного планирования, но формы директивного государственного планирования, конечно, будут иными, продиктованными новым витком развития.

Уже сейчас предпринимаются попытки предварительного согласования экономических интересов как на уровне фирм, так и на уровне государства.

За прошедшие десятилетия процесс прогнозирования и планирования характеризовался значительными эволюционными изменениями. В настоящее время многие государства активно используют возможности прогнозирования, планирования и программирования, регулируя отдельные социально-экономические вопросы жизнедеятельности.

Прогнозирование в СССР в большей степени развивалось на уровне государства, чем на уровне предприятия. Прогнозы разрабатывались в отделах различных НИИ, в лабораториях и на кафедрах высших учебных заведений. Можно отметить тесную органическую связь прогнозных разработок с аналитическими исследованиями по проблемам управления. Прогнозы охватывали различные сферы деятельности: гидрометеорологию, геологию, медицину, экологию; разрабатывались научно-технические прогнозы, в том числе в области освоения космоса, социологические, демографические, экономические, архитектурно-градостроительные, внутри- и внешнеполитические, военные. Научно-технические и экономические прогнозы применялись в практике разработки перспективных планов и программ развития, в работе органов управления народным хозяйством. Среди всех прогнозов наибольший удельный вес составляли прогнозы на 15-летний период. Широко применялись такие методы прогнозирования, как экстраполяция, экспертных оценок и методы "деревьев цели" [9].

Далее остановимся на прогнозировании и планировании территориального развития в нашей стране. Первые пятилетние планы содержали разделы, посвященные регионам, а также крупные региональные программы, которые начали разрабатывать с 1930-х гг. ("Урало-Кузнецкий комбинат", Ангаро-Енисейская программа "Большая Волга" и др.).

Система научных обоснований долгосрочного территориального развития в СССР полностью сложилась в 1970-х гг. Она включала: Комплексную программу научно-технического прогресса на 20 лет (здесь имелся сводный "региональный том"); Генеральную схему размещения производительных сил на 10 – 15 лет; Генеральную схему расселения. Эти стратегические документы должны были составлять базу директивных государственных (пятилетних и годовых) планов, однако лишь часть информации из них была востребована.

Работа по территориальным аспектам стратегии социально-экономического развития была продолжена и с началом проведения в России рыночных реформ. Совет по размещению производительных сил (СОПС) разработал сначала Концепцию развития и размещения производительных сил, а затем – Комплексный прогноз развития и размещения производительных сил на период до 2000 г. Впоследствии в основном подтвердился пессимистический вариант прогноза, предполагавший, что условия для экономической стабилизации в России возникнут после 1995 г., а экономическое оживление (рост 2 – 3 % в год) может начаться в конце периода.

Далее СОПС подготовил региональный аспект Прогноза экономического и социального развития Российской Федерации на 1996 – 2005 гг. Позиция СОПС о необходимости разработки системы прогнозов нашла подтверждение в законе "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации" [11].

В мире интерес и внимание к планированию усилились в 1930-е гг. под влиянием мирового экономического кризиса и опыта планирования в СССР. Первые планы на макроуровне охватывали финансово-бюджетную и денежно-кредитную сферы. В послевоенный период в ряде индустриальных стран была создана развитая система национального планирования. Наряду с общегосударственным планированием получило развитие внутрифирменное планирование.

В Японии первый общегосударственный план (1956 – 1960 гг.) известен как пятилетний план самообеспечения. В 1961 г. эта страна приняла "Десятилетний план удвоения национального дохода".

План представлял собой среднесрочные и долгосрочные прогнозы народнохозяйственных показателей, которые использовались для обоснования бюджетов, и на их основе определялись налоговые поступления. В 1952 г. был создан Экономический совет, выполняющий координирующие и организационно-распорядительные функции в планировании, он подчиняется непосредственно премьер-министру и является его совещательным органом.

С 1946 г. разрабатываются общегосударственные планы во Франции. Организует их разработку Генеральный комиссариат по плану. Первый государственный план, названный по имени основателя французской системы планирования "планом Моне", действовал с 1947 по 1953 гг.

В 1954 г. в Южной Корее при участии экспертов ООН был разработан план Натана. В начале 60-х гг. была составлена долгосрочная программа развития (на 20 лет), включавшая четыре пятилетних плана.

В программе намечалось всемерное укрепление связей с рынками ведущих развитых стран, включение экспортного сектора экономики в систему международного разделения труда, приоритетное инвестирование в конкурентоспособные отрасли, поддержание внутреннего потребления на минимальном уровне, контроль государства над производством.

Таким образом, эволюция экономического предвидения предоставляет специалистам в области экономики богатый материал для осмысления, состоящий из проб, достижений и ошибок [24].

На современном этапе в отечественном научном обосновании планирования, к сожалению, нет единой терминологии и понятийного аппарата. Попытаемся уточнить основные понятия системы прогнозирования и планирования, уделяя основное внимание планированию и прогнозированию социально-экономического развития страны.

Представление о будущем называется предвидением. Оно может быть как научным, так и ненаучным. Ненаучное предвидение может быть обыденным, интуитивным и религиозным. Однако предвидение в экономической жизни должно быть, как правило, научным.

Научное предвидение – это опережающее отображение действительности, основанное на познании законов природы, общества, мышления. Научное предвидение может иметь форму:

- предсказания, которому присущ описательный характер;
- преуказания, когда указываются необходимые действия для достижения цели.

Формой предсказания является прогноз, т.е. научное исследование, направленное на определение перспектив развития явления. Прогнозирование как понятие означает предвидение, опережающее отображение действительности.

Прогноз – это комплекс аргументированных предположений относительно будущих параметров экономической системы. Прогноз вероятностен и многовариантен, что обусловлено наличием неопределенности в отображаемой им будущей действительности.

Социально-экономическое прогнозирование является способом предвидения общественной системы с учетом закономерностей ее развития, перспектив эффективного вложения капитала. Социально-экономические прогнозы выражают количественные и качественные изменения, связанные с оценкой объемов производства, стоимостных макроэкономических показателей, спроса и предложения, трудовых отношений, структуры доходов и расходов. Они включают показатели развития макроэкономической ситуации, научно-технического прогресса, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, внешнеэкономической деятельности, экологической обстановки, а также систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения.

Социально-экономическое прогнозирование служит функцией государства, согласно закону "О государственном прогнозировании и программах социального развития в Российской Федерации", государственное прогнозирование представляет собой систему научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития в России, основанных на законах рыночного хозяйствования. Таким образом, закон связывает прогнозирование с рынком.

Прогнозы социально-экономического развития отражают демографические, научно-технические, экологические, экономические, социальные, а также отраслевые, региональные и другие параметры общественно значимых сфер деятельности.

Результаты государственного прогнозирования используются при принятии органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации конкретных решений в области социально-экономической политики государства.

Социально-экономические прогнозы имеют макроэкономический, отраслевой, ведомственный, территориальный разрезы и разрабатываются в целом по России, по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам. Отдельно выделяется прогноз развития государственного сектора экономики.

Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в нескольких вариантах на долгосрочную, среднесрочную, и краткосрочную перспективы.

Прогноз социально-экономического развития на долгосрочную перспективу разрабатывается на 5 – 10 и более 10 лет. Он необходим в первую очередь при реализации крупных дорогостоящих проектов, когда ошибки в масштабах строительства, сроках, окупаемости могут очень дорого обойтись обществу. В основу долгосрочного прогноза закладываются тенденции развития науки, техники, ожидаемые прорывы в научно-техническом прогрессе.

Согласно волновой теории общественного развития (Л. Гумилев, Н. Кондратьев, А. Чижевский) изменения экономического, социального и политического состояния общества находятся во многом во власти естественного развития, подчинены естественным ритмам. Но обществу посильна гармонизация социальных процессов, минимизация материальных и духовных потерь эволюции, что и предусматривается при долгосрочном планировании.

Данные прогноза социально-экономического развития на долгосрочную перспективу используются при разработке концепции социально-экономического развития, прогнозов и программ социально-экономического развития на среднесрочную перспективу [21].

Концепция социально-экономического развития Российской Федерации – система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей.

Программа социально-экономического развития Российской Федерации – комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров [1].

Прогноз социально-экономического развития на среднесрочную перспективу разрабатывается на срок от трех до пяти лет и ежегодно корректируется. На федеральном уровне исходной основой разработки является концепция социально-экономического развития на среднесрочную перспективу, содержащаяся в первом после вступления в должность Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ.

В разделе послания, посвященном концепции, характеризуется состояние экономики, формулируются и обосновываются стратегические цели и приоритеты социально-экономической политики государства, направления реализации указанных целей, важнейшие задачи, подлежащие решению на федеральном уровне, приводятся целевые макроэкономические показатели развития России на среднесрочную перспективу. Прогноз социально-экономического развития на среднесрочную перспективу подлежит опубликованию. На уровне регионов прогноз социально-экономического развития на среднесрочную перспективу отражается в законе данного субъекта федерации, проект этого закона представляется главой исполнительной власти региона на рассмотрение законодательного органа в регионе.

Прогноз социально-экономического развития на краткосрочную перспективу разрабатывается ежегодно. Задачи на предстоящий год определяются в ежегодном послании Президента РФ Федеральному Собранию. В нем также анализируется выполнение программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. Итоги социально-экономического развития за предшествующий год представляются Правительством РФ Федеральному Собранию и подлежат опубликованию. В регионах прогнозы социально-экономического развития на краткосрочную перспективу разрабатываются органами исполнительной власти.

Выводы прогнозов необходимы и как рекомендации при разработке программ, концепций, планов в качестве объективно возможных вариантов развития при заданных социально-экономических целях.

В процессе реформирования прогнозированием по существу было заменено общегосударственное планирование. Вместо государственного плана социально-экономического развития страны стал ежегодно разрабатываться прогноз социально-экономического развития. Результаты государственного прогнозирования используются при принятии органами законодательной и исполнительной власти конкретных решений в области социально-экономической политики.

Предуказание, в отличие от предсказания, связано с решением проблемы. Здесь обязательно присутствует волевое решение человека (группы людей) по достижению намечаемой цели. Предуказание может быть в форме планирования, программирования или проектирования. В экономической жизни чаще применяются первые две формы.

Планирование – это проекция в будущее для достижения поставленной цели при определенных условиях и возможностях.

План – результат целенаправленной деятельности субъекта хозяйствования по определению перспектив социально-экономического развития как следствие связи стихийного развития и

сознательного воздействия на него путем разработки и реализации системы мер, направленных на изменение траектории развития.

Сущность планомерности в том, что люди сознательно определяют цели своих действий и соизмеряют их с возможностями, ресурсами. Планомерность свойственна каждому трудовому акту. При этом план как категория имеет несколько значений: замысел, проект, порядок работы, выполнение программы, система заданий. Во всех случаях он обычно отражает принятие хозяйственных и других решений и фиксирует потребность в ресурсах, объемы финансирования, сроки реализации мероприятий, исполнителей, гарантии ответственности за невыполнение. По существу план – это надлежащее оформленное управленческое решение, включающее точно определенную цель, предвидение конкретных событий, пути и средства достижения цели. План выражает наиболее оптимальный вариант развития, ориентирует на получение заранее известного результата, он – руководство к действию и обязателен для выполнения, но не любой ценой, а при наличии необходимых ресурсов. При этом самим планом решается, какие риски невыполнения принимать во внимание, а от каких абстрагироваться.

Содержание социально-экономического планирования заключается в обосновании конкретных достижимых целей и приоритетов развития, выявлении материальных, трудовых и финансовых возможностей реализации разрабатываемых программ. С формированием рыночных отношений, укреплением договорных связей между хозяйствующими субъектами объектами государственного планирования становятся лишь наиболее общественно значимые и структуроопределяющие сферы, отрасли, функции, регионы. Социально-экономическое планирование в масштабе общества и регионов осуществляют органы государственного управления и местного самоуправления. Функции и объект планирования разграничены в соответствии с предметами ведения между центральными (федеральными), региональными (субъектов федерации), муниципальными органами и хозяйствующими субъектами. При этом первичный по отношению к плановым решениям выступает социально-экономическая политика государства.

Различают директивное и индикативное государственное планирование. Директивность планирования проявляется в наделении планов силой обязательного для всех исполнителей документа. Из директивности планирования вытекает требование строгого соблюдения плановой дисциплины, ответственности предприятий, хозяйственных органов, должностных лиц за невыполнение заданий. Директивное планирование обеспечивает контроль за производством и распределением ресурсов из единого экономического центра.

Индикативное планирование можно охарактеризовать как способ сознательного, целенаправленного управления социально-экономическими процессами в государственном, а также в негосударственном секторах. В качестве индикаторов социально-экономического развития используются показатели, характеризующие динамику, структуру и эффективность экономики; состояние финансово-кредитной системы и денежного обращения; состояние рынка товаров и ценных бумаг, валютного рынка; движение цен; занятость, уровень цен населения. Взаимоувязанная и сбалансированная система показателей дополняется мерами государственного воздействия, в числе которых используются бюджетные средства, нормы амортизации, процент за кредит, налоги, таможенные пошлины, лицензии и квоты, государственные заказы, программы социального и экономического развития и др.

Индикативное планирование является основным методом воздействия государства на функционирование рыночной экономики. Оно призвано обеспечить решение многих вопросов социально-экономического развития, осуществление которых только рыночными методами невозможно [30].

Программирование – это установление основных положений, которые в дальнейшем могут быть конкретизированы в виде планов.

Программа – это комплекс взаимоувязанных по времени исполнения и ресурсам конкретных мероприятий по развитию наиболее значимого элемента социально-экономической системы с указанием конкретных ответственных исполнителей каждого мероприятия. Разрабатываемые целевые комплексные и другие программы по статусу приравниваются к плану. Программа содержит анализ положения дел в увязке с намеченными перспективами, постановку целей, стоящих за ними проблем, принципы и ориентиры деятельности, последовательность и механизм проведения работ. Она не фиксирует жестко объемы финансирования, что придает ей гибкость. Программа неотделима от разработчиков, т.е. не разрабатывается по заказу. Программа социально-экономического развития страны включает целевые ориентиры и планируемые государством пути их достижения.

Проектирование отличается от планирования. Оно обеспечивает создание конкретных образцов будущего. Проект является решением относительно мероприятия, изделия, необходимого для реализации соответствующего аспекта программы. Он разрабатывается по заказу исполнителя с привязкой к местным конкретным условиям и не в праве изменять постановку и порядок решения проблемы. Выполнение проекта обязательно, этому ничто не должно мешать, кроме форсмажорных обстоятельств. Управление проектами выделяется в специфический вид деятельности. Проекты могут быть глобальными, национальными, локальными. Основной формой планирования национального и локального экономического роста являются инвестиционные проекты. В проектах участвуют предприятия любых форм собственности. Государственные проекты включаются в программы, финансируемые из бюджета.

Прогноз и план как производные экономического предвидения имеют в своей природе много общего, хотя план рассматривается как более сложная категория. Отметим три особенности прогноза и плана.

1 Прогноз связан с объективным течением жизни и исходит из ее диалектического понимания, когда необходимость пробивает себе дорогу среди случайностей; план же включает решение, волю и ответственность лиц, его принявших, с целью преобразования действительности.

2 Для прогноза характерно вероятностное наступление события; план рассматривает это событие как цель деятельности.

3 Для прогноза характерны альтернативные пути и сроки достижения события; для плана характерно решение о системе мер, предусматривающих последовательность, порядок, сроки и средства достижения нужного события.

Существует и иная взаимосвязь прогноза и плана. Дело в том, что для научного обоснования плана используются, как правило, такие способы, как: анализ, т.е. исследование и описание явления; объяснение или диагноз; предсказание, в том числе прогноз. Это значит, что прогноз часто используется в процессе планирования. Присутствие в плане прогноза, который включает в себя прошлые тенденции, обычно повышает точность принимаемого решения, т.е. прогноз становится как бы частью плана, начальным этапом его обоснования.

Таким образом, прогноз и план, имея много общего, имеют и различия. Последние заключаются, во-первых, в способе оперирования информацией о будущем: прогноз – это вероятность, план – это решение; во-вторых, в количественной оценке будущего: прогноз – это диапазон (интервал) значения, план – конкретная величина; в-третьих, в отношении к свободе: прогноз это необязательность действий, план – обязательность исполнения [10].

1.2 ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ

Прогнозирование и планирование явно или неявно основывается на информации, которая может быть получена с использованием первичных и вторичных данных, или первичной и вторичной информации.

Первичные данные получают в результате исследований, специально проведенных для решения конкретной проблемы. Их сбор осуществляется путем наблюдений, измерений, опросов, экспериментальных исследований. Их обычно выполняют только для части генеральной, т.е. общей, совокупности исследуемых объектов. Эта часть, как известно, называется выборкой.

Вторичные данные, применяемые при проведении так называемых кабинетных исследований, – это данные, собранные ранее из внутренних и внешних источников для целей, отличных от целей данного исследования.

Кабинетные исследования являются наиболее доступным и дешевым методом получения информации, необходимой для прогнозирования и планирования.

Внутренними источниками информации служат бухгалтерские, финансовые, статистические и иные отчеты организации, беседы с сотрудниками и руководителями, информационные системы в электронных офисах, вычислительных центрах. Внутренними источниками могут быть отчеты руководителей на заседаниях и собраниях коллегиальных органов управления, сообщения персонала, обзоры жалоб, протоколы различных заседаний, деловая переписка.

Вторичная информация из внешней среды обширна и, как правило, рассеяна во множестве источников, которые полностью невозможно перечислить. Многие международные и российские организации регулярно публикуют экономические данные, полезные при анализе и прогнозировании.

Внешними источниками являются данные международных организаций, таких, как Международный валютный фонд, Европейская организация по сотрудничеству и развитию, ООН. Это, кроме того, законы, указы, постановления государственных органов; выступления государственных, политических и общественных деятелей; данные официальной статистики, периодической печати; результаты научных исследований и другие источники.

Следует использовать следующие источники: статистические ежегодники; данные переписи населения; каталоги, проспекты и годовые финансовые отчеты фирм; результаты конкурсов; информация отраслей, бирж, банков; таблицы курсов акций; судебные решения.

Вторичные данные можно получить из многочисленных изданий экономического и специального характера, таких, как газеты, журналы, информационно-аналитические бюллетени. К источникам внешней вторичной информации также относятся выставки, ярмарки, совещания, конференции, презентации, дни открытых дверей, базы и банки данных.

В России функционирует ряд компьютерных информационных систем, специально ориентированных на сбор и передачу разнообразной информации. Активно развивается процесс распространения электронной информации. Например, Госкомстат России (Российское статистическое агентство) имеет в сети Интернет серверы, содержащие необходимую в практике прогнозирования и планирования информацию.

Основная тематика электронных баз данных – это финансово-экономическая статистика, информация о государственных бюджетах, фирмах, отраслях, странах, регионах, коммерческих предложениях, ценных бумагах.

Главные достоинства использования вторичных данных – это быстрота получения, дешевизна, легкость использования, а также повышение эффективности сбора первичных данных. Поэтому сбор вторичной информации обычно предшествует сбору первичной информации.

Недостатки вторичных данных – это возможная несогласованность единиц измерения, использование различных определений и систем классификаций, разная степень новизны, трудность оценки достоверности.

Для определения источников вторичной информации необходимо выполнить следующие процедуры. Установить, какая информация уже имеется и какая необходима. Составить список ключевых терминов и названий, определяющих содержание источников вторичной информации. Осуществить поиск вторичных источников информации начиная с каталогов печатных изданий и сервером компьютерных сетей. Оценить найденную информацию.

Если информация не соответствует требованиям, то необходимо уточнить список ключевых терминов и названий, требования к содержанию и качеству информации и продолжить поиск. Оценить найденную информацию. На этом этапе уже необходимо ясное представление о характере требуемой информации и необходимости использования дополнительных источников.

Внешнюю информацию можно подразделить на официально опубликованную, доступную для всех, и на так называемую синдикативную информацию. Это первичная информация, которую специальные информационно-консультационные организации собирает, обрабатывают, а затем продают своим подписчикам.

Рассмотрим методы получения вторичной информации. Для получения нужной информации необходимо использование методов анализа изучаемых данных. Всю совокупность носителей таких данных называют документами.

Выделяют следующие методы: традиционный, классический, и формализованный, количественный – контент-анализ.

Существенно различаясь между собой, они не исключают, а взаимно дополняют друг друга, позволяя компенсировать имеющиеся недостатки. Анализ документов используется главным образом при работе с вторичными данными.

Традиционный анализ – это цепь логических построений, направленных на выявление сути анализируемого материала. Интересующая информация, заложенная в документе, часто присутствует в неявном виде, в форме, отвечающей целям созданного документа, но не всегда отвечающей целям конкретного исследования.

Традиционный анализ позволяет улавливать основные мысли и идеи, оценить скрытые стороны содержания документа, проникнуть вглубь документа, исчерпать его содержание. Основным его недостатком является субъективность.

В традиционном анализе различают внешний и внутренний анализ.

Внешний анализ – это анализ контекста документа в собственном смысле этого слова и всех тех обстоятельств, которые сопутствовали его появлению. Цель внешнего анализа – установить вид документа, его форму, время и место появления. Определяются автор и инициатор создания документа, цели его создания, достоверность и суть его контекста.

Пренебрежение таким анализом во многих случаях грозит неверным истолкованием содержания документа. Например, сиюминутная политическая ситуация может диктовать тенденциозную оценку событий.

Внутренний анализ – это исследование содержания документа. По существу, вся работа направлена на проведение внутреннего анализа документа, включающего выявление уровня достоверности приводимых фактов и цифр, установление уровня компетенции автора документа, выяснение его личного отношения к описываемым в документе фактам.

Искажения могут возникнуть не только в результате личной симпатии или антипатии автора; источником искажения выступает и методологическая позиция автора. Авторы, придерживающиеся разных теоретических позиций, могут признать существенными в объяснении конкретного явления разные факты.

Формализованный анализ документов позволяет избавиться от субъективности за счет применения количественных методов.

Суть этих методов сводится к тому, чтобы найти такие подсчитываемые признаки, черты, свойства документа, например, такой признак, как частота употребления определенных терминов, которые отражают существенные стороны содержания. Качественное содержание делается измеримым, становится доступным точным вычислительным операциям. Ограниченность формализованного анализа заключается в том, что далеко не все содержание документа может быть измерено с помощью формальных показателей.

Контент-анализ – это техника выведения заключения, производимого благодаря объективному и систематическому выявлению соответствующих задачам исследования характеристик текста. Подразумевается, что применение такой техники включает в себя некоторые стандартизованные процедуры, часто предполагающие измерение.

На практике определились некоторые общие принципы целесообразности и полезности применения методов количественного анализа: 1) когда требуется высокая степень точности или объективности анализа; 2) при наличии обширного по объему и несистематизированного материала; 3) когда важные категории характеризуются определенной частотой появления в изучаемых документах.

Требование объективности анализа делает необходимым перевод исследуемого материала на язык гипотез в единицах, которые позволяют точно описать характеристики текста. В связи с этим исследователю приходится решать ряд проблем, связанных с выработкой категорий анализа, с выделением единиц анализа и единиц счета.

Категории анализа – это понятия, в соответствии с которыми будут сортироваться единицы анализа – единицы содержания. При разработке категорий важно учитывать, что от их выбора будет в значительной степени зависеть характер полученных результатов. Как правило, необходимо несколько раз переходить от теоретической схемы к документальным данным, а от них – снова к схеме, чтобы исходя из выбранной гипотезы выработать категории, соответствующие задачам исследования.

Категории должны быть исчерпывающими, охватывать все части содержания, определяемые задачами данного исследования. Категории должны отвечать требованию надежности, их следует сформулировать так, чтобы у различных исследователей была достаточно высокая степень согласия по поводу того, какие части содержания следует отнести к той или иной категории.

Эффективным способом повышения надежности категории является ее исчерпывающее определение и перечисление всех входящих в нее элементов. Тогда обработка документа сводится к чисто техническим процедурам, для выполнения которых могут использоваться средства электронных офисов. Например, можно использовать текстовые редакторы офиса Microsoft Office 97.

При проведении формализованного анализа содержания нужно четко указать признаки, по которым определенные единицы относятся к определенным категориям.

Единицей анализа (смысловой или качественной) является та часть содержания, которая выделяется как элемент, подводимый под ту или иную категорию. В тексте она может быть выражена по-разному: одним словом, некоторым устойчивым сочетанием слов или может вообще не иметь явного

терминологического выражения, а преподноситься описательно или скрываться в заголовке абзаца, раздела. Поэтому возникает задача выделения признаков-индикаторов, по которым определяется наличие в тексте интересующей темы.

Индикаторы могут быть неоднородны: относящиеся к теме слова и словосочетания, термины, имена людей, названия организаций, географические названия, пути решения экономических проблем.

При изучении экономических проблем смысловые единицы могут включать внутренние и международные события; лиц и авторов, описывающих эти события или являющихся их инициаторами и пропагандистами; отношение к событиям в терминах: "за – против", "выгодно – невыгодно", "хорошо – плохо", в чьих это интересах. Определены некоторые "стандартные" смысловые единицы, приведенные ниже.

Понятие, выраженное отдельным словом, термином или сочетанием слов. Применение такой единицы целесообразно при изучении способов, с помощью которых источник информации организует сообщение, передает свои намерения тем, кому оно направлено.

Тема, выраженная в единичных суждениях, смысловых абзацах, целостных текстах. Тема является важной смысловой единицей при анализе направленности интересов, ценностных ориентаций, установок тех, кто передает сообщение. Однако определение темы часто затруднено в связи с неясностью текста. Тому, кто проводит анализ, приходится определять тему и ее границы внутри текста. Выбор темы в качестве единицы анализа подразумевает также внутреннее разделение текста на определенные части, внутри которых тема может быть определена.

Имена людей, географические названия, марки продуктов, названия организаций, упоминание какого-либо события. Частота и длительность промежутка времени, с которыми они присутствуют в сообщении, могут послужить показателями их важности, значимости для исследуемого объекта.

Выбрав смысловую единицу и ее индикаторы, необходимо определить также единицу счета, которая станет основанием для количественного анализа материала.

Единица счета "время – пространство". Подсчет в этой системе пригоден в основном при исследовании сообщений, передаваемых средствами массовой информации. За единицы счета здесь принимаются числа строк, абзацев, квадратных сантиметров площади, знаков, колонок в печатных текстах, посвященных тому или иному вопросу, мнению, оценке. Для кино, радио и телевидения единицей счета будет время, отведенное освещению определенного события.

Единица счета "появление признака". Такая система счета подразумевает необходимость отмечать наличие определенной характеристики в любом ее проявлении; например, упоминание определенной марки товара в каждой из единиц контекстов. Иногда отмечается лишь появление признака, а повторение данной характеристики внутри единицы контекстов не учитывается.

Единица счета "частота появления". Самым распространенным способом измерения характеристик содержания является подсчет частот их употребления, когда фиксируется каждое появление любого признака данной характеристики. В зависимости от того, какие единицы счета выбираются, частота может использоваться для решения различных задач.

Частота появления темы в том или ином документе может служить показателем ее значимости с точки зрения автора документа. Подсчет оценочных характеристик текста позволяет подойти к исследованию установок автора сообщения и к выявлению измерений, которыми было продиктовано сообщение.

Методы сбора первичных данных можно классифицировать как количественные и качественные.

Количественные исследования обычно отождествляют с проведением измерений и различных опросов. Опросы основаны на использовании структурированных вопросов закрытого типа, на которые отвечает большое число респондентов. Структурированные вопросы закрытого типа – это вопросы, на которые можно дать только определенный ответ, например, "да" или "нет". Характерными особенностями таких исследований являются: четко определенные формы данных и источники их получения, обработка собранных данных с помощью упорядоченных количественных процедур.

Качественные исследования включают сбор, анализ и интерпретацию данных путем наблюдения за тем, что люди делают и говорят. Наблюдения и выводы осуществляются в нестандартной форме. Качественные данные могут быть переведены в количественные и носить качественную форму, но этому предшествуют специальные процедуры.

К качественным методам относят наблюдение, глубинные интервью, анализ протоколов бесед, некоторые разновидности экспертных методов. Если наблюдения сопровождаются измерениями, то это способ количественного исследования [10].

Необходимо отметить специфическую особенность информационного обеспечения планирования на региональном уровне. Так как в отличие от планирования на уровне предприятия или другого хозяйствующего субъекта оказываются более усложненными не только цели планирования, но и объем и качество необходимой информации.

Для эффективной работы с информационными ресурсами необходимо:

1 Усилить статистическое наблюдение в плане полноты, точности, актуальности и достоверности собираемой информации.

2 Устранить ведомственные барьеры на пути информационных потоков.

3 Усилить государственное регулирование в области сбора надлежащей информации.

Таким образом, нужно разрабатывать и внедрять дополнительные формы статистического наблюдения, расширять круг обследуемых предприятий и организаций (в том числе частных предпринимателей и предприятий малого бизнеса). Создание интегрированного информационного ресурса позволит устранить ведомственные барьеры на пути информационных потоков, однако здесь необходима четкая нормативная база на уровне федеральных законов, которые регулировали бы потоки информации между органами власти и организациями, формирующими государственные информационные ресурсы.

Вследствие устранения государства от решения главных проблем регионов федеральному центру все менее нужна подробная статистическая информация о регионах, отсюда сокращение показателей и интеграция форм статистического наблюдения. Для нужд регионов, наоборот, необходимо расширить систему показателей и сделать более подробными формы статистического наблюдения. Проводя доработку информационной базы в регионе, следует учесть тот факт, что она должна опираться на информационную инфраструктуру Госкомстата России. Это дает возможность обеспечить единую методологию в сборе, обработке и хранении информации.

Сбор и обработка информации являются важным этапом в процессе организации планирования и прогнозирования.

1.3 МЕТОДОЛОГИЯ И ПРОЦЕСС ОРГАНИЗАЦИИ ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ

Процесс планирования осуществляется по своим внутренним законам согласно логике обоснования показателя, т.е. в соответствии с методологией планирования. Методология планирования – это совокупность основных приемов исследования с целью познания и преобразования действительности. Она включает как общефилософский метод, так и методы конкретной науки. Философский метод познания содержит диалектику, основу которой составляют наиболее общие законы развития природы и общества, а также принципы научного мышления: индукция, дедукция, анализ, синтез, аналогия, сравнение, эксперимент. Используются законы как формальной, математической, так и диалектической логики. Прогнозирование и планирование экономического и социального развития базируются на познании и использовании объективно действующих законов и закономерностей, формулируемых экономической теорией. Экономическая наука исследует производственные отношения во взаимодействии с производительными силами, объекты прогнозной и плановой деятельности и формулирует соответствующие понятия, категории, законы.

Основу методологии прогнозирования и планирования составляют как общие, так и специфические экономические законы воспроизводства общественного продукта. Требования законов обуславливают необходимость соблюдения соответствующих принципов.

К основным принципам планирования относятся:

1 Принцип единства, означает, что используемые в планировании показатели надо обосновывать в их единстве, с учетом теоретической и практической взаимозависимости. Разработка плановых показателей должна осуществляться в направлении единого вектора цели. Соблюдение принципа требует координации и интеграции действий служб и подразделений системы, отражаемых в соответствующих плановых показателях. Плановое изменение показателя-фактора обязательно вызывает плановое изменение зависимого показателя деятельности.

2 Принцип непрерывности определяет процесс планирования как непрерывный, когда на смену одному выполненному плану приходит другой новый план, а на смену второму – третий и т.д. Принцип касается, прежде всего, планов различного периода: краткосрочный план является частью среднесрочного, а среднесрочный – долгосрочного. Такое понимание включает и связь планирования с прогнозированием, когда план есть производная от прогноза. Принцип также определяет кругооборот и

последовательность этапов планирования. Однако их последовательность важна лишь для разработки отдельного показателя и календарного периода. Этапы планирования показателей разных планов в одной системе могут осуществляться как одновременно, так и различаясь по времени.

3 Принцип гибкости означает способность плана менять свою направленность при изменившихся условиях деятельности и иметь определенные резервы. Принцип диктует наличие механизма изменения плановых величин, т.е. их возможную корректировку для адаптации к изменившимся обстоятельствам бизнеса. Кроме того, гибкость в планировании означает наличие определенных резервов или "надбавок на безопасность", которые должны амортизировать результаты работы при ухудшении условий деятельности.

4 Принцип точности требует обоснованности, детализации и конкретизации планового показателя. Обоснованность плана в числовом значении означает его соответствие имеющимся ресурсам, в том числе нормальным способностям и трудозатратам исполнителей. Так называемый напряженный план, превышающий эту норму, не оставляет резервов на случай ухудшения обстоятельств, а так называемый заниженный план создает условия для необоснованного поощрения работников без должных усилий с их стороны. Необходимость детализации и конкретизации плана в долгосрочной перспективе выражена менее ярко, чем в краткосрочном периоде. Действие данного принципа усиливается по мере приближения времени плана.

5 Принцип участия означает, что в разработку плановых показателей должны включаться все специалисты объекта хозяйствования, а при необходимости – специалисты извне. В разработке планового документа обязательно участие будущих исполнителей. Это повышает степень их вовлеченности в процесс работы, формирует чувство сопричастности.

Следующим элементом методологии являются методы прогнозирования и планирования.

Методы прогнозирования можно разделить на две группы. Это эвристические методы, которые основаны на преобладании интуиции, т.е. субъективных начал. Другую группу образуют экономико-математические методы, в которых преобладают объективные начала. К их числу относятся статистические методы. Значительное число методов в той или иной степени объединяют элементы обеих групп.

Эвристические методы предполагают, что подходы, используемые для формирования прогноза, неотделимы от лица, делающего прогноз. При разработке прогноза доминируют интуиция, прежний опыт, творчество и воображение. К этой группе методов относятся методы социологических исследований и экспертные методы.

Опрашиваемые, давая оценки, могут основывать свои суждения как опираясь непосредственно на интуицию, так и используя определенные причинно-следственные связи, данные статистики и расчетов.

В прогнозировании социально-экономического развития используют опросы населения, избирателей, отдельных социальных групп.

Метод экспертной оценки базируется на рациональных доводах и интуиции высококвалифицированных специалистов (экспертов), обработке их информации о прогнозируемом объекте. Он широко применяется в прогнозировании природных ресурсов, технических достижений, развития науки, в случаях большой неопределенности, отсутствия достоверной информации в экстремальных условиях, если объект не поддается предметному описанию или математической формализации.

При использовании экономико-математических методов структура моделей устанавливается и проверяется экспериментально, в условиях, допускающих объективное наблюдение и измерение.

Определение системы факторов и причинно-следственной структуры исследуемого явления – начальный этап математического моделирования.

Статистические методы занимают особое место в прогнозировании. Методы математической и прикладной статистики используются при планировании любых работ по прогнозированию, при обработке данных, полученных как эвристическими методами, так и при использовании собственно экономико-математических методов. В частности, с их помощью определяют численность групп экспертов, опрашиваемых граждан, периодичность сбора данных, оценивают параметры теоретических экономико-математических моделей.

Каждый из указанных методов обладает достоинствами и недостатками. Все методы прогнозирования дополняют друг друга и могут использоваться совместно.

Метод сценариев – эффективное средство для организации прогнозирования, объединяющего качественный и количественный подходы.

Сценарий – это модель будущего, в которой описывается возможный ход событий с указанием вероятностей их реализации. В сценарии определяются основные факторы, которые должны быть приняты во внимание, и указывается, каким образом эти факторы могут повлиять на предполагаемые события.

Как правило, составляется несколько альтернативных вариантов сценариев. Сценарий, таким образом, – это характеристика будущего в изыскательском прогнозе, а не определение одного возможного или желательного состояния будущего.

Обычно наиболее вероятный вариант сценария рассматривается в качестве базового, на основе которого принимаются решения. Другие варианты сценария, рассматриваемые в качестве альтернативных, планируются в том случае, если реальность в большей мере начинает приближаться к их содержанию, а не к базовому варианту сценария.

Сценарии обычно представляют собой описание событий и оценки показателей и характеристик во времени. Метод подготовки сценариев вначале использовался для выявления возможных результатов военных действий.

Позже сценарное прогнозирование стали применять в экономической политике, а затем и в стратегическом корпоративном планировании. Теперь это наиболее известный интеграционный механизм прогнозирования экономических процессов в условиях рынка.

Сценарии являются эффективным средством преодоления традиционного мышления. Сценарий – это анализ быстро меняющегося настоящего и будущего, его подготовка заставляет заниматься деталями и процессами, которые могут быть упущены при изолированном использовании частных методов прогнозирования. По этому сценарий отличается от простого прогноза. Он является инструментом, который используется для определения видов прогнозов, которые должны быть разработаны, чтобы описать будущее с достаточной полнотой, с учетом всех главных факторов.

Сценарное прогнозирование является эффективным средством подготовки плановых решений как на предприятии, так и в государстве.

Планирование тесно связано с прогнозированием, разделение этих процессов в известной мере условно, поэтому в планировании и прогнозировании могут использоваться одни и те же методы или тесно взаимосвязанные методы. Рассмотрим методы планирования.

Планы являются результатами управленческих решений, которые принимаются на основе возможных плановых альтернатив. Принятие управленческого решения осуществляется по некоторым критериям. Используя эти критерии, альтернативы оценивают с точки зрения достижения одной или нескольких целей. Критерии отражают цели, которые ставят лица, принимающие управленческие решения.

В экономической или производственной системе для формирования целей могут использоваться подходы кибернетики. Например, если цели многочисленны и взаимосвязаны, то целесообразно провести системный анализ. Цели можно ранжировать в порядке значимости. Можно построить дерево целей. Это позволит систематизировать связи важнейшей цели с менее значимыми целями, не добившись которых нельзя достичь более важных целей.

Решение, принимаемое по единственному критерию, считают простым, а по нескольким критериям – сложным. Критерии, в которых сформулированы количественные или порядковые шкалы оценок, позволяют использовать математические методы исследования операций для подготовки решений.

Решения об утверждении планов, как правило, являются не только сложными из-за множественности критериев, но и просто трудными по причинам неопределенности, ограниченности к информации и высокой ответственности. Поэтому окончательные решения об утверждении планов принимаются путем эвристического, интуитивного выбора из ограниченного числа предварительно подготовленных альтернатив.

Методы планирования, таким образом, – это методы подготовки плановых альтернатив или, по меньшей мере, одного варианта плана для утверждения лицом или органом, принимающим решение.

Методы подготовки одного или нескольких вариантов планов различают по используемым методам составления этих планов, методам и срокам возможной реализации планов, объектам планирования.

Подобно прогнозированию, планирование может основываться на эвристических и математических методах. Среди математических методов исследования операций особое место занимают методы оптимального планирования.

В решении задач подготовки оптимальных, т.е. наилучших по определенным критериям, планов могут использоваться методы математического программирования.

Задачи математического программирования состоят в отыскании максимума или минимума некоторой функции при наличии ограничений на переменные – элементы решения. Известно большое количество типовых задач математического программирования, для решения которых разработаны эффективные методы, алгоритмы и программы для компьютеров.

Задачи математического программирования могут подразделяться по характеру переменных – элементов планового решения. Выделяют задачи дискретного программирования – с дискретными переменными и задачи стохастического программирования – со случайными переменными и параметрами. Кроме того, задачи математического программирования подразделяют по характеру уравнений и неравенств, используемых для описания условий задач.

Выделяют линейное программирование, задачи которого описываются линейными соотношениями, и нелинейное программирование, которое связано с решением задач, условия которых описываются нелинейными соотношениями.

В нелинейном программировании особо выделяют выпуклое программирование. Задачи его описываются линейными соотношениями, а целевая функция, характеризующая критерий выбора решения, не является линейной, но обладает только одним максимумом или минимумом. Это позволяет легко получать безошибочные решения таких задач с помощью распространенных алгоритмов программ.

Для решения задач линейного и выпуклого программирования могут быть использованы средства, включенные в состав программы электронных таблиц для персональных компьютеров. Из таких средств наиболее распространены таблицы "MS Excel" электронного офиса для операционной системы Windows 95.

Наряду с математическим программированием эффективным инструментом подготовки планов считают теорию игр. Теория игр – это теория математических моделей принятия решений в условиях конфликта или неопределенности.

Методы теории игр могут использоваться для планирования в условиях неопределенности погодных условий, ожидаемых сроков природных катаклизмов. Это "игры" с пассивным "игроком", который действует независимо от ваших планов.

Разработаны и методы решения задач теории игр с активными "игроками", которые действуют в ответ на действия противной стороны. Кроме того, развиты методы решения задач, в которых действия сторон характеризуются определенными стратегиями – наборами правил действий. Решения задач теории игр могут зависеть от уровня риска, который готовы допустить, или основываться просто на получении максимальной гарантированной выгоды. Решение определенных типов, простых задач теории игр сводится к решению задач линейного программирования [9].

Нормативный метод применяется для расчета и прогнозных, и плановых показателей. Нормы и нормативы разрабатываются заранее на законодательной или ведомственной основе. Норма – это максимально допустимая величина. Норматив – это соотношение элементов производственного процесса (составляющая нормы).

В прогнозировании используются более обобщенные, а в планировании более конкретные нормы. Нормы закладываются во все сколько-нибудь значимые показатели. Более того, доведение норм и нормативов заменяет установление абсолютных показателей, т.е. объемов. Нормы и нормативы подразделяются на ресурсные, экономические, социальные. При необходимости они конкретизируются и дифференцируются по отдельным направлениям, объектам, регионам.

Наличие норм и нормативов позволяет определить прогнозные и плановые показатели на основе прямого счета. С помощью нормативов регулируются как рыночная, так и вне рыночная, в основном непроектируемая, сферы. В рыночной сфере применяются нормативы налоговых и других обязательных платежей, резервных фондов, резервные требования, требования по величине уставного капитала коммерческих банков, продолжительность рабочего дня и т.д. В непроектируемой сфере используются нормативы по минимальной пенсии, расходов на образование, здравоохранение и другие, обеспечиваемые за счет бюджетных средств.

Балансовый метод является одним из основных методов планирования и имеет универсальное значение как способ, увязывающий потребности с ресурсами, т.е. способствующий решению основной проблемы экономики. С помощью балансового метода вскрываются диспропорции, регулируются народнохозяйственные пропорции, обосновываются необходимые соотношения между разделами и показателями плана, выявляются резервы, устанавливается макроэкономическое равновесие [21].

При организации планирования составляющими ее элементами являются:

- порядок и последовательность разработки плана;
- система информации;
- исполнители.

Различают организацию планирования: а) на государственном уровне (страны, региона, отрасли); б) внутрифирменную.

В России организация планирования на государственном уровне отражает традиции советской школы экономической мысли, а также зарубежный опыт, о сложившейся государственной системе планирования в России говорить еще рано. Ее становление и развитие во многом будут определяться практикой организации планирования на уровне предприятий.

Круг объектов, подлежащих государственному планированию, достаточно широк. Прежде всего – это структура общественного воспроизводства. На пропорции и структурные сдвиги может влиять функционирование рынка, и государству небезразлично как складываются пропорции. Далее – социальная сфера, главное здесь – предвидение влияния будущего развития экономики на жизнь разных социальных групп населения, выявление негативных сторон этого влияния и определение мер по защите нуждающихся.

Государственное прогнозирование и планирование осуществляется в несколько этапов, обязательность которых предопределяется как нормативно-правовыми актами, так и сложившейся практикой. Прогнозирование включает следующие этапы:

- 1 Разработка сценарных условий функционирования экономики.
- 2 Доведение сценарных условий и методических материалов субъектам РФ для разработки региональных и отраслевых прогнозов.
- 3 Представление федеральными органами и субъектами РФ заявок на выделение финансирования из федерального бюджета.
- 4 Представление федеральными органами и субъектами РФ предварительных прогнозов по отраслям и регионам по основным показателям.
- 5 Уточнение федеральными органами, субъектами РФ, государственными заказчиками потребности в средствах для финансирования: федеральных целевых программ; поставок продукции для федеральных государственных нужд; поддержки отраслей экономики и регионов.
- 6 Представление федеральными органами и субъектами РФ прогнозов социально-экономического развития, предложений к прогнозам по основным направлениям развития, прогноза платежного баланса, региональных бюджетов.
- 7 Представление прогнозных документов в Государственную Думу на утверждение.
- 8 Уточнение федеральными органами и субъектами РФ прогнозов после рассмотрения Государственной Думой.
- 9 Представление федеральными органами и субъектами РФ уточненных прогнозов в Правительство РФ.

Планирование и прогнозирование различаются по срокам и формам организации этого вида деятельности.

- 1) Сроки выполнения планирования.

Планирование может осуществляться по календарным срокам или непрерывно. Планирование по календарным срокам предполагает разработку планов на следующий календарный период за некоторое время до завершения отчетного периода, т.е. периода, на который план был составлен ранее.

В современном изменчивом мире это малоэффективный способ организации планирования. Уже через полгода выполнение тех или иных нормативов плана может потерять всякий смысл из-за изменения обстановки. Но в силу сложившихся традиций и низкой квалификации управленческого персонала этот метод используется на российских предприятиях. Нередко он применяется и в странах Западной Европы на предприятиях малого и среднего бизнеса, исключая, конечно, современные динамичные отрасли хозяйства. Такой метод организации планирования, несмотря на его недостатки по традиции используется государственными органами власти и управления, государственными учреждениями во многих странах.

Непрерывное планирование предполагает постоянную разработку планов на предстоящие периоды. Например, при такой организации краткосрочного планирования с плановым периодом продолжительностью один год в декабре утверждаются планы на год с января по декабрь, через месяц – на год с февраля по январь, а в феврале – на год с марта по февраль следующего календарного года и т.д.

Такая организация планирования стала осваиваться начиная с 50 – 60-х гг. американскими компаниями. Использование современных информационных технологий обеспечило в конце 70-х и в

особенности в 80-х гг. быстрое распространение непрерывного планирования в развитых странах в различных сферах и на различных уровнях управления.

2) Формы организации планирования.

В работу по планированию могут в различной последовательности включаться будущие участники планируемой деятельности. Различают три основные формы организации планирования: "сверху вниз", "снизу вверх" и "цели вниз, планы вверх".

Первая форма организации планирования основывается на том, что руководство или правительство создает планы, которые надлежит исполнять подчиненным организациям и исполнителям. В большинстве случаев это неэффективная форма организации, которая игнорирует творческий потенциал и интересы большинства. Без жесткой авторитарной системы принуждения составленные таким образом планы не исполняются.

Вторая форма основана на том, что планы формируются исполнителями и утверждаются руководством. Как и первая, эта форма как правило, неэффективна, поскольку в современных условиях специализации и разделения труда полученные таким образом планы представляют некавалифицированное выражение некоторого комплекса эгоистических интересов.

Соединить достоинства и устранить недостатки двух охарактеризованных форм организации планирования позволяет их сочетание. Наиболее известно их сочетание в форме "цели вниз, планы вверх".

Высшие органы управления формулируют цели и главные задачи стимулируют выдвижение и разработку предложений, направленных на достижение поставленных целей, привлекают к разработке планов всех основных участников их последующего выполнения. Такая форма позволяет наиболее полно использовать творческий потенциал персонала, с одной стороны, и создает предпосылки для развития самоуправления и успешного выполнения планов – с другой.

Планирование связано с решением ряда профессиональных специальных задач, поэтому в структуре управления производственными и экономическими системами функции планирования выполняют органы и подразделения планирования. Они являются важнейшими элементами системы управления, выполняют свои функции в тесном взаимодействии со всеми остальными органами подразделениями производственных и экономических систем.

Примеров эффективно действующих органов планирования очень много. Это Генеральный комиссариат планирования Правительства Франции, органы планирования правительства Японии и других развитых стран, это Комитет стратегического планирования компании "Форд моторс", других международных компаний. В российской практике эффективно действующие подразделения и органы планирования пока редкое исключение [9].

1.4 СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ В МИРЕ И В РОССИИ

В настоящее время широким признанием пользуется точка зрения о том, что, во-первых, на уровне фирмы, можно и нужно применять прогнозирование и директивное планирование и, во-вторых, на уровне государства можно, применять прогнозирование, индикативное планирование и программирование.

Считается, что идея прогнозирования и планирования в экономике в целом разумна. Но опыт показал, что директивное планирование должно осуществляться лишь на уровне фирмы. Это связано с некоторыми особенностями внутрифирменного плана, который:

- 1) составляется как задание частного владельца, несущего полную ответственность (вплоть до разорения) за достижение успеха;
- 2) осуществляется в условиях гарантированной законом свободы выбора партнеров по сделкам и согласования с ними цены продажи;
- 3) постоянно проверяется спросом покупателей;
- 4) разрабатывается тогда, когда вся существующая по вопросу социально-экономическая информация может быть собрана и осмыслена тем лицом, которое принимает решения и полностью отвечает за их рациональность.

Однако эти особенности практически не проявляются в масштабе страны.

Государственное централизованное планирование бывает полезно лишь в условиях военного времени или иного особого периода, когда рыночные законы, в частности влияние конкуренции, не могут нормально функционировать. Существует два способа координации экономической

деятельности: централизованное руководство, сопряженное с принуждением, и добровольное сотрудничество индивидов. Для рыночной экономики характерен второй способ.

Главное в прогнозе и плане – это точность отражения в них объективной жизни, в том числе разнообразных ее проявлений. Однако экономическая среда постоянно испытывает влияние множества различных взаимодействующих и исключаящих друг друга факторов, и все усилия должны быть направлены на непрерывное приспособление объекта хозяйствования к изменяющимся условиям работы. Но если для прогноза, по причине его вероятностного характера, это не страшно, то для плана это означает несостоятельность.

Прогнозы и планы разрабатываются с опережением событий, но их действенность (обоснованность) зависит от степени соответствия этим событиям. В рыночной экономике прогнозируемость событий довольно низкая из-за того, что явления носят стохастический характер. Поэтому прогнозы и планы, принятые с учетом прошлой информации, должны уточняться при изменении реалий существования.

Что же происходит с директивным планом, разработанным на уровне государства? В условиях государственного планирования обязательно возникает диктат центра. Разнообразие точек зрения уступает место единообразию. Но в обществе единообразие – это залог его будущей гибели, а единообразие экономических планов означает конец конкуренции. Возникают две существенные проблемы, стоящие на пути государственного централизованного планирования: первая – единообразие, вторая – конкуренция. Рассмотрим их подробнее.

Любая система, в том числе экономическая, устойчива лишь при многообразии. Это аксиома жизни. То, что сегодня представляется людям в силу их непонимания или незнания будущего, как случайное и ошибочное, а может быть, даже и вредное, в дальнейшем может оказаться весьма перспективным и прогрессивным. Поэтому обществу необходимо разнообразие. Но государственный централизованный план этого обеспечить не может. Известный лауреат Нобелевской премии по экономике Фридрих фон Хайек отмечал, что для возможности планирования планирующий орган должен навязать народу детально разработанный кодекс моральных ценностей, который не существует. Другими словами, цели государственного плана могут быть направлены и на достижение несправедливых, по понятиям общечеловеческой морали, задач. Эти задачи, конечно, будут выражены правильными лозунгами о всеобщей пользе, но в действительности они будут предусматривать достижение основных благ лишь для представителей небольшой группы людей. При единой цели, ограниченных ресурсах и диктате центра – это закономерно. Стремление к централизованному планированию, объясняемое желанием быстрее достичь необходимого результата, обязательно породит людей, желающих побыстрее решить свои сверхзадачи. А как рациональнее их решить? Конечно, за счет уменьшения средств на решение других задач, менее важных с точки зрения отдельной группы людей с их сложившимся пониманием мира. Рациональное решение отдельных задач возможно только за счет концентрации усилий, что обязательно приведет к ограничению развития других сфер из-за недостаточности ресурсов. Такой подход сам по себе свидетельствует об ограниченном понимании законов общественной жизни.

Другая проблема государственного планирования в условиях рынка – это наличие конкуренции, которая является движущей силой рыночных преобразований. Можно ли учесть в государственном централизованном плане интересы различных фирм, являющихся конкурентами? Вопрос риторический. Понятно, что цели фирм-конкурентов противоположны, и нельзя лишать рынок конкуренции, которая определяет динамичность рыночной среды, многократно формируя цену равновесия товаров, и придает стойкость процессам рынка. Рынок и его движущая сила – конкуренция допускают директивное планирование во имя конкуренции. А это возможно только на уровне фирмы.

Другое дело индикативный (рекомендательный) план или прогноз, который имеет вероятностный характер и более зависит от обстоятельств жизни, чем от действий отдельных лиц. Поэтому возможности индикативного планирования и прогнозирования используются как на уровне фирмы, так и на уровне государства.

Возрастание роли индикативного плана и прогноза в масштабах страны продиктовано усложнением экономических отношений, объективными потребностями увеличившихся масштабов экономики, когда нужны координирующие действия центра. Достигнутый в мире уровень научно-технического прогресса требует высокой степени координации экономических мер предприятий, отраслей и стран. Усиление концентрации капитала в условиях конкуренции стимулирует массовое внедрение технологических новшеств, создавая тем самым предпосылки для применения более качественных методов обоснования совместных действий, увязанных по времени, целям и ресурсам. Индикативный план и прогноз государства в отличие от директивного плана не оказывают влияния на движущие силы рынка – свободу действий, собственность и конкуренцию. Поэтому они могут рассматриваться как средство достижения динамичности экономической жизни. Поэтому вот уже несколько десятилетий прогнозирование и индикативное планирование на уровне государства успешно используются многими странами.

В экономически развитых странах прогнозирование обычно бывает двух форм: централизованное (Канада, Швейцария и др.) и децентрализованное (США, Германия и др.).

Рассмотрим общие черты, присущие разработке прогнозов в ряде стран мира. В США в аппарате президента имеется статистико-политический отдел, который готовит прогнозные сводки для главы государства. При американском конгрессе функционирует Бюро оценки последствий научно-технического прогресса. Здесь имеются учреждения, оказывающие консультационно-информационные услуги, создано множество специализированных учреждений (отделов) по разработке прогнозов. Пик их организации пришелся на 60-е гг. XX в. Однако в дальнейшем выжило из них лишь около сотни. В стране господствует практика контрактных заказов на прогнозы для правительственных учреждений или частных корпораций. Кроме того, в некоторых штатах с 70-х гг. созданы специальные комиссии и центры для разработки комплексных долгосрочных прогнозов развития штатов. Обмен прогнозной информацией осуществляется через различные научные общества типа "Мир будущего". Издается ряд журналов по вопросам теории и практики прогнозирования. Примечательно, что в США еще в 60-х гг. была предпринята попытка использования системы ППБ (планирования – программирования – бюджетирования), которая предусматривала совместные плановые действия ряда заинтересованных министерств.

В дальнейшем правительство неоднократно обращалось к возможности планирования. Однако неудачи страны в антициклическом регулировании привели к росту антиплановых настроений. Поэтому перед современной теорией государственного регулирования в США остро стоит необходимость решения следующих ключевых вопросов:

- как обеспечить своевременное и эффективное государственное вмешательство в экономику, избежав бюрократии, коррупции аппарата чиновников и деформации решений на микроуровне;
- как обеспечить свободу конкуренции, инициативу и предприимчивость, должную мотивацию к труду, инвестиции и инновации, не допуская волюнтаризма бюджетно-налогового пресса и увеличения государственного долга.

С 1988 г. в США введена система финансирования федеральных целевых программ, она осуществляется в форме целевых трансфертов, которые предоставляются на условиях встречного финансирования.

В настоящее время в США реализуется более 500 целевых программ финансирования нужд штатов и графств с помощью целевых трансфертов. Одно из важнейших направлений связано с реализацией социальных программ. Большинство из программ попадают под действие федерального закона, некоторые полностью финансируются и контролируются федеральным правительством, но также много программ проводятся правительствами штатов (расходы разделяются между штатом и федерацией). В целом трансферты из федерального бюджета покрывают около 20 % расходов штатов и используются в первую очередь на цели повышения благосостояния населения.

В Германии используются целевые трансферты, которые специально предназначены для развития проблемных территорий. В 1995 г. была введена в действие десятилетняя программа "Восстановление востока", согласно которой новые федеральные земли будут ежегодно получать дополнительную помощь в размере 6,6 млрд. марок [18].

В Германии среди прогностических центров выделяются по значимости такие, как Институт мировой экономики и Институт экономических и социальных исследований объединения профсоюзов. Большое значение, как и в других странах, придается сети обмена информацией.

В Великобритании создано несколько научных и прогностических центров, в том числе при университетах, занимающихся вопросами экономического прогнозирования

В настоящее время в мире созданы мощные международные организации, осуществляющие прогнозирование в различных областях жизни общества, в том числе в экономике. Широко известны международная ассоциация "Футурибль", Комитет исследований будущего, Римский клуб и др.

В экономически развитых странах особую роль играют конъюнктурные прогнозы, в которых оценивается экономическая ситуация: 1) на рынке отдельного товара; 2) в конкретном секторе экономики; 3) на мировом рынке. В прогнозах рассматриваются не только объективно складывающиеся тенденции развития, но и возможные последствия осуществления государственных мер по регулированию рынка.

Мировая система хозяйствования в настоящее время активно использует возможности не только прогнозирования, но и планирования. При разработке планов применяются: а) макропланирование; б) мезопланирование, т.е. планирование отраслей, подотраслей, территориально-производственных комплексов, промузлов, исходящих от "метакорпораций", к которым относятся межотраслевые, межрегиональные и международные финансово-промышленные группы; в) территориальное планирование, т.е. прогнозы, бюджетные планы и программы региональных и местных властей; г) микропланирование на уровне фирмы. Особого внимания заслуживает опыт индикативного планирования, который уже несколько десятилетий плодотворно используется в ряде стран мира.

ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА АКТИВНО ИСПОЛЬЗУЕТ СОВЕТСКИЙ ОПЫТ ПЛАНИРОВАНИЯ. НО, КАК УЖЕ ОТМЕЧАЛОСЬ, СОВРЕМЕННЫЕ ПЛАНЫ ГОСУДАРСТВ НОСЯТ НЕДИРЕКТИВНЫЙ ХАРАКТЕР. ОБРАЩЕНИЕ К ПЛАНИРОВАНИЮ ВО МНОГОМ СВЯЗАНО С ТЕМ, ЧТО В ЭКОНОМИЧЕСКИ РАЗВИТЫХ СТРАНАХ МИРА (КАК, НАПРИМЕР, В США ПОСЛЕ "ВЕЛИКОЙ ДЕПРЕССИИ" 30-Х ГГ. XX В.) ИСЧЕЗЛА ВЕРА В СОВЕРШЕНСТВО И САМОРЕГУЛИРУЕМОСТЬ РЫНОЧНЫХ МЕХАНИЗМОВ. СРЕДИ СПЕЦИАЛИСТОВ СТАЛА ПРЕОБЛАДАТЬ ТОЧКА ЗРЕНИЯ О НАЛИЧИИ У РЫНКА НЕУСТРАНИМЫХ ДЕФЕКТОВ ("ПРОВАЛОВ"), ДЕЛАЮЩИХ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАВНОВЕСИЕ ТРУДНОДОСТИЖИМЫМ. СЧИТАЕТСЯ, ЧТО ИМЕННО ОПРЕДЕЛЕННОЙ ДОСТРОЙКОЙ РЕГУЛИРУЮЩИХ ИНСТИТУТОВ РЫНКА МОЖНО ПОПРАВИТЬ ПОЛОЖЕНИЕ. ТАКОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО ГОСУДАРСТВА В ЭКОНОМИКУ СРАВНИМО С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЛЮДЬМИ БИОЛОГИЧЕСКИХ ЗАКОНОВ: СЕЛЕКЦИЯ В БИОЛОГИИ ПОЗВОЛЯЕТ МНОГОКРАТНО УСКОРИТЬ ПРОЦЕСС ЭВОЛЮЦИИ ЖИВЫХ СУЩЕСТВ. ТАК И В ЭКОНОМИКЕ: ОРГАНИЗАЦИЯ ИНСТИТУТОВ И СООТВЕТСТВУЮЩАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА МОГУТ СОКРАТИТЬ ВРЕМЯ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ. ПОЭТОМУ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ МНОГИЕ ГОСУДАРСТВА АКТИВНО ИСПОЛЬЗУЮТ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ, БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ПРОГРАММИРОВАНИЕ И КОНТРАКТАЦИЮ (ГОСЗАКУПКИ НА КОНТРАКТНОЙ ОСНОВЕ). ЛИДЕРОМ СРЕДИ СТРАН, УЖЕ ИМЕЮЩИХ БОЛЬШОЙ ОПЫТ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ПРОГРАММИРОВАНИЯ НА УРОВНЕ ГОСУДАРСТВА, ЯВЛЯЕТСЯ ЯПОНИЯ. ПЕРВЫЙ ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПЛАН В НЕЙ БЫЛ РАЗРАБОТАН, КАК МЫ УЖЕ ОТМЕЧАЛИ, В 1956 Г.

С ТЕХ ПОР В ЯПОНИИ ПОСТОЯННО РАЗРАБАТЫВАЮТСЯ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫЕ ПЛАНЫ. КАЖДЫЙ ИЗ НИХ ИМЕЕТ ОСНОВНУЮ КОНЦЕПЦИЮ, Т.Е. ГЛАВНУЮ ИДЕЮ ИЛИ СИСТЕМУ ЦЕЛЕЙ. ТАК, ОСНОВНОЙ КОНЦЕПЦИЕЙ ПЕРВОГО ПЛАНА КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ СТРАНЫ БЫЛО СОЗДАНИЕ "ПОЛЮСОВ РОСТА" В РАЙОНАХ, УДАЛЕННЫХ ОТ ГЛАВНЫХ ПРОМЫШЛЕННЫХ АГЛОМЕРАЦИЙ. В ТРЕТЬЕМ КОМПЛЕКСНОМ ПЛАНЕ СТРАНЫ ОСНОВНОЙ КОНЦЕПЦИЕЙ БЫЛО "ИНТЕГРИРОВАНИЕ РАССЕЛЕНИЯ". ЧЕТВЕРТЫЙ КОМПЛЕКСНЫЙ ПЛАН, РАССЧИТАННЫЙ ДО КОНЦА XX В., ОТРАЖАЛ ОБЩИЕ ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ ВО ВСЕХ ОБЛАСТЯХ ЖИЗНИ.

ВО ФРАНЦИИ В 10-М ИНДИКАТИВНОМ ПЛАНЕ СТРАНЫ, РАССЧИТАННОМ НА 1989 – 1992 ГГ., БЫЛИ УСТАНОВЛЕНЫ СЛЕДУЮЩИЕ ШЕСТЬ ГЛАВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ РАЗВИТИЯ:

- УКРЕПЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ВАЛЮТЫ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ;
- образование;
- научные исследования;
- социальная защита населения;
- обустройство территорий;
- обновление государственных служб.

Каждое направление (цель) получило статус государственной программы и обеспечивалось системой финансирования. Сейчас во Франции осуществляется 11-й пятилетний план.

В государственном секторе Китая в настоящее время сохранено директивное планирование, но его жесткость существенно ослаблена. В негосударственном секторе применяются планирование и рыночные регуляторы. Гибкое сочетание плана и рынка обеспечило в Китае феноменальные экономические результаты и существенное улучшение всех показателей развития.

В Южной Корее сегодня особое внимание в государственных планах уделяется поддержке крупных финансово-промышленных групп, что способствует их превращению в транснациональные корпорации ("Хендэ", "Самсунг", "Деу" и др.).

В ЕС составляются кратко- и среднесрочные программы хозяйственного развития региона, на основе которых готовятся рекомендации для национальных экономик.

Страны мира в основном применяют индикативное, т.е. рекомендательное, планирование. За прошедшие три пятилетия в развитии индикативного планирования отмечено три этапа. На первом этапе планирование носило конъюнктурный, на втором – структурный и на третьем – стратегический характер.

В настоящее время экономически развитые страны имеют соответствующие службы, занимающиеся вопросами планирования на уровне государства. Во Франции – это Генеральный комиссариат по планированию, в Канаде – Экономический совет, в Японии – Экономический совет, в Нидерландах – Центральное плановое бюро.

По мере интернационализации рынков различных стран увеличивается опасность паралича кредитно-финансовой системы, в том числе за счет скоординированных действий крупных спекулянтов. Чтобы

противостоять этому, применяются различные меры предупреждения, в том числе путем проведения активной политики в области экономической жизни общества. В перспективе развитие прогнозирования и планирования по мнению специалистов, будет характеризоваться, во-первых, усилением роли планирования после периода либерализации экономик капиталистических стран; во-вторых, технологической и институциональной модернизацией экономики России, которая должна начаться после кризиса.

Прогнозы и планы широко используются также на уровне предприятия. Многие фирмы, и не только крупного бизнеса, регулярно выполняют экономические расчеты на будущее. Развитие экономических отношений и рост экономического потенциала стран усиливают роль внутрифирменного планирования. Корпоративная и государственная собственность определяют необходимость единой статистической отчетности в мире, планирования с учетом выплаты дивидендов и минимального уровня эффективности.

В настоящее время прогнозирование и планирование опирается на развитый математико-статистический инструментарий и насчитывают сотни моделей, а также массу разнообразных приемов расчетов. Широко применяются методы оптимального программирования и исследования операций.

В сложном положении находится теория и практика планирования в нашей стране. Накопленный в прошлом опыт оказался неприемлемым в новых экономических условиях. При решении рыночных задач потребуется время для его обновления. И если принципы планирования в корне не меняются, то методический потенциал меняется существенно. Процессы достижения рыночного равновесия, с одной стороны, и внутрихозяйственного планирования, с другой, имеют ряд принципиально общих черт. Свойства алгоритмов оптимизации действий позволяют придать строгий теоретический смысл и математическое выражение многим институциональным характеристикам рыночной экономики. Поэтому творческое и адекватное использование наработок советской методологии планирования, очевидно, может быть востребовано рынком. Так, ранее разработанная в СССР система СОФЭ – система оптимального функционирования экономики, построенная на использовании ЭВМ с учетом государственной системы сбора и обработки информации, по мнению специалистов, после соответствующей доработки может быть эффективна и в новой экономической системе. Ее основу составляют процедуры согласования планов на макро- и микроуровнях с помощью цен и экономических нормативов [9].

1.5 ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ – ОСНОВНОЙ МЕТОД ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ

Социально-экономическое планирование является видом управленческой деятельности, направленной на обоснование мероприятий, обеспечивающих достижение поставленных целей.

В соответствии с установленным порядком в Российской Федерации разрабатываются государственные прогнозы и программы социально-экономического развития.

Значение прогнозов для целей управления социально-экономическими процессами трудно переоценить ввиду того, что всякое управленческое решение по своей природе является прогнозным. На этапе прогнозирования формируются возможные цели развития как на общенациональном, так и на отраслевом и региональном уровнях. Необходимость прогнозирования на государственном уровне не вызывает сомнения многочисленных экономических школ и течений и нет ни одной страны, которая не разрабатывала бы государственные, отраслевые, региональные прогнозы.

Но на вопрос о целесообразности разработки государственных планов нет единого мнения. С одной стороны такие страны, как Франция, Япония, скандинавские страны разрабатывают государственные планы и видят в них необходимый ориентир для гармоничного развития страны, а с другой стороны такие страны, как США, Англия не видят необходимости государственного планирования. В России в современных условиях этот вопрос очень актуален.

Рассмотрим доводы в пользу государственного планирования.

Необходимость государственного планирования обосновывается необходимостью целенаправленного воздействия на социально-экономическое развитие страны, координации всех хозяйствующих субъектов или локальных органов управления (отраслей, регионов) для реализации комплексного подхода в управлении социально-экономической системой, согласования экономических задач с более широкими неэкономическими целями развития, в частности развития социальной сферы и т.п.

В настоящее время любой стране нужна общенациональная стратегия структурной перестройки социально-экономической системы. Крупнейшие частные корпорации и банки не могут определить

наиболее прогрессивную и рациональную структуру социально-экономической системы всей страны, поскольку только государство может и должно руководствоваться общенациональными целями.

О структурных факторах, указывающих на необходимость государственного планирования говорит и английский экономист Стюарт Холланд: "Например, при создании и модернизации основных отраслей производственной инфраструктуры – транспорта, энергетики, водного снабжения и т.д. – необходимы долгосрочные, целенаправленные мероприятия, т.е. план". Возросший динамизм изменения социальной инфраструктуры, высокие требования к качеству жизни, содержанию труда, возросшая социальная направленность экономики делают необходимым государственное планирование [20].

Кроме того, необходимость государственного социально-экономического планирования заключается в том, что:

- глобальные проблемы (экология, истощение ресурсов и др.) можно решать лишь в рамках долгосрочной перспективы в общенациональном масштабе;
- объективно повышается доля общественного (коллективного) потребления, которое можно эффективно регулировать лишь с помощью государства;
- рынок не способен обеспечить макроэкономическую сбалансированность и устойчивость;
- без планирования невозможно повышение эффективности экономики в масштабе общества;
- отсутствие планирования как функции управления равнозначно анархии.

Содержание социально-экономического планирования заключается в обосновании конкретных достижимых целей и приоритетов развития, выявление материальных, трудовых и финансовых возможностей реализации разрабатываемых программ. С формированием рыночных отношений, укреплением договорных связей между хозяйствующими субъектами объектами государственного планирования становится лишь наиболее значимые и структуроопределяющие сферы жизни.

В России (СССР) накоплен уникальный опыт государственного планирования социально-экономического развития, который и в наши дни не потерял своего значения. Планирование базировалось на принципах директивности, сочетания пропорциональности и выделения основного звена (приоритетов), интересов государства и предприятий, комплексности. Они сыграли свою положительную роль в соответствующих им условиях. При переходе к рынку одни принципы перестали действовать, другие подверглись модификации, а третьи пробивают себе дорогу, отражая специфику иных экономических условий.

Реформаторы ликвидировали общегосударственную плановую систему в основном из-за присущей ей директивности плана. В 1996 г. было объявлено о решении всех задач перехода от плановой к рыночной экономике и всякое движение в сторону государственного регулирования стало преподноситься как возврат к старому. В результате в обществе все более углубляются противоречия между планомерностью на предприятиях и анархией в масштабе страны.

Даже с философских позиций неразумно отбрасывать прежнюю систему государственного планирования: новое не появляется на пустом месте, а созревает в недрах старого и не отрицает его полностью, а базируется на нем. Кроме того, сужение масштабов государственного сектора не приводит автоматически к действию регулятора рынка. Допущение рыночных начал не является свидетельством их превосходства над плановыми рычагами, а есть средства нейтрализации их недостатков с помощью экономической демократии. Глубочайшее заблуждение состоит в том, что альтернативой плану является рынок, а не хаос.

Однако рынки просто так не возникают, их надо формировать, а для этого создавать крупную торговлю, банки, которые устанавливают связи между производителями и покупателями. В прежней экономической системе эти связи поддерживали плановые органы. Реформы реальных предпосылок для формирования рынка не создали. Поэтому не может быть дилеммы "план или рынок": план используется в пределах необходимого, а рынок – возможного. России нужно и то и другое, чтобы в едином механизме соединить положительные элементы и плановой, и рыночной системы регулирования [21].

Программно-целевое планирование является одним из методов государственного планирования. Оно применяется для решения как народно-хозяйственных, так и локальных производственных, технических, экономических и других задач. Необходимость программно-целевого планирования обусловлена ростом и усложнением межотраслевых и межрегиональных связей. Программно-целевой метод в современных условиях становится одним из основных методов планирования, а целевая комплексная программа – основным плановым документом, содержащим увязанный по ресурсам, срокам, исполнителям комплекс мероприятий для обеспечения эффективного решения поставленных задач. В тесной взаимосвязи с балансовым и другими методами планирования он позволяет рационально сочетать интересы отраслей и территорий с целями развития всей социально-экономической системы.

Программно-целевое планирование стало развиваться в СССР в качестве средства концентрации ресурсов на главных направлениях и для преодоления противоречий между отраслевым и территориальным планированием. В директивной экономике достигалась высокая эффективность программно-целевого метода благодаря организационным возможностям объединения ресурсов и исполнителей. Примерами успешно реализованных программ являются план ГОЭЛРО, создание атомного оружия, освоение космоса и др. С началом рыночных отношений плановая система фактически перестала функционировать как в частном, так и в государственном секторах. Государственное управление стало опираться на прогнозирование, нормативные акты, но программно-целевое планирование не утратило свое значение как один из немногих оставшихся инструментов вмешательства государства в экономику. В настоящее время разработка целевых комплексных программ является не только методом планирования социально-экономического развития, но и средством реализации политики государства. Разрабатываются федеральные, межгосударственные, региональные, местные целевые программы.

Основными принципами разработки целевых программ являются:

1 Реализация положений государственной стратегии устойчивого развития, приоритетного решения экономических, оборонных, научных, социальных и других важнейших задач.

2 Обеспечение координации и согласованности деятельности участников решения крупномасштабных федеральных, региональных, отраслевых проблем.

3 Участие в программе не только органов государственной власти и местного самоуправления, но и субъектов экономики, научных и общественных организаций.

4 Достижение конкретного конечного результата и получение необходимого социально-экономического эффекта.

5 Взаимная ответственность заказчиков и исполнителей программы.

Проекты программ разрабатываются в соответствующих министерствах и регионах.

Утверждаются программы органами как законодательной, так и исполнительной власти в зависимости от их значимости.

2 РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

"...ЭКОНОМИКА РОССИИ – НЕ МОНООБЪЕКТ, А МНОГОРЕГИОНАЛЬНЫЙ ОРГАНИЗМ, ФУНКЦИОНИРУЮЩИЙ НА ОСНОВЕ ВЕРТИКАЛЬНЫХ (ЦЕНТР – РЕГИОНЫ) И ГОРИЗОНТАЛЬНЫХ (МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ) ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ И ВХОДЯЩИЙ В СИСТЕМУ МИРОХОЗЯЙСТВЕННЫХ СВЯЗЕЙ".

ПУТЬ В XXI В. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ
РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ", ЧАСТЬ IV "РОССИЯ РЕГИОНОВ

2.1 РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ИССЛЕДОВАНИЯХ ЗАРУБЕЖНЫХ И РОССИЙСКИХ УЧЕНЫХ

В современных условиях, когда наблюдается рост суверенизации республик, краев и областей Российской Федерации и региональная политика приобретает особое значение, становится актуальной проблема грамотного управления экономикой региона. Хотя региональная наука как система знаний о пространственной организации общественного хозяйства сравнительно молода, она уже имеет свои научные школы и их ярких представителей, которые внесли существенный вклад в разработку региональной парадигмы экономики и управления. Среди классиков региональной науки можно назвать немецких ученых И. Тюнена, А. Вебера, В. Кристаллера, Я. Леша; шведов Г. Мюрдаля, Э. Хекшера, Б. Олина; американцев У. Изарда, В. Леонтьева; российских экономистов И. Баранского, Н. Колосовского, Н. Некрасова, Р. Шнипера и др.

Но следует признать, что у истоков науки о регионе стояли классики экономической теории А. Смит и Д. Рикардо. Смит обосновал концепцию абсолютных преимуществ, а Рикардо на ее основе создал теорию сравнительных преимуществ. В соответствии с этой теорией каждый регион или территория должны специализироваться на производстве тех продуктов, которые они имеют возможность производить более эффективно, чем другие, и вывозить эти товары, одновременно ввозя те из них, которые они способны производить, но менее эффективно, чем другие.

Основные постулаты теории сравнительных преимуществ послужили отправной точкой в исследованиях двух шведских экономистов и созданная ими теорема (названная в честь ее авторов

теоремой Хекшера-Олина), или теория, соотношения факторов производства. Данная теория обосновывает необходимость специализации регионов на производстве тех товаров, где используются избыточные, и потому более дешевые факторы производства.

В свою очередь немецкий ученый И. Тюнен выявил зависимость специализации предприятий от факторов пространства, которые влияют на издержки производства и размеры прибыли.

Причем среди пространственных факторов, как утверждает В. Крис-таллер, важную роль играет не объект размещения, а место, точка размещения. На этой основе он построил довольно четкую теорию центральных мест и периферии, выявив тем самым роль городов и агломерации в формировании территориальной структуры народного хозяйства.

Наивысшей точкой развития немецкой школы регионалистов явилась теория размещения промышленности, выдвинутая в 1909 г. А. Вебером. По его мнению, на выбор места расположения предприятия наибольшее влияние оказывает взаимодействие трех факторов:

- транспортных издержек (основной фактор);
- издержек на рабочую силу;
- агломерации.

И хотя теория размещения А. Вебера была построена на изолированной, абстрактной модели региона, все-таки она позволила ему сформулировать два важных принципа размещения промышленности на территории:

- первый – на основе макроэкономического подхода можно построить методологическую схему выбора оптимального решения о размещении отдельных предприятий;
- второй – минимизация издержек отдельного предприятия является главным критерием его размещения.

Правда, уже позднее западные экономисты пересмотрели обоснованность предложенных А. Вебером принципов размещения промышленных предприятий и предложили новые подходы. Так, американский ученый У. Алонсо считает, что роль микроэкономического подхода к обоснованию управленческого решения уступает место макроэкономическому обоснованию и что выбор местоположения предприятия в основном определяется внешними факторами, к которым он относит экономическую освоенность территорий. Полученная от использования этого фактора экономия может перекрыть экономию, получаемую за счет размещения предприятия ближе к источникам сырья и районам с избыточной, но малоквалифицированной рабочей силой.

Но теория размещения производства не была единственным направлением региональной науки, отцом которой вполне заслуженно считают ученого из США У. Изарда. Именно американцы У. Изард и В. Леонтьев расширили предмет региональной науки за счет включения в нее вопросов управления пространственной организацией экономики, планирования, прогнозирования, стратегического управления.

Переход передовых стран Европы и Азии к постиндустриальной стадии своего развития вызвал возникновение целого ряда новых региональных экономических школ и теорий. Причины их возникновения обусловлены потребностью регионов в обосновании своих управленческих решений на основе знания экономических процессов, приводящих к подъему одних и падению других регионов.

Например, теория обострения региональных диспропорций в ходе нормального развития рыночной экономики (середина 60-х гг.) объясняла различия в экономическом развитии территорий воздействием поведенческих факторов на деловую активность. Модель "центр – периферия" мотивировала слабое развитие районов их периферийным положением. Теория регионального развития и исторического анализа С. Полларда (1981) рассматривает влияние на уровень экономического развития комплекса взаимосвязанных факторов: экономико-физико-географических факторов прошлого (экономические объекты – порты, промышленные предприятия – размещались в устье рек); экономико-технологических (определяют величину издержек производства в различных ареалах); демографических (размеры и темпы прироста населения).

Неоклассическая теория объясняет экономическую дифференциацию территорий недостаточной мобильностью факторов производства. Для уравнивания пространственных различий необходимы свободная конкуренция, полная вовлеченность факторов производства, полная мобильность труда и капитала, адекватная технология. На деле ни труд, ни капитал не являются полностью мобильными, рента не является гибкой, что приводит к дисбалансу доходов компаний и граждан в разных регионах.

Напротив, теория кумулятивных причинных связей шведского экономиста Г. Мюрдаля исходит из того, что свободная игра рыночных сил невозможна. Например, рабочая сила будет перемещаться из

менее развитых районов в более развитые, как и капитал. Таким образом, слаборазвитые районы становятся еще менее привлекательными и менее развитыми.

Связь специализации региона с уровнем его развития разрабатывает также теория экономической базы: чем больше специализация на продукции, пользующейся большим спросом, тем больше вывоз товаров и темпы роста в регионе.

В 70-е гг. в связи с разразившимся в Европе экономическим кризисом получила широкое распространение теория местного роста. Эта теория близка реалиям сегодняшней, также кризисной экономики России: успех развития территории определяется ее способностью мобилизовать местные экономический потенциал и финансовые ресурсы, стимулировать предпринимательство на местном уровне, способностью региона адаптировать свое развитие к местным условиям. Ряд современных концепций связывают уровень развития регионов с их способностью реагировать на структурную перестройку экономики и научно-технический прогресс.

Так, теория создания благоприятной среды для нововведений ставит зависимость развития региона от его возможности заимствовать инновации и технологии и обеспечивать гибкое изменение структуры производства в сторону повышения доли эффективных отраслей.

Теория размещения указывает на то, что важность факторов территориального размещения производства меняется со временем. Здесь играют роль технический прогресс (самолет и грузовик приходят на смену кораблю и поезду); переход в обеспечении производства от менее квалифицированной рабочей силы к более квалифицированной; диверсификация как местных потребностей, так и факторов размещения производства.

Наконец, теория адаптированности к условиям постиндустриального общества выявляет зависимость между возможностями экономического развития территории и акцентами ее развития на приоритетах постиндустриального общества:

- развитии общего и профессионального образования;
- акценте на научно-исследовательские работы, передаче технологий, создании условий для инноваций и повышения качества продукции;
- содействии развитию предпринимательства на местном уровне;
- привлечении на ключевые посты высококвалифицированных специалистов;
- улучшении состояния окружающей среды, развитии рекреационных отраслей, культурного окружения и подобной инфраструктуры;
- развитии общедоступных транспортных и телекоммуникационных систем;
- создании научных и технологических парков и предпринимательских зон;
- развитии сферы услуг для внешнего потребителя (привлечет в регион высококвалифицированных специалистов и повысит конкурентоспособность местных фирм);
- повышении роли региональных властей (они лучше знают местные специфические особенности, конкретные условия и обстоятельства).

Отмечая существенный вклад в региональную науку зарубежных ученых, необходимо отметить и российских ученых, которые внесли и вносят свою лепту в исследование проблем региональной экономики и управления.

При этом нужно подчеркнуть, что в России региональная наука складывалась под сильным воздействием такого научного знания, как география, и потому во многом несет на себе его отпечаток. Это проявилось в увлечении такими региональными проблемами как районирование, отраслевая структура народного хозяйства, природные ресурсы и климат, экологическая емкость территорий и т.д. Поэтому имена таких российских ученых, как Н. Н. Баранский, которого по праву считают основоположником экологической географии в СССР, а также Н. Е. Колосовский – родоначальник теории территориально-производственных комплексов, имеют не меньший вес в региональной науке, чем имена их зарубежных коллег.

Значительный вклад в разработку экономических проблем регионов внесли такие видные российские ученые, как П. М. Алампиев, Э. Б. Алаев, В. В. Кистанов, Е. Пробст и др.

Значительное влияние на экономизацию региональной науки оказали труды ученых Института экономики и организации промышленного производства СО АН СССР. Среди них следует особо выделить Р. А. Шнипера, который в своих работах обосновал воспроизводственный подход к управлению развитием регионов. В таких трудах, как "Экономическая реформа и территориальное планирование", "Региональные предплановые исследования", "Экономические методы управления" и

другие, Р. А. Шнипер обосновал идею необходимости расширения экономической самостоятельности регионов, которая оказалась востребованной сегодняшней практикой экономических преобразований в России.

Таким образом, становление региональной науки как системы знаний о пространственной организации общественного хозяйства характеризует интернациональный вклад ученых в разработку проблем территорий, нацеленных на рост их самостоятельности и самодостаточности [28].

2.2 КАЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА И ВОЗМОЖНОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

Для понимания роли и значения экономического потенциала региона как объекта управления, выявления его специфики и отличий от других объектов управления необходимо рассмотреть такое явление экономической жизни как общественное разделение труда. Оно представляет собой обособление различных видов человеческой деятельности в специальные производственные виды и подвиды, закрепляющиеся за отдельными людьми, производствами, территориями и странами, и являющееся условием развития производительных сил обществ.

Характерными чертами общественного разделения труда выступают:

- многообразие видов человеческого труда, порожденное многообразием человеческих потребностей и невозможностью их удовлетворения на базе единого технологического процесса;
- специализация субъектов хозяйственной деятельности на отдельных частях воспроизводства того или иного продукта человеческой деятельности, которая не только повышает производительность их труда, но и делает необходимой высокую концентрацию на участках разделенного труда достижений науки и техники;
- кооперация разделенных видов труда, сводящая в единый технологический процесс воспроизводство того или иного продукта посредством различных форм экономической взаимосвязи между этими видами труда.

Мировой опыт подтверждает, что уровень зрелости общественного производства определяется уровнем общественного разделения труда.

При этом общественное разделение труда выступает в двух основных формах: территориальное и отраслевое.

Территориальное разделение труда – это закрепление отдельных отраслей производства за определенными территориями. Его естественной основой являются различия в природных, климатических и экономических условиях различных регионов. Экономической основой этой формы разделения труда является неодинаковая выгодность изготовления благ на различных территориях в силу специфических комбинаций вышеназванных факторов в регионе.

Отраслевое разделение труда – это существование отдельных отраслей (изготовление различных благ на базе использования группы принципиально единых технологий) и производства (изготовление благ единого функционального назначения на базе весьма сходных технологий).

Следует заметить, что регион и его экономика основаны на сочетании этих двух форм разделения труда, которые нередко вступают в противоречия друг с другом, проявляющиеся в следующем:

- между размещением природных ресурсов в регионе и его отраслевой структурой;
- между территориальной спецификой расселения населения и географией отраслевого размещения новых рабочих мест;
- между отраслевой специализацией регионов и необходимостью их комплексного развития как региональных систем;
- между различиями территориального производства национального дохода и географией его использования;
- между экономическими интересами отраслей и социальными потребностями регионов.

Для нормального развития экономики регионов, как и страны в целом, необходимо сочетание территориальных и отраслевых интересов. Без усиления территориальных факторов развития общественного производства, их оптимального сочетания с отраслевыми факторами ожидать интенсивного экономического роста не приходится.

В этой связи территориальный и отраслевой принципы разделения труда должны базироваться на следующих основных направлениях:

- размещение производительных сил на приближении отраслевых производств к территориальным источникам сырья, энергии и трудовых ресурсов;
- экономическая целесообразность оптимизации взаимосвязи таких сфер отраслевого производства, как приближение производства к потреблению, где последнее имеет ярко выраженный региональный аспект;
- территориальная концентрация производства и его отдельных отраслей как условие специализации региона и материальная основа решения комплекса стоящих перед ним социальных задач;
- комбинирование производства, основанное на сочетании всех последовательных этапов (стадий) переработки регионального сырья вплоть до выпуска готовой продукции.

Таким образом, территориальное разделение труда, дополняя его отраслевую специфику, является не только механизмом пространственного обособления регионального производства, но и мощным фактором повышения эффективности общественного производства.

Воспроизводство пространственной среды региона объективно предполагает воспроизводство его экономической, социальной и природной базы во всех их составляющих. Совокупным выражением материальной базы региона следует считать ее экономическую оценку или экономический потенциал региона, который учитывает не только объем расположенного в пределах данного территориального образования имущества, выраженного в тех или иных количественных показателях, но и те качественные характеристики, которые определяют потенциальные возможности реализации этого имущества в регионе.

В этой связи экономический потенциал региона можно разделить на четыре основные составляющие.

1 Природно-экологический потенциал, который хотя и не всегда имеет непосредственную оценку, но через реализацию таких своих компонентов, как качество земли, близость или удаленность от рынков сбыта, природно-климатические условия, экологическая емкость территории, косвенно влияет на конечные результаты хозяйственной деятельности региона. Так, "природно-экологическая" система отношений, включенная в процесс территориального воспроизводства, может быть выражена через систему отношений по использованию местных природных ресурсов и предотвращению их хищнического уничтожения как естественного базиса развития территории. В свою очередь эта система отношений может быть еще более детализирована по видам природных ресурсов территории (недра, земля, вода, животный мир и т.д.), которые, будучи включенными в единое экономическое пространство региона, зависят от специфики элементов рыночной организации общественного хозяйства, существенно влияют на беспрепятственное движение ресурсов, земли, капитала и могут иметь количественные и стоимостные оценки.

Тамбовская область расположена в центре европейской части России, входит в состав Центрального федерального округа. На севере граничит с Рязанской областью, на северо-востоке – с Пензенской, на юго-востоке – с Саратовской, на юге – с Воронежской и на западе – с Липецкой. Территория области занимает 34,3 тыс. м², расстояние от областного центра до Москвы – 480 км. Географическое положение благоприятно для развития хозяйственной деятельности. Территорию области пересекают важные железнодорожные и автомобильные пути. Основным природным ресурсом области являются плодородные черноземные почвы; имеется достаточный объем водных и лесных ресурсов; имеются большие запасы суглинков и глин для производства красного кирпича, черепицы, керамики; известняков для производства извести и щебня; разведано месторождение титан-рутил-циркониевых песков. Область сформировалась как аграрно-индустриальная территория.

2 Ресурсно-производственный потенциал, который имеет конкретную денежную оценку и функционирует в реальных формах различных элементов производительного капитала: основной и оборотный капитал, фонды обращения и оборотные средства. Наиболее значимым является показатель основных фондов предприятий, который характеризует общие потенциальные возможности региона.

В Тамбовском регионе наблюдается тенденция к диспропорции в структуре основных фондов, при общем увеличении их стоимости (табл. 2.1). Так, к 2001 г. область подошла со следующими значениями: фонды отраслей, производящих товарную продукцию составили 30 % всех фондов,

основные фонды отраслей оказывающих услуги – 70 %. Одной из основных проблем остается физический износ основных фондов, который в отдельных отраслях составляет до 63 %.

2.1 Основные фонды по отраслям экономики Тамбовской области, млн. р. [26]

Наименование	1998	1999	2000
Все основные фонды	109 619	109 546	129 500
Отрасли, производящие товары,	53 143	49 170	38 501
в том числе:			
промышленность	19 197	17 623	15 812
сельское хозяйство	32 821	30 439	21 240
строительство	1023	1007	1326
Отрасли, оказывающие услуги,	56 476	60 376	90 999
в том числе:			
транспорт и связь	17 727	15 500	38 747
торговля и материально-техническое снабжение	1147	1288	1994

3 Трудовой потенциал, представляющий объем, структуру и качество рабочей силы, характеризуется уровнем квалификации и образования работников. Вместе с тем сферу трудовых отношений можно охарактеризовать и как систему отношений по демографии и популяции населения, его воспроизводству; занятости и безработице; уровню заработной платы и ее дифференциации по отдельным группам работников; организации различных форм социальной поддержки и защиты населения.

В области продолжается негативный процесс естественной убыли населения, который ухудшает демографическую ситуацию. Так, в 2000 г. население области составляло 1270,5 тыс. человек, в 2001 – 1249,7, а к концу 2002 прогнозируется снижение до 1238 тыс. человек. Отмечается отрицательное сальдо миграции. В 2001 г. в области насчитывалось 608,3 тыс. человек экономически активного населения, из них 544,9 тыс. человек были заняты в экономике. В 2001 г. по сравнению с 2000 численность безработных снизилась на 1600 человек и составила 13,1 тыс. человек. Уровень безработицы составил 2,2 % от экономически активного населения.

4 Внешнеэкономические связи и бюджетно-финансовые отношения региона, представленные в первом случае платежным балансом региона как соотношение его экспорта и импорта, а во втором – системой межбюджетных отношений, размерами трансфертов, субсидий, субвенций и т.д.

В развитии внешнеэкономических связей области наблюдаются положительные тенденции. Объем экспорта в 2000 г. составил 32,5 млн. долл., а в 2001 – около 39 млн. долл. В прошлом году возросли поставки в страны СНГ и в страны дальнего зарубежья. Но несмотря на увеличение экспортных поставок, сальдо внешнеторгового баланса остается отрицательным 16,5 млн. долл. В общем объеме товарооборота доля стран ближнего зарубежья составляет 48 %, дальнего – 52 %.

В экспорте области преобладают полуфабрикаты и готовая продукция. Основу экспорта составляют продукты химического производства, красители, пигменты, кожа из шкур КРС, стройматериалы, изделия из древесины, машины и механизмы, оборудование, приборы и агрегаты, пластмассы, порох, минеральные удобрения. Главные предприятия экспортеры: ОАО "Пигмент", ПК "Котовский лакокрасочный завод", ОАО "Комсомолец", ФГУП "Котовский завод пластмасс", СП "Рассказово-инвест" и др.

Основой импорта является сырье и технологическое оборудование для развития производства.

Тамбовская область традиционно входит в число регионов, имеющих низкую долю налоговых доходов бюджетной системы РФ. Регион обеспечивает свои бюджетные обязательства собственными доходами лишь на 70 %. Важной проблемой для области является преодоление дефицитности и

дотационности областного бюджета, доведение уровня бюджетной обеспеченности населения до среднероссийских показателей. Принимаемые меры позволили достичь определенных результатов: в 2000 г. бюджет выполнен с профицитом в размере 88,5 млн. р., в 2001 – 67 млн. р., общий рост уровня расходов к уровню 2000 г. составил 1648 млн. р., или 174 %. Поступления налогов и сборов в консолидированный бюджет области в 2000 г. в отраслевом аспекте сформированы за счет поступлений от промышленности на 55 %, от сельского хозяйства – на 4 %, от транспорта – на 8 %, связи – 3 %, строительства – 4 %, торговли и общественного питания – 6 %, материально-технического снабжения и сбыта – 5 %, ЖКХ – 3 %, других отраслей – 12 %.

СРЕДИ КОМПЛЕКСА ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА ОДНО ИЗ ВАЖНЫХ МЕСТ ЗАНИМАЕТ ПРОБЛЕМА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА. ПОД ЭКОНОМИЧЕСКИМ РОСТОМ ПРИНЯТО ПОНИМАТЬ ТАКОЕ УВЕЛИЧЕНИЕ МАСШТАБОВ РЕГИОНАЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА, КОТОРОЕ ОБЕСПЕЧИВАЕТСЯ КАК ЗА СЧЕТ РОСТА КОЛИЧЕСТВА ПРИМЕНЯЕМЫХ ФАКТОРОВ ПРОИЗВОДСТВА, ТАК И НА ОСНОВЕ ПОВЫШЕНИЯ ИХ КАЧЕСТВА, КОТОРОЕ ХАРАКТЕРИЗУЕТ ИНТЕНСИВНЫЙ ТИП ЭТОГО РОСТА.

Существуют два подхода и соответственно два механизма стимулирования экономического роста в регионах.

Первый подход приемлем в условиях неполного использования регионом своих экономических ресурсов. Когда производственные мощности имеющихся промышленных предприятий в значительной степени не загружены, когда не засеваются сельскохозяйственные угодья, когда велика безработица, когда в силу падения производства и снижения денежных доходов населения сокращаются налоговые поступления в бюджет, органы управления вынуждены искать пути, как заставить имеющиеся ресурсы вновь "работать". Экономический механизм решения этой проблемы объясняется теорией занятости. В самом кратком виде суть состоит в том, чтобы через бюджетные инвестиции и эффект рычага, называемый инвестиционным мультипликатором, "запустить" производство, вовлечь в него свободную рабочую силу, повысить доходы и платежеспособность населения, увеличить валовой региональный продукт (ВРП).

Второй подход приемлем тогда, когда имеющиеся производственные мощности задействованы полностью и дальнейшее развитие регионального хозяйства связано с повышением его конкурентоспособности, структурной перестройкой, повышением производительности труда и общей эффективности производства за счет использования организационных инноваций и новых технологий. Механизм такого развития объясняется теорией экономического роста. Источником роста здесь также являются инвестиции, но не бюджетные, а капиталовложения, осуществляемые предприятиями – "точками роста". Через них "включается" экономический рычаг, называемый механизмом акселерации. Дифференциация территорий, для одних из которых характерен подход, основанный на механизме теории занятости, а для других – преобладание механизма теории экономического роста, характерна и в условиях сложившихся рыночных отношений, и для развивающегося, трансформирующегося типа экономики.

Выделяя "точки роста", руководство даже самого депрессивного региона должно использовать оба механизма обеспечения экономической динамики.

Концепция устойчивого развития появилась как стратегия развития общества в XX в. Первоначально в документах конференции ООН 1992 г., проходившей в Рио-де-Жанейро, она определялась как переход к развитию, предотвращающему деградацию природной среды. Впоследствии в докладе "О развитии человеческого потенциала" (1994 г.) ООН предложила расширенную трактовку этой концепции: это развитие, не только порождающее экономический рост, но справедливо распределяющее его результаты, восстанавливающее окружающую среду в большей мере, чем разрушающее ее, увеличивающее возможности людей, а не обедняющее их. Это развитие, которое отдает приоритет бедным, расширению их возможностей и обеспечению участия их в принятии решений, затрагивающих их жизнь. Это развитие, в центре которого человек, ориентированное на сохранение природы, направленное на обеспечение занятости, предполагающее реализацию прав женщин. Впоследствии ряд субъектов РФ использовали принципы концепции устойчивого развития в комплексном планировании развития региона. Был проведен ряд конференций, посвященных обмену опытом по разработке региональных социально-экономико-экологических программ устойчивого развития. Мировой опыт прижился по причине близости к отечественным традициям, в частности, к теории ноосферы, выдвинутой 80 лет назад величайшим естествоиспытателем В. И. Вернадским.

Исходя из концепции устойчивого развития делается следующий вывод: "Развитие региона можно представить себе как комплексный процесс изменений его экологической, экономической, социальной,

пространственной, политической и духовной сфер, приводящий к их качественным преобразованиям и в конечном счете – к изменениям условий жизни самого человека". Таким образом, устойчивое развитие региона выступает как антипод кризисного развития. После конференции в Рио-де-Жанейро в России была разработана своя национальная программа "Повестка дня для России на XXI век", где сформулированы основные направления деятельности по переходу к модели устойчивого развития.

В апреле 1996 г. вышел Указ Президента РФ "О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию" № 440. Вслед за этим соответствующее постановление приняло правительство.

Переход России к модели устойчивого развития предполагается осуществить в три этапа:

- 1996 – 2000 гг. – создание соответствующей нормативно-правовой базы;
- 2000 – 2015 гг. – решение наиболее острых экономических и экологических проблем государства;
- к середине XXI в. – формирование ноосферы – сферы разума, где мерилom национального богатства будут духовные ценности и знания человека, живущего в гармонии с окружающей средой и природой.

Региональный аспект программы предусматривал:

- формирование регионального хозяйственного механизма, регулирующего социально-экономическое развитие, в том числе природопользование и антропогенное воздействие на окружающую среду,
- выполнение природоохранных мероприятий на селитебных и незастроенных территориях городов, других населенных пунктов и в пригородных зонах, включая их санитарную очистку, рекультивацию земель, озеленение и благоустройство;
- осуществление мер по оздоровлению населения, развитию социальной инфраструктуры, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;
- развитие сельского хозяйства на основе экологически прогрессивных агротехнологий, адаптированных к местным условиям, реализацию мер по повышению плодородия почвы и ее охране от эрозии и загрязнения, создание системы социальной защиты сельского населения;
- реконструкцию региональной промышленной системы с учетом хозяйственной емкости локальных экосистем [3].

Экономическое самообеспечение и саморазвитие являются одной из характеристик региона как целостной хозяйственной системы. Но ни у нас в стране, ни за рубежом на этой стороне развития не делался акцент ни в региональной политике центральных правительств, ни в стиле работы региональных администраций. Объективной причиной было то, что стремление правительства повысить эффективность национальной экономики входило в противоречие с целью выравнивания уровня жизни в регионах.

Структурная политика	Масштабная реструктуризация в старопромышленных районах ведет к сохранению отсталости, возникновению застойной безработицы. Упадок сельского хозяйства, угольной, горнодобывающей, металлургической, текстильной промышленности. Отток населения из депрессивных районов. Низкая деловая активность. Так возникают проблемные районы.
----------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Промышленная политика	Передача средств в пользу слаборазвитых районов, носящая благотворительный характер, вступает в противоречие с задачей повышения эффективности производства, внедрения новейших технологий. В конечном счете район теряет конкурентные позиции.
-----------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Инвестиционная политика	Перераспределение инвестиций из высокообразованных в слаборазвитые районы, способствуя сглаживанию региональных диспропорций, вступает в противоречие с
-------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Под влиянием необходимости разрешения данного противоречия в середине 80-х гг. XX в. в Европейском союзе сформировалось новое понимание сущности регионального развития как использования внутреннего потенциала районов. Суть заключалась в перенесении акцентов с прямого государственного регулирования регионального развития на стимулирование формирования в районах автономного механизма и поощрении частного предпринимательства.

Региональная политика ныне призвана способствовать выбору оптимального распределения ресурсов региона, повышению его конкурентоспособности, разрабатывая конкретные, "привязанные" к месту программы с использованием данных региональной экспертизы. Приоритет в принятии решений передается на региональный и местный уровни, что усиливает региональную автономию. Те же процессы характерны и для США. Там они носят название "местноориентированного" экономического развития – местное правительство делает акцент на "эндогенном развитии", управляет имеющимися человеческими, институциональными и физическими ресурсами, заключает новые партнерские соглашения с частными секторами или друг с другом для создания новых рабочих мест и стимулирования активности в четко определенной экономической зоне. В России субъекты Федерации поставлены в условия необходимости опоры на собственные силы уже тем, что именно региональные бюджеты являются основой жизнеобеспечения людей. Это ставит на повестку дня анализ структуры экономических ресурсов региона и его сравнительных конкурентных преимуществ.

Идеи институционализма становятся все более популярными в России, особенно после августовского кризиса 1998 г., поставившего точку в господстве монетаризма. Особенно это касается концепции перехода от индустриального к постиндустриальному обществу.

Ряд обществоведов полагает, что наша страна имеет сегодня "исторический шанс – необремененная постиндустриальной моделью, она готова не только гармонично войти в новую модель цивилизованного развития, но и при определенных условиях стать лидером этого процесса".

Продолжением этой идеи постиндустриального развития является концепция "постэкономического общества", ставящего предел рыночной экономике, опирающегося на творческий труд и создание интеллектуальных продуктов. Можно сделать вывод о необходимости ориентировать развитие хозяйства, в том числе и региональное, на использование инновационных ресурсов и на постиндустриальные приоритеты.

Д. Рикардо в своем главном сочинении "Начала политической экономии и налогового обложения" (1817) выдвинул принцип сравнительных затрат как теоретическое обоснование выгод международной специализации производства и сформулировал теорию сравнительных преимуществ.

Сравнительные преимущества долгое время отождествлялись с использованием основных источников экономического роста. Крупный американский специалист в области сравнительного анализа экономических систем Л. Туров пишет, что исторически источниками богатства отдельных индивидов, предприятий, регионов, государств считались четыре фактора:

- 1) обеспеченность значительными запасами природных ресурсов;
- 2) владение большими капиталами (оборудованием и механизмами) на душу населения;
- 3) использование более передовых технологий;
- 4) наличие более квалифицированной рабочей силы.

Соединение этих четырех факторов в определенном соотношении при участии рационального менеджмента было источником успеха.

Однако наступивший XXI в. принес новое понимание сравнительных преимуществ. Касаясь экономики США, Л. Туров отмечает, что впервые в истории страна вступает в мировую конкурентную борьбу со значительным недостатком преимуществ. Как страны Европейского союза, так и Япония выработали долгосрочные стратегии, которые в США напрочь отсутствуют.

Регионы России сейчас идут путем, который уже был пройден другими странами. Примечателен опыт США в эволюции от старого подхода – "привлечения бизнеса" – к новому, основанному на гораздо более широких предпосылках.

В 50 – 60-е гг. XX в. на национальном, штатном, местном уровнях под местным экономическим развитием понимались попытки помощи депрессивным районам. При этом внимание федерального правительства было сосредоточено на макроэкономической политике для стабилизации экономики в целом. В политике штатов и местных правительств главным было не создание условий для увеличения

богатства, а привлечение как можно большего числа фирм частного промышленного сектора из других районов.

В 70-е г. и особенно в начале 80-х гг. под воздействием глобальной экономической перестройки американские штаты пересмотрели подходы к экономическому развитию, что выразилось в следующем:

- увеличении доступа к финансовому рынку;
- коммерциализации технологии;
- повышении квалификации рабочей силы;
- содействии экспорту;
- улучшении экономической инфраструктуры;
- "удержании" бизнеса, модернизация, повышение производительности труда и конкурентоспособности на внешних рынках;
- создании новых фирм;
- на уровне территориальных правительств – широкая "антрепренерская" (предпринимательская) политика. В привлечении фирм ориентация осуществляется не на бизнес как таковой, а на приток экономических ресурсов, которые должны содействовать развитию местной экономической базы, устранив имеющиеся недостатки или отсутствие ресурсов.

В России региональные власти пока еще сильно заражены иждивенческой болезнью, в лучшем случае ведут активную политику по привлечению инвестиций ("привлечение бизнеса"). Основным принципом хозяйственного развития должно стать воздействие на экономические ресурсы развития бизнеса, которые и являются основой экономического роста региона.

О каких ресурсах и сравнительных преимуществах идет речь?

В классическом понимании считается, что рост производства делают физически возможным пять факторов, групп экономических ресурсов:

- 1) количество и качество природных ресурсов;
- 2) количество и качество трудовых ресурсов;
- 3) затраты капитала;
- 4) технический прогресс;
- 5) экономия, обусловленная масштабами производства.

Соответственно главными направлениями региональной экономической политики должны являться: мониторинг природных ресурсов, развитие системы общего и профессионального образования, инвестиционная политика, инновационная политика, структурная политика.

Реализация возможности экономического роста зависит от факторов спроса, улучшения распределения ресурсов, законодательно-институциональных и иных факторов, на основе которых формируется политика доходов, повышения деловой активности населения, развития рыночной инфраструктуры, построения новых институциональных отношений.

Выделяют также факторы, сдерживающие экономический рост: отвлечение средств на непроизводительные цели (охрана труда, здоровья, окружающей среды); неблагоприятное воздействие массового производства на мотивацию работников; недобросовестное отношение к труду, хозяйственные преступления; трудовые конфликты; потеря вследствие безработицы накопленного работниками профессионального опыта и т.д. Существуют также играющие существенную роль социальные, политические, социокультурные факторы.

Указанные факторы делают возможными два типа экономического роста. Первый из них – преимущественно экстенсивный ("рост вширь") – основывается на вовлечении, наращивании капитальных, трудовых и других ресурсов развития – строительстве новых предприятий, освоении новых месторождений, запашке неиспользуемых земель и т.д. Второй – преимущественно интенсивный ("рост вглубь") – основывается на повышении производительности труда, отдачи других ресурсов, повышении эффективности их использования преимущественно на базе реконструкции действующих предприятий.

В данном контексте капитал, труд, природные богатства, технологии, экономия на масштабах являются ресурсами традиционного, индустриального развития. Это крупное машинное производство прежде всего товаров массового потребления. Особенностью массового производства являются относительно низкие издержки по созданию продукта и относительно значительно более высокие издержки по его тиражированию.

России и ее регионам предстоит новый этап индустриализации, чтобы модернизировать ныне

ветшающие и разрушающиеся основные фонды в промышленности.

Области Центрального федерального округа, в том числе Тамбовская, имеющие развитое машиностроение и другие отрасли промышленности, испытывают в связи с этим потребность наращивания и эффективного использования ресурсов традиционного развития, так как именно они являются необходимой предпосылкой новой индустриализации в России.

На рубеже веков открылась возможность третьего – инновационного типа экономического роста. Он коренным образом отличается от предшествующих двух тем, что вместо ресурсов массового машинного производства приоритетное значение получают ресурсы постиндустриального развития:

- наука, накопленные и создаваемые знания;
- информация и информационные технологии;
- базовые наукоемкие макротехнологии;
- профессиональное и особенно общее образование.

Фундаментальная и прикладная науки становятся непосредственной производительной силой общества. Именно на стадию создания нового переносится центр тяжести общественных издержек. Постиндустриальное общество отличается от индустриального прежде всего тем, что издержки по созданию продукта становятся относительно высокими, а издержки по его тиражированию – относительно низкими. В связи с этим все больше говорят о конце рыночной экономики, когда производятся уникальные продукты, ценовое саморегулирование, основанное на присутствии множества продавцов и покупателей массовых товаров и услуг и на повторяющихся миллиардах сделок между ними, перестает действовать. Цена как носитель информации о продукте становится ничтожной.

Эта особенность обусловлена также вступлением общества в эпоху информационной экономики. К примеру, разработка программного обеспечения для компьютеров становится все более дорогостоящей, в то время как его тиражирование возможно для миллионов пользователей Интернета по всему миру практически мгновенно и с минимальными затратами.

Приоритетами становятся макротехнологии. В мире существуют 50 макротехнологий, из них 46 владеют семь высокоразвитых стран мира. На долю США приходятся 20 – 22 макротехнологии, по которым они разделяют или держат лидерство, на долю Германии – 8 – 10, Японии – 7, Англии и Франции – 3 – 5, Швеции, Норвегии, Италии, Швейцарии – по 1 – 2.

Россия на период до 2025 г. могла бы поставить задачу приоритетного развития по 12 – 16 макротехнологиям. Причем до 2010 г. основными макротехнологиями могли бы быть 6 – 7, по которым наш суммарный уровень знаний приближался бы к мировому, если не превосходил его (авиация, космос, ядерная энергетика, судостроение, спецметаллургия и энергетическое машиностроение).

Реализация инновационного типа экономического роста, основанного на постиндустриальных ресурсах, возможна лишь на основе творческого труда людей, мотивированных самореализацией своего индивидуального потенциала. Отсюда роль системы общего и профессионального образования, основная функция которого заключается в формировании у людей способности к самообразованию и саморазвитию.

На основе оценки имеющихся экономических ресурсов строится региональная система управления экономическим развитием.

Речь идет о том, чтобы, во-первых, определить преимущества региона в наличных ресурсах экономического развития, во-вторых, восполнить недостатки существующих ресурсов, в-третьих, мотивировать частный бизнес заботой местной власти о поддержке экономических основ предпринимательства ("администрация заботится о том, чтобы бизнес имел достаточные экономические ресурсы для своего развития"). В плане определения современных приоритетов на первое место выступает качество местной рабочей силы.

Американцы считают, что именно "ценность" рабочей силы, а не географическое положение и развитость транспортной и рыночной инфраструктур, является главным фактором привлечения фирм на данную территорию. Они полагают, что для региональной власти выгодней привлечь не новое предприятие, которое сразу же обеспечит занятость тысячам людей, а несколько небольших исследовательских лабораторий, занимающихся проблемами передовых технологий, которые в конечном счете создадут рабочие места, повысят конкурентоспособность и обеспечат стабильность развития территории.

Важное место в сравнительных преимуществах занимают также знания и технологии, вовлеченность региона в действующие финансовые рынки, степень развитости физической инфраструктуры.

В российских условиях большими сравнительными преимуществами обладают те регионы, население которых способно принимать решения, адекватные условиям рыночной экономики. Рациональность в принятии решений, повышение управляемости поведением граждан обеспечивается

региональной политикой экономического образования.

Однако общий подход к исследованию проблем становления региональной системы управления экономическим развитием предполагает определение точек экономического роста.

В литературе встречаются две трактовки понятия точек экономического роста, имеющие несколько разную смысловую нагрузку: во-первых, под точками экономического роста понимают самостоятельно действующие предприятия, способные к развитию и полному обеспечению собственных финансовых потребностей без помощи извне; во-вторых, под точками экономического роста понимают предприятия, имеющие хороший экономический потенциал (базу для развития) и способные его реализовать при внешней финансовой поддержке. Необходимость выделения точек экономического роста продиктована прежде всего ограниченностью финансовых ресурсов, распределяемых между отдельными территориями, отраслями, предприятиями, а также выдаваемых под претворение в жизнь отдельных программ по стабилизации экономической ситуации как в отдельно взятом регионе, так и стране в целом. Таким образом, в "совокупности всех возможных точек экономического роста" можно выделить четыре составные части:

- территория (как составляющие страны в целом или регионов внутри нее);
- отрасли (более перспективные и менее затратные для конкретной территории);
- предприятия (базовые для отраслей или просто стабильно функционирующие);
- программы (направленные на экономическую стабилизацию).

Экономическая практика выработала несколько способов определения точек экономического роста. Рассмотрим наиболее распространенные.

1 По удельному весу отрасли в общем объеме продукции, произведенной в области за определенный период.

Для этого исчисляется стоимостное выражение всей произведенной в регионе за этот период продукции и определяется доля каждой действующей отрасли (а при более детальном анализе и подотраслей) в полученном показателе. Наиболее перспективными для развития считаются отрасли, имеющие больший удельный вес в объеме продукции. Недостатком данного способа является невозможность учета затратности каждой отрасли. Это может привести к тому, что производства, не характерные для данного региона, имея малый объем продукции при большой его себестоимости, будут находиться в более выгодном положении по сравнению с другими отраслями.

2 По доле убыточных предприятий в отрасли.

Данный способ основан на сопоставлении общего количества предприятий, действующих в каждой отрасли региона, с количеством убыточных предприятий данной отрасли. При таком анализе обычно рассматриваются только предприятия, имеющие повышенную значимость для отрасли (как правило, крупные и средние). Принято, что чем выше доля убыточных предприятий, тем бесперспективнее данная отрасль для вложения средств в ее развитие. Перспективными считают отрасли, имеющие показатель убыточных предприятий ниже, чем общий показатель по всем предприятиям региона.

3 По уровню рентабельности отраслей.

Определяются показатели рентабельности каждой действующей отрасли. Обычно рассчитывается показатель рентабельности производства, определяемый отношением полученной за период прибыли к понесенным за этот же период общим издержкам деятельности. Недостатком данного способа является то, что учет рентабельности ведется по всем видам деятельности предприятия, в то время как основной из них может быть даже убыточным, а успех предприятия основан на прибыльности других видов деятельности. Для освобождения данного способа от столь существенного недостатка необходимо рассчитать показатель, характеризующий основной вид деятельности, и произвести сравнение отраслей или предприятий по рассчитанным данным. В качестве такого показателя может использоваться уровень рентабельности продукции.

4 По денежному выражению полученной отраслями прибыли.

Данный способ аналогичен предыдущему, только здесь в качестве критерия оценки принимается абсолютный показатель, а не относительный. Применение этого метода основывается на положении о том, что отрасль, имеющая большой объем продукции при малой ее прибыльности, в реальном денежном исчислении может приносить региону больший доход, чем отрасль, имеющая малый объем продукции при большой ее рентабельности. Соответственно отрасли с большим денежным выражением прибыли более перспективны, чем отрасли с меньшим денежным выражением прибыли. Для этого способа определения точек экономического роста характерен тот же недостаток, что и для предыдущего способа. Освобождения от этого недостатка можно достичь путем принятия к расчету только той части общей прибыли, которую предприятия получают от основного вида деятельности.

5 По совокупности ведущих предприятий.

Данный способ основан на выявлении некоторого заранее заданного количества предприятий

(например, двадцати), действующих в данном регионе и имеющих лучший комплекс экономических показателей. Сюда могут включаться ликвидность баланса, платежеспособность, объем производства и сбыта, уровень рентабельности производства, партнерские связи, количество рабочих мест, размер налоговых платежей и др. Отрасли, в которых действуют выявленные предприятия, считаются наиболее перспективными для развития, особенно если в списке содержится несколько предприятий данной отрасли. В то же время может быть ситуация, когда в загнивающей отрасли существует стабильно работающее предприятие. В таком случае инвестирование средств может быть направлено именно в это предприятие с целью создания основы возрождения гибнущей отрасли.

6 По бюджетной эффективности (размеру налоговых платежей) отраслей.

Этот способ основан на непосредственном выявлении влияния каждой отрасли на бюджет региона путем определения размера вносимых налоговых и иных установленных законом платежей. Чем выше размер бюджетной эффективности отрасли, тем перспективнее она для развития, поскольку в большей мере является опорой для поддержания экономики региона.

На практике при определении точек экономического роста, как правило, прежде всего устанавливаются отрасли приоритетного развития региона, а затем определяют круг предприятий внутри этих отраслей, на который будет обращено усиленное внимание органов управления экономикой данного региона [28].

Используя некоторые приведенные методики и статистические данные, нами были определены точки экономического роста Тамбовской области (табл. 2.2).

2.2 Структура производства промышленной продукции по отраслям

Наименование отрасли промышленности	Объем продукции, млн. р.			Удельный вес, %		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Электроэнергетика	1182,5	1305,5	1278,0	21,1	19,9	15,6
Химическая и нефтехимическая	1140,9	1275,5	1454,1	20,4	19,5	18,3
Машиностроение и металлообработка	1164,9	1360,6	1741,6	20,8	20,8	27,9
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	92,2	104,9	97,0	1,6	1,6	1,9
Строительных материалов	174,4	247,8	205,9	3,1	3,8	2,5
Легкая	132,2	217,9	244,0	2,6	3,3	3,7
Пищевая	1453,2	1797,6	1612,5	25,9	27,5	26,8
Мукомольно-крупяная и комбикормовая	218,6	212,5	147,2	3,9	3,2	2,7
Промышленность – всего	5604,9	6546,5	6926,2	100,0	100,0	100,0

Согласно данным табл. 2.2 можно выделить три группы точек экономического роста Тамбовской области:

1) в первую группу входят отрасли, имеющие за последние годы значительные темпы роста при наличии достаточно высоких абсолютных показателей производства продукции – машиностроение и металлообработка, химическая и нефтехимическая промышленность;

2) вторую группу составляют отрасли с наибольшим удельным весом в производстве

промышленной продукции – машиностроение и металлообработка, электроэнергетика и пищевая промышленность;

3) третья группа наиболее обширна. Она сродни предыдущей группе, но здесь в качестве критерия для отбора используется другой показатель. В нее включаются отрасли, доля которых в совокупности произведенной промышленной продукции выше среднего показателя, определяемого отношением общей продукции (100 %) к количеству отраслей промышленности, действующих в области (17). Таким образом, сюда относятся отрасли, чей удельный вес в производстве промышленной продукции выше 5,9 %. Это – машиностроение и металлообработка, электроэнергетика, пищевая, химическая и нефтехимическая промышленность.

Применим другой способ определения точек экономического роста – по доле убыточных предприятий (табл. 2.3).

2.3 Доля убыточных предприятий по отраслям промышленности

Наименование отрасли промышленности	1999		2000	
	количе ство	удельн ый вес, %	количе ство	удельн ый вес, %
Машиностроение и металлообработка	17	17,7	10	12,2
Энергетика	6	6,25	5	6,09
Химическая и нефтехимическая	2	2,08	1	1,2
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	2	2,08	4	4,88
Строительных материалов	6	6,25	2	2,44
Легкая	11	11,46	10	12,2
Пищевая	31	32,3	30	36,59
Мукомольно-крупяная и комбикормовая	12	12,5	12	14,63
Промышленность – всего	96	100	82	100

К точкам экономического роста можно отнести отрасли, в которых доля убыточных предприятий ниже, чем аналогичный показатель по всей промышленности, – химическая и нефтехимическая промышленность, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, электроэнергетика и строительная промышленность.

Используем еще один способ выявления точек экономического роста Тамбовской области – по денежному выражению полученной отраслями прибыли (табл. 2.4).

К точкам экономического роста следует отнести машиностроение и металлообработку, химическую и нефтехимическую промышленность, пищевую, мукомольно-крупяную и комбикормовую промышленность.

Обобщая результаты анализа, получим следующие выводы и сформулируем закономерности.

Наиболее часто в качестве точек роста упоминались такие отрасли как машиностроение и металлообработка (4 раза), 4 раза в качестве точки экономического роста при анализе упоминалась химическая и

2.4 Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) отраслей промышленности

Наименование отрасли промышленности	январь – ноябрь 2001, млн. р.	январь – ноябрь 2001 в % к январю – ноябрю 2001
Электроэнергетика	-72,1	–
Химическая и нефтехимическая	87,4	44,7
Машиностроение и металлообработка	461,3	121,8
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	-49,9	–
Строительных материалов	-8,7	–
Легкая	-1,8	33,8
Пищевая	297,4	119,7
Мукомольно-крупяная и комбикормовая	4,8	109,7
Промышленность – всего	731,9	86,7

нефтехимическая промышленность, 3 раза пищевая промышленность и электроэнергетика, 1 раз лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, мукомольно-крупяная и строительная.

Надо отметить, что электроэнергетика для Тамбовской области – это так называемая "приобретенная отрасль", область скорее является потребителем, а не производителем энергии. Однако этот продукт используется всеми отраслями экономики в своей деятельности, поэтому энергетику можно определить как точку экономического роста второго порядка.

Химическая и нефтехимическая, пищевая промышленности – традиционные отрасли для данного региона. Их развитие имеет значительные скрытые резервы. Машиностроение и металлообработка – отрасль специализации Тамбовской области. Для того чтобы ее развитие стало для области выгодным в сложившейся обстановке, необходимо прежде всего установление прочных деловых связей предприятий машиностроения региона между собой, а также с предприятиями других регионов – поставщиками сырья и комплектующих.

Как точка экономического роста упоминалась в ходе анализа промышленность стройматериалов, являющаяся для Тамбовской области традиционной, хотя в настоящее время масштабы ее деятельности недостаточны для покрытия даже собственных потребностей. Близко с этой отраслью соприкасается лесопромышленный комплекс в части производства стройматериалов из дерева. Развитие экономики в этих направлениях при грамотной организации может принести значительные успехи. Остальные из рассмотренных отраслей имеют гораздо меньшие перспективы развития, чем вышеперечисленные. Поэтому их развитие целесообразно в настоящее время отодвинуть на второй план.

Итак, в Тамбовской области при управлении экономикой внимание в первую очередь должно быть уделено развитию следующих четырех отраслей промышленности: машиностроению и металлообработке, химической и нефтехимической, пищевой, электроэнергетике.

Кроме того, следует разработать проекты по улучшению состояния лесной промышленности, промышленности строительных материалов.

2.3 ПОКАЗАТЕЛИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В РЕГИОНЕ И ИХ СВЯЗЬ С СИСТЕМОЙ СОЦИАЛЬНЫХ ИНДИКАТОРОВ

Переход российского государства от унитарного типа организации к федеративному устройству изменил модель и содержание государственного управления региональным хозяйством, обеспечил переход от административных к экономическим методам регулирования хозяйственных процессов. Все это объективно способствовало тому, что регион стал субъектом экономических отношений, начал

формировать свою самостоятельную региональную политику, реализация которой в значительной степени определяет уровень производства и жизни в регионе. Для характеристики вышеназванных процессов могут быть использованы различные системы показателей.

Поскольку эффективность любого управления, в том числе и регионального, определяется системой конкретных показателей, отметим те из них, которые, отражая воспроизводственный подход к управлению, наиболее полно способны его выразить:

- валовой региональный продукт в его натурально-вещественной (отраслевой) и стоимостной (территориальной) формах;
- чистая продукция региона, т.е. вновь созданная стоимость, позволяющая оценить вклад региона в создание валового регионального продукта;
- использованный национальный доход или та из его частей, которая остается в регионе после его производства;
- конечная продукция региона, т.е. та часть совокупного общественного продукта, которая идет на формирование фондов потребления, накопления и возмещения использованных фондов;
- необходимый и прибавочный продукт, где необходимый продукт характеризуется фондом заработной платы работников материального производства, а прибавочный выступает в форме прибыли, налога на добавленную стоимость и различных платежей за используемые ресурсы;
- показатели эффективности регионального воспроизводственного процесса, такие как:
 - а) материалоемкость;
 - б) трудоемкость;
 - в) фондоемкость,

которые характеризуют удельные затраты сырья, труда, материалов и фондов на единицу производимой продукции, связанных с отраслевой структурой региона, его природно-климатическими условиями и эффективностью системы территориального управления.

Все вышеприведенные показатели эффективности регионального управления воспроизводственного типа в конечном счете характеризуют процесс управления как процесс формирования региональных пропорций.

Но нас интересует процесс экономического роста на уровне региона и возможность его более полного выражения через адекватную систему показателей. Как уже отмечалось, экономический рост как явление рыночной экономики определяется шестью основными факторами, первые четыре из которых – факторы предложения, а пятый и шестой – факторы спроса.

Факторы предложения:

- 1 Количество и качество природных ресурсов.
- 2 Количество и качество трудовых ресурсов.
- 3 Объем основного капитала.
- 4 Уровень технологии.

Факторы спроса:

Степень полноты и использования ресурсов.

Рациональное распределение ресурсов с целью получения максимального экономического эффекта.

Определяющими в предложенной системе факторов экономического роста региона являются факторы предложения, которые в максимальной степени обеспечивают уровень экономического роста региона. На это, в частности, указывают известные американские ученые П. Самуэльсон и В. Нордхаус, считающие, что "машина экономического прогресса должна катиться на одних и тех же четырех колесах независимо от того, насколько бедна или богата страна".

Эти четыре колеса, или фактора, таковы:

- 1) людские ресурсы (предложение труда, образование, дисциплина и мотивация);
- 2) природные ресурсы (земля, минералы, топливо, качество окружающей среды);
- 3) капитал (машины, фабрики, дороги);
- 4) технология (наука, инженерное искусство, управление, предпринимательство).

Необходимо разграничивать две группы показателей, относящихся к экономическому росту. Первая группа – это показатели достигнутого уровня экономики, она включает ВВП на душу населения, долю занятых, энергоемкость ВВП, экспорт обрабатывающих отраслей на душу населения и др.

Ко второй группе относятся показатели, характеризующие современные факторы роста, это норма сбережений и инвестиции; образовательный потенциал, мера открытости экономики, доля государственных расходов в ВВП.

На региональном уровне экономический рост целесообразно измерять темпами роста или прироста реального валового регионального продукта (ВРП), аналога ВВП, также либо в целом, либо на душу населения [28].

Валовой региональный продукт (ВРП) включает совокупную рыночную стоимость всей конечной продукции, созданной за год внутренними для данного региона факторами производства, независимо от того, кто ими владеет.

2.5 Объем валового регионального продукта по Тамбовской области, млн. р.

Наименование	1998	1999	2000	2001
Валовой региональный продукт	10528,4	17878,7	25932	33360
Валовой региональный продукт на душу населения	0,008	0,014	0,02	0,027

При этом необходимо разграничивать произведенный и использованный ВРП, поскольку они выражают различные процессы (рост экономики и рост благосостояния) и часто не совпадают между собой. Так, рост произведенного ВРП совсем не означает рост благосостояния населения и наоборот.

2.4 СОВРЕМЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА И ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ И ПЛАНИРОВАНИЮ ЕЕ РАЗВИТИЯ

Структура и административное деление во многих развитых странах включают два – три уровня местной администрации. В Российской Федерации основными территориальными общностями являются регион и район или город. Большинство сельских районов и некоторые города, городские районы включают третье звено административного деления – поселковое, сельское.

В Дании, Великобритании, Ирландии и Португалии административные структуры включают только два уровня. Франция, Испания, Италия, Германия, а также Бельгия и Греция имеют территориальную структуру, которая подобно российской структуре включает три уровня.

Большинство европейских стран, стремясь облегчить решение региональных и местных экономических проблем, провели в 70-х гг. реформы по укрупнению базовых территориальных общностей. В Великобритании, ФРГ, Бельгии, Дании, Нидерландах это были крупномасштабные реформы, которые позволили существенно укрупнить территориальные единицы.

Во Франции, так же как в Италии и Испании, изменения были минимальны. В Российской Федерации, как известно, насчитывается 89 субъектов, в составе большинства из них насчитывается два – три десятка районов. Большинство районов обычно включают до трех десятков первичных территориальных единиц.

По численности населения, проживающего в отдельных территориальных единицах, количеству этих единиц, российская система республик, областей, районов и первичных территориальных общностей наиболее близка к французской территориальной структуре. По основным характеристикам российский регион может быть сопоставлен с аналогичными территориальными единицами крупных европейских стран, имеющих трехуровневое устройство.

Численность населения среднего российского региона в 2 раза меньше средней численности региона в крупных европейских странах, которая составляет примерно три миллиона жителей, а по площади российский регион превосходит регионы крупных европейских стран во много раз.

Так же как, например, в Испании, в Италии или во Франции, в России отмечаются существенные неравенства между российскими регионами как по численности населения, так и по структуре административного деления.

В России наблюдаются более резкие различия регионов по уровню валового регионального продукта на душу населения. Если, например во Франции это различие не превосходит 2 – 2,5 раз, то в России оно в несколько раз больше. Другим существенным отличием российских регионов является довольно слабое экономическое взаимодействие между территориями и сравнительно низкая подвижность населения.

В отношении компетенции и возможностей использования финансовых ресурсов на региональном уровне различные типы регионов в европейских странах могут быть разделены на три группы:

- немецкие земли, итальянские регионы с особым статусом, автономные испанские общины с расширенной компетенцией располагают широкой автономией в политической, административной, финансовой сферах;
- итальянские регионы с обычным статусом и автономные испанские общины с обычным статусом имеют широкие и разнообразные компетенции, но с меньшей автономией;
- французские регионы, выход которых на статус территориальных общностей произошел сравнительно недавно, в начале 80-х гг. XX в., располагают лишь весьма ограниченными компетенциями.

Исторически сложилось, что во Франции, в отличие от других европейских стран, США, Канады, регионы были созданы в результате последовательных усилий государства по воплощению в жизнь стратегического индикативного планирования. Регионы были организованы для преодоления трудностей организации планирования и регулирования, которые невозможно было разрешить в рамках отдельного департамента, а тем более коммуны. При создании региональной структуры во Франции учитывался мировой опыт. В то же время допускалась некоторая неопределенность, позволяющая отобрать и законодательно закрепить новые успешно апробированные инициативы.

Это позволяет полагать, что наряду с традициями российской практики в формировании подходов к региональному планированию может быть использован прежде всего французский опыт. При этом следует учитывать как его достоинства, так и недостатки.

Начиная с 1962 г. во Франции, кроме определения общих задач политики развития и обустройства территории, в региональных масштабах стали внедряться так называемые "оперативные региональные доли". Они вводились как соответствующее региональным особенностям распределение национальных и региональных ресурсов в развитии территорий. В этот период появляется различие между индикативным планированием в масштабах всей страны и планированием на региональном уровне.

Таким образом, стало формироваться децентрализованное планирование. Руководители регионов должны были в обязательном порядке представлять региональные планы для предварительной консультации на уровне департаментов, входящих в состав региона, и Комитетов регионального экономического развития, созданных в 1964 г.

В период кризиса развития 1970-х гг., не миновавшего и Францию, от исчерпывающего структурного индикативного планирования общественного развития пришлось отказаться. Государство стало брать на себя ответственность лишь в отношении "Программ приоритетных действий" (РАР). Были созданы "Региональные общественные учреждения" (ЕРК), имеющие выборные ассамблеи и обеспеченные собственными ресурсами.

Таким образом, появилась автономная региональная концепция экономического и социального развития. Одновременно была сформирована система планового софинансирования государством операций, рассматриваемых регионами как приоритетные. Такими операциями являлись "Программы приоритетных действий регионального интереса" (РАPIR), которые могут считаться предтечей контрактного, договорного подхода.

В ходе этих экспериментов регион постепенно утвердился в качестве самостоятельной единицы, способной разрабатывать и осуществлять проекты экономического развития и обустройства территории. Закон о децентрализации от 2 марта 1982 г. официально закрепил ту роль, которая практически была уже признана и которую департаменты никогда у региона не оспаривали.

Этот закон придает региону статус полномочной территориальной общности за счет введения выборов Регионального совета всеобщим прямым голосованием и путем передачи его Председателю исполнительных функций, ранее выполнявшихся Префектом региона, представлявшим государство. Закон также признает за регионом права в области экономической деятельности по планированию развития и обустройства территории. Было предусмотрено, что координация национального и регионального планов будет обеспечиваться за счет совместной процедуры заключения плановых контрактов.

Контракты сроком на 5 лет заключаются государством, представленным Префектом, и регионом, представленным Председателем Регионального совета. Контракты направлены на реализацию общих приоритетов в области экономического развития и обустройства территории. Каждый партнер обязуется обеспечить финансирование, необходимое для выполнения конкретных действий.

Первое поколение плановых контрактов охватывало период 1984 – 1988 гг. Регионы выразили желание, чтобы эта практика была продолжена, и второе поколение контрактов было подписано на

период 1989 – 1993 гг. Финансирование этих контрактов обеспечивается в среднем на 45 % Региональными советами и на 55 % – государством. Государство при этом может варьировать сумму своего участия в зависимости от приоритетов развития и обустройства территории его доля более высока для регионов менее развитых.

В течение 5 лет обязательства государства по плановым контрактам составили ежегодно около 1 % текущих затрат бюджета и 7 % бюджетных инвестиций. Эти контрактные отношения охватывают четыре приоритета: занятость и экономическое развитие (16 % финансовых обязательств); подготовка кадров и научные исследования (18 %); система коммуникаций, главным образом автодороги (44 %), солидарность и согласованные действия в целях поддержки уязвимых зон (22 %).

Новое поколение контрактов является более избирательным по сравнению с первым. В нем играют важную роль общеевропейские проблемы, в частности в отношении автодорожной инфраструктуры, а также в области подготовки кадров и научных исследований.

Российская система регионального планирования подобна федеральной и пока находится в стадии становления. Взаимодействие федерального и местных бюджетов основывается на распределении потоков налогов по уровням бюджетов на основе единого федерального законодательства и трансфертов, направляемых в регионы, прямого финансирования федеральных учреждений, организаций и государственных программ на территории регионов [9].

2.5 ПРИНЦИПЫ И ОПЫТ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Принципы децентрализованного планирования могут быть рассмотрены на основе опыта Франции. Введенная законом о статусе регионов от 2 марта 1982 г. и законами о разграничении полномочий французская децентрализация планирования и управления основывается на четырех принципах:

- 1 Запрет какой-либо опеки одного уровня по отношению к другому.
- 2 Передача президентам ассамблей департаментов и регионов исполнительных функций, ранее выполнявшихся представителем государства – префектом.
- 3 Блочное распределение компетенции и передачи соответствующих финансовых средств.
- 4 Придание регионам статуса полноправной территориальной общности благодаря, в частности, избранию прямым всеобщим голосованием Региональных советов, которые впервые начали действовать в 1986 г.

Распределение компетенции на региональном уровне и в сфере местного самоуправления, основанное на этих принципах, сложилось следующим образом:

- коммуна: управление землей посредством градостроительства, местного благоустройства, выдача разрешений на строительство;
- департамент: регулирование вопросов в сфере труда и социальной поддержки;
- регион: развитие и стимулирование экономической деятельности, региональное планирование, благоустройство территории всего региона.

К этим компетенциям общего характера в регионе добавляются отдельные более узкие полномочия: высшая ступень среднего образования и профессиональная подготовка, пути сообщения.

Таким образом, французская система местного самоуправления и децентрализации характеризуется сосредоточением полномочий на низших, самых близких к интересам населения уровнях. Принципы ее построения в известной мере схожи с российскими земскими принципами самоуправления начала XX в.

Ограниченный характер компетенции французского региона обусловлен весьма ограниченными финансовыми возможностями.

В 1988 г. сумма региональных бюджетов – 33 млрд. фр. представляла всего лишь 6 % общей величины бюджетов местных органов по сравнению с 390 млрд. фр. бюджетов коммун и 150 млрд. фр. бюджетов департаментов.

Это существенно отличается от положения в Германии, Испании и Италии. Например, бюджет испанской Каталонии составляет 41 млрд. фр., т.е. на 8 млрд., больше, чем французские региональные бюджеты вместе взятые.

Распределение компетенции по крупным направлениям влечет за собой необходимость сотрудничества, так как многие области требуют дополнительного вмешательства администрации на различных уровнях. И в России, и во Франции это жилищное строительство, народное образование, здравоохранение, экология, культура.

Региональные институты децентрализованного планирования.

Сотрудничество в планировании. Планирование на региональном уровне представляет собой пример взаимодействия компетенции различных уровней государственной власти и управления.

Во Франции по мере проведения различных экспериментов региональный уровень стал постепенно выходить на первый план в качестве координатора планирования, располагающего наибольшей информацией в области экономического развития и освоения территории. Совместить планирование с децентрализацией удалось на основе следующих инструментов:

- региональных планов, при составлении которых Региональным советам предоставлена полная самостоятельность в рамках их компетенции для того, чтобы подготовить и утвердить их планы, при соблюдении некоторых процедур;
- простых методов координации национальных и региональных планов посредством совместной процедуры выполнения плановых контрактов.

Предоставляемая регионам свобода планирования теоретически может повлечь за собой разногласия между национальными и региональными планами. Во Франции опасность этого невелика, так как, с одной стороны, между национальными и региональными инстанциями в самом процессе планирования обмен информацией осуществляется многократно, а с другой стороны, процедура плановых контрактов – основное средство выполнения регионального плана – позволяет ограничить возможные расхождения.

На региональном уровне децентрализованное планирование опирается на несколько институтов: это Региональный совет, председатель которого наделен исполнительными функциями, это консультативный орган – экономический и социальный комитет и, наконец, префект региона, представляющий государственную власть.

Политический орган, избираемый всеобщим прямым голосованием, – Региональный совет обсуждает все вопросы, относящиеся к региональной компетенции. Им голосуется, в частности, бюджет региона, документы регионального планирования и проект планового контракта, согласуемый между его председателем и представителем государства.

В деле планирования и плановых контрактов технические аспекты решаются службами региона и региональными службами государства, координация которых на правительственном уровне осуществляется Генеральным секретарем по региональным делам. Но основные вопросы экономической политики решаются путем непосредственных переговоров между префектом региона и председателем Регионального совета.

Консультативный орган – Региональный экономический и социальный совет (CESR), состоящий из представителей, назначаемых организациями региона, имеющими экономический, социальный, профессиональный, образовательный, научный и культурный характер. Его задача – отразить на уровне региона мнения представителей экономических, социальных и культурных сфер.

Регион является единственным территориальным образованием, в котором сосуществуют консультативный социально-профессиональный коллективный орган и принимающий решения коллективный политический орган – совет. Такое положение является результатом определенной эволюции, децентрализации планирования.

Правительственные институты децентрализованного планирования

Во Франции на государственном уровне различными этапами децентрализованного планирования занимаются, главным образом, две организации: Генеральный комиссариат планирования и Делегация по благоустройству территории и региональным мероприятиям (DATAR).

Генеральный комиссариат планирования составляет для региональных партнеров документ, который служит основой для перспективного планирования и формирования стратегии.

Созданная в 1963 г. Делегация по благоустройству территории и региональным мероприятиям представляет собой небольшую организацию, которая насчитывает около 60 ответственных работников. В координации региональных вопросов она играет межминистерскую роль. С участием заинтересованных министерств она занимается воплощением в жизнь политики развития инфраструктуры территории.

Общие задачи экономической политики обустройства территорий определяются в рамках индикативного плана. За координацию межминистерских мероприятий по проведению этой политики отвечает Делегация по благоустройству территории и региональным мероприятиям.

Деятельность Делегации по благоустройству территории и региональным мероприятиям основывается на использовании определенных инструментов, главными из которых являются:

- система финансового стимулирования в целях экономической децентрализации;
- содействие различных фондов, в том числе главного из них – Фонда содействия благоустройству территорий, управление которым обеспечивается Делегацией;

- финансовые средства, предусмотренные в плановых контрактах между государством и регионами;

- участие Франции в координации деятельности европейских структурных фондов, основным из которых является Европейский фонд регионального развития (PEDER).

Организация децентрализованного планирования

Французский опыт децентрализованного планирования оказался весьма успешным, хотя он и сопровождался неизбежными в столь сложном процессе трудностями.

Региональные планы. Первоначально менее половины всех регионов разработали подлинные региональные планы, т.е. глобальную стратегию развития, опираясь на детальные программы мероприятий. Эта задача была довольно сложной по методологическим причинам, так как отсутствовали региональные модели, позволяющие протестировать варианты региональной экономической политики. Имели место и организационные трудности, обусловленные слабостью бюджета регионов и масштабами проблем.

Плановые контракты между государством и регионами. Практика плановых контрактов первого поколения была несомненным успехом французского планирования, поскольку:

- все регионы подписали контракты с государством;
- эксперимент дал возможность научно проработать среднесрочное индикативное планирование взаимодействия между государством, регионами и другими местными органами власти;
- контракты явились предметом крупных финансовых обязательств, в общей сложности – 73,3 млрд. фр., из которых почти 46 млрд. фр.

Первое поколение плановых контрактов обеспечили создание партнерских отношений между государством и регионами.

Второе поколение плановых контрактов характеризуется прогрессом совместных усилий. Общая сумма контрактов составила более 100 млрд. фр., все регионы выделили на исполнение контрактов почти 46 млрд. фр.

Государство ассигновало сумму более 54 млрд. фр. для проведения мероприятий по следующим четырем основным направлениям плановых контрактов.

В соответствии с приоритетом, отводимым занятости, экономическому развитию и конкурентоспособности предприятий, государство в первую очередь стимулировало регионы, более всего нуждающиеся в экономической перестройке.

Профессиональная подготовка, исследования и передача технологий.

Развитие инфраструктуры коммуникаций, что способствовало включению всех французских регионов в европейскую систему коммуникаций, экономических обменов и улучшению транспортных условий в городах.

Мероприятия солидарности в целях содействия определенным категориям населения или уязвимым в экономическом отношении территориям.

Таким образом, после контрактных отношений было сведено к четырем приоритетам, а воздействие государства через субсидии было изменено в зависимости от приоритетов благоустройства территории. В этой связи показатели финансирования государства на душу населения по различным регионам варьировалось более чем в три раза [9].

2.6 ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЦЕЛЕВЫХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В КАНАДЕ

Ежегодно федеральное правительство Канады передает провинциям и землям значительные средства, которые играют важную роль в жизни канадцев. Провинции и земли страны развиты неодинаково и поэтому располагают разными доходами для оказания государственных и общественных услуг. Федеральные средства позволяют обеспечивать сравнимый уровень общественных благ и услуг независимо от места проживания канадских граждан.

Федеральный центр оказывает провинциям и землям существенную помощь, особенно в области здравоохранения и образования, социальной помощи и общественных услуг. Как полагают, федеральная помощь провинциям и землям более всего способствует сплочению канадцев. В течение последних десятилетий она была главным орудием создания и поддержания хорошей государственной системы здравоохранения, а также национальной системы колледжей и университетов.

С 1999 г. федеральная помощь оказывается по общему пятилетнему плану, что позволяет заметно улучшить финансовое планирование в провинциях и землях. К сожалению, в положениях Бюджетного кодекса РФ о перспективном финансовом плане не раскрывается содержание многолетнего

финансового планирования, не упоминается программно-целевое бюджетное планирование, а также возможности составления скользящего бюджета, применяемых в бюджетном планировании некоторых развитых стран уже с 70-х гг.

В 1998 г. федеральные средства занимали от 14 до 42 % доходов в бюджетах провинций и земель Канады. Более 90 % средств им передается по трем основным федеральным программам.

Первая из них направлена на укрепление систем здравоохранения и образования, а также систем оказания социальной помощи и общественных услуг в провинциях и землях.

Она была предусмотрена в 1995 г. и вступила в силу в апреле 1996 г. Программа дает провинциям более широкое поле действия в управлении разными социальными программами и в распределении средств между ними. Она позволяет им соблюдать основные требования канадского законодательства о здравоохранении: всеобщность, целостность, доступность, перемещаемость, государственное управление. Наличие достаточных средств позволяет им сократить разрыв во времени между обращением за врачебной помощью или социальной помощью и ее получением.

Помощь по этой программе заменила прежнее федеральное финансирование принятых провинциями программ по здравоохранению и образованию, а также федеральную поддержку их программ социальной помощи и общественных услуг. Как и финансирование принятых программ, новый вид помощи предусматривает перечисление средств и уступку налогов.

При уступке налогов федеральное правительство снижает ставки своих налогов, чтобы провинции и земли могли повысить свои ставки обложения. Так, в 1998 г. федеральное правительство уступило провинциям и землям 13,5 пункта личного подоходного налога и 1 пункт корпоративного. В итоге доходы, зачисляемые ранее в федеральный бюджет, были собраны в бюджеты провинций и земель.

Такая уступка налогов увеличилась с 2 – 7 млрд. долл. в 1977 г. до 13,5 млрд. долл. в 1998 г. Но такое положение возникло не сразу.

В 1977 г. провинции были согласны, чтобы уступаемые налоги составляли часть федеральной помощи, оказываемой на здравоохранение и образование. Затем пришли к заключению соглашений с федеральным центром о финансировании принимаемых провинциями и землями программ, в которых от федерального правительства потребовали, чтобы его помощь на здравоохранение и социальные программы была предоставлена равными долями в виде перевода средств и налоговых уступок.

Хотя порядок предоставления федеральной помощи путем перевода средств и путем уступки налогов различен, оба эти вида помощи одинаково действуют на финансы федерального центра, провинций и земель.

В 1996 г. федеральное правительство решило, что увеличение уступок налога не должно убавить или устранить перечисление средств. А в 1998 г. федеральный центр принял закон о повышении доли перечисления средств и в 1999 г. был повышен объем помощи, но с оговоркой, что средства пойдут только на здравоохранение. В течение последующих пяти лет провинции и земли получают дополнительно 11,5 млрд. долл., которые распределяют на основе равной величины на жителя. С учетом 12,5 млрд. долл., которые были предусмотрены федеральным бюджетом на 1999 г. для перечисления провинциям и землям, речь идет о самом крупном программно-целевом вложении, когда-либо совершенном федеральным правительством.

Эти средства помогут провинциям и землям улучшить систему здравоохранения и обеспечить своевременный доступ к врачебной помощи высокого качества.

По этой программе провинции и земли Канады получают 150 млрд. долл., из которых 74 млрд. составят переводы средств. Такие средства, даже при изменении распределения средств, позволят провинциям и землям обеспечивать предвидимое и устойчивое финансирование здравоохранения, образования и других социальных программ.

Для достижения таких целей и в Российской Федерации можно было бы использовать программно-целевой метод оказания финансовой поддержки, не только составляя многолетние федеральные программы, но и участвуя в их исполнении, строго спрашивая за целевое применение средств.

Раньше в расчете на одного жителя федеральная помощь на здравоохранение и социальные программы распределялись по провинциям и землям неравномерно. Прежний порядок государственного содействия был программой разделения издержек, согласно которой государство принимало на себя половину расходов программ провинций и земель по социальной помощи и общественным услугам. В 1990 г. программой сдерживания государственных расходов федеральное правительство ограничило годовой рост отчислений на выполнение этих программ 5 % для Онтарио,

Альберты и Британской Колумбии. Другие провинции продолжали пользоваться соглашением, не ограничивающим разделения издержек.

Хотя вначале речь шла о временной мере на два года, отчисления тем указанным провинциям в порядке содействия оставались под мерами сдерживания расходов вплоть до 1995 г. Когда в 1996 г. вошедшая в силу помощь на здравоохранение и социальные программы заменила как прежний порядок финансирования принятых программ провинций и земель по здравоохранению и образованию, так и порядок государственного содействия, провинции и земли получили столько же средств, сколько они получили бы по прежним программам. Но оставалась существенная разница в размерах федеральной помощи в расчете на жителя разных провинций и земель.

В начале 1999 г. федеральное правительство объявило, что разница будет постепенно уменьшена наполовину к 2002 г. Но принятый на 1999 г. бюджет предусматривает полное устранение расхождений в течение трех лет. Тогда провинции и земли получают одинаковую в расчете на жителя федеральную помощь на здравоохранение и социальные программы. И это позволит оказывать всем канадцам равные услуги здравоохранения, социальную помощь и общественные услуги. В 1998 г. такая федеральная помощь составила от 600 канадских долларов – на жителя Альберты, до 900 канадских долларов – на жителя Квебека. В 2001 г. все провинции и земли получили 960 канадских долларов на жителя, а в 2002 г. получают 985 канадских долларов.

Вторая федеральная программа нацелена на увеличение бюджетных средств менее благополучных провинций и земель, чтобы они могли оказывать своим жителям разные услуги приблизительно на уровне других. В силу своей важности для таких провинций и земель эта федеральная программа избежала меры жестокой экономии начала 90-х гг. и в значительной степени содействовала укреплению канадской федерации. Поскольку не все провинции и земли могут извлекать достаточные доходы для финансирования государственных и общественных услуг, федеральная помощь позволяет менее благополучным регионам оказывать канадцам сравнимые услуги независимо от места проживания.

Принятая 42 года назад программа является единственной, цель которой записана в канадской конституции: "Парламент и правительство Канады берут твердое обязательство выплачивать провинциям и землям средства, достаточные для того, чтобы довести их расходы до состояния обеспечивать качественные социальные услуги и вести сравнимое налогообложение".

В Канаде такие средства получают Новая Земля, Остров Эдуарда, Новая Шотландия, Новый Брансвик, Квебек, Манитоба, Саскачеван. Средства предоставляются без оговорки их применения, поэтому получатели могут использовать их по своему усмотрению. Такие средства играют важную роль в жизни провинций и земель, позволяя им поддерживать и улучшать качество государственных и общественных услуг.

Средства, передаваемые по этой программе, определяются по формуле, изложенной в федеральном законе. Возможности извлечь доходы каждой провинции и земли оцениваются в зависимости от ее способности извлекать доходы из более 30 источников (включая личный и корпоративный подоходный налог, налог с продаж, земельный налог), полагая, что они используют средние налоговые ставки и льготы для каждого источника дохода.

Норму составляет средний показатель по пяти провинциям "со средними доходами" (Квебек, Онтарио, Манитоба, Саскачеван, Британская Колумбия). Когда финансовая возможность провинции по сравнению с нормой уменьшается по причине спада ее хозяйственной деятельности, отчисления ей увеличиваются, и наоборот. Таким образом, эта программа поддерживает устойчивость доходов менее благополучных провинций и земель.

Перечисление таких средств имеет верхний и нижний пределы. Верхний защищает федеральное правительство от неограниченного роста отчислений, а нижний защищает провинции от резких годовых уменьшений таких поступлений.

Законодательство об увеличении бюджетных средств менее благополучных провинций и земель пересматривается и обновляется через каждые пять лет. В последующие годы после принятия программы федеральный центр Канады, провинции и земли сотрудничают по ее улучшению, чтобы она как можно точнее определяла разрыв между финансовыми возможностями провинций и земель. С этой целью подготовлен и представлен в парламент проект закона о внесении поправок и дополнений в законодательство по некоторым налогам. Новое положение о налоге на продажу предусматривает иной порядок его взимания в Квебеке, Новом Брансвике, Новой Шотландии, Новой Земле и в пяти других

провинциях. К положениям о лотерейных билетах добавляются положение о видео-лотерее и о казино. Предлагается новый способ учета издержек производства изделий из древесины и природного газа.

Расчеты федеральных перечислений для увеличения средств менее благополучных провинций и земель издаются два раза в год по мере появления данных о развитии хозяйства в провинциях и землях и о его влиянии на их финансовые возможности. Обычно перечисления по этой программе повышаются, отражая развитие хозяйства всей страны. Но иногда они увеличиваются по причине оживления хозяйства в указанных пяти провинциях "со средними доходами".

Третья федеральная программа связана с поддержкой канадских земель Крайнего Севера и принята с учетом повышенной стоимости государственных и общественных услуг в них, быстрого роста их населения и слаборазвитого хозяйства, которые ограничивают возможности извлечения доходов и требуют повышенных расходов. Она учитывает также большие пространства и слабое их заселение.

Федеральное финансирование составляет важный источник средств для таких земель. В 1990 г. с ними заключены новые соглашения о выделении федеральных средств на ближайшие пять лет, которые вступили в силу 1 апреля 1999 г. Им предшествовали тщательные переговоры с руководством земель. Заключенные соглашения призваны обеспечить устойчивое и предвидимое финансирование на прочной основе финансового планирования.

Кроме финансовой поддержки по этим трем программам федеральное правительство оказывает помощь и на основе других программ. Они охватывают субвенции муниципалитетам, отменившим земельный налог, финансовую помощь в случае стихийных и других бедствий, а также программы самого федерального министерства финансов.

Так в 1967 г. министерство финансов приняло программу налоговой устойчивости, направленную на возмещение убытков провинций и земель, доходы которых снижаются из года в год по причине хозяйственного спада. Она не касается уменьшения доходов после изменения налоговой политики и из-за колебания налоговых ставок. Провинция или земля получает федеральные средства, если по причине ее хозяйственного состояния ее доходы уменьшаются более чем на 5 %. При этом помощь ограничена 60 канадскими долларами на жителя.

Министерство финансов Канады ведет также программу обеспечения доходов провинций при изменении налога на доход физических лиц, охватывающую провинции, подписавшие договор с федеральным правительством о возмещении потерь от пересмотра федеральной политики по налогу на доход физических лиц. Программа предусматривает восполнение потерь в той мере, в какой изменение федеральной политики уменьшает доходы провинций от этого налога.

Самой старой федеральной субвенцией, предоставляемой министерством финансов Канады, является субвенция законодательным органам провинций и земель, введенная еще в 1867 г. законом Британской Северной Америки. Тогда ее получили первые четыре провинции – члены Конфедерации на содержание своих законодательных органов. Затем соглашения были заключены и с другими провинциями, вошедшими в Конфедерацию [16].

3 ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

НАИБОЛЕЕ ОЧЕВИДНЫЙ И ДО СИХ ПОР НАИМЕНЕЕ УЧИТЫВАЕМЫЙ ПРИЗНАК ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ – СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОРИЕНТАЦИЯ, Т.Е. ОЦЕНКА ВЕКТОРА И КОЛИЧЕСТВЕННЫХ ПАРАМЕТРОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ СИТУАЦИЙ, ПРЕЖДЕ ВСЕГО ПО ТОМУ, КАК ОНИ ВЛИЯЮТ НА УРОВЕНЬ И КАЧЕСТВО ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ...

ЛЕКСИН В. Н., ШВЕЦОВ А. Н. "ГОСУДАРСТВО И РЕГИОНЫ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ".

3.1 НЕОБХОДИМОСТЬ И ПРЕДПОСЫЛКИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РЕГИОНЕ

В условиях перехода российской экономики к системе рыночных отношений с их свободой выбора и конкуренции объективно осуществляется процесс суверенизации республик, краев, областей Российской Федерации, связанный с укреплением их политического статуса, усилением экономической самостоятельности и становлением основ финансово-бюджетной независимости. Знания о территориях, их ресурсах, производственном и экономическом потенциалах, методах управления и формах организации общественного хозяйства при этом являются одним из факторов их эффективного и динамичного использования.

Все более заметную роль начинает играть региональная политика, которая оказалась востребованной всем ходом экономических реформ, поскольку исследует такие важные процессы, как природно-ресурсный потенциал территории и его воспроизводство, демографию и занятость населения, уровень и качество жизни, взаимодействие региональных рынков и механизмы управления этими процессами.

Развитие регионов, необходимость их реструктуризации представляет собой момент реализации общегосударственной стратегии управления и предполагает не просто упорядочение отдельных звеньев и свойств организованной региональной системы, но и внедрение в эту систему современных тенденций в практике государственного регулирования и управления регионом.

Управление экономикой страны и регионов является центральным звеном сложной цепи хозяйственных процессов, и формирование системы эффективного управления является одной из первостепенных задач государства.

Метод управления можно определить как способ воздействия на управляемую систему для реализации поставленных целей посредством выполнения необходимых функций (планирование, организация, мотивация, контроль). Не будет вызывать возражения утверждение о том, что планирование является важнейшим этапом процесса управления, определяющим цели, наиболее эффективные методы и средства, необходимые для достижения этих целей, и систему показателей, определяющих ход работ по достижению поставленных целей. Другими словами, с одной стороны, планирование – это постановка цели и определение путей ее достижения, с другой – это набор взаимосвязанных показателей, характеризующих правильность выбранных путей достижения цели и ход этого процесса.

Вопрос о целеполагании в управлении вообще, а в государственном управлении особенно принадлежит к числу самых актуальных для управленческой теории и практики. Сама сущность управления требует налаженного механизма целеполагания, а в нем – логического продвижения от более абстрактного общего предвидения к конкретному прогнозированию (в разных моделях и вариантах), от него к программированию с использованием современной математической и иной методологии и методики, а далее и к планированию – выбору надлежащего образа действий и его неуклонному проведению в жизнь. Как отмечают исследователи из США "планирование – это принятые заранее решения о том, что делать, когда делать и кто будет делать. Планирование наводит мост между

нашим нынешним положением и тем, которого мы хотим достичь". Поэтому отказ от планирования (при всей условности многих его элементов) означает отказ от целеполагания в государственном управлении, а следовательно, и от самого управления как такового, так как в подобном случае на первое место выходят стихийные механизмы с абсолютной непредсказуемостью их последствий.

Одной из серьезных проблем в нашей стране являются межрегиональные контрасты в социально-экономическом развитии регионов. Причем в последнее время эти контрасты углубляются. Если в 1995 г. регионы РФ различались по среднедушевому производству ВРП в 22,4 раза, то в 2001 г. разрыв составил около 40 раз. По уровню собственных доходов на душу населения различие составило 180 раз (Ямало-Ненецкий автономный округ и республика Ингушетия). В основе социально-экономической дифференциации лежат природные, климатические исторические, культурные и другие факторы, а также особенности и результаты процесса формирования территориальной структуры хозяйства страны.

Так, если весь ресурсно-сырьевой потенциал России принять за 100 %, то более 50 % приходится на 10 регионов, 10 регионов из 89 производят 44 % всего ВВП РФ, а 17 регионов – 58 %. Решение проблемы различий в региональном развитии предполагает новые и более эффективные стратегические и тактические подходы. Одним из которых является разработка и реализация региональных программ социально-экономического развития. Государственное участие в финансирование объектов, включенных в программы экономического и социального развития регионов, является основным средством активного воздействия на обеспечение научно-технического прогресса, развитие рыночной инфраструктуры, социальной защиты населения, охраны природы.

3.2 ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Программы экономического и социального развития субъектов Российской Федерации представляют собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, инициируемых, разрабатываемых и осуществляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития субъектов Российской Федерации.

Участие Российской Федерации в финансировании объектов, включенных в программы экономического и социального развития субъектов Российской Федерации, является основным средством активного воздействия на обеспечение научно-технического прогресса, развитие рыночной инфраструктуры, социальной защиты населения, охраны окружающей природной среды, государственной поддержки отраслей промышленности, строительства и строительной индустрии, газификации и водоснабжения, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и дорожного хозяйства в регионах Российской Федерации и средством обеспечения развития федеративных и национальных отношений.

Каждый субъект Российской Федерации вправе в течение финансового года иметь только одну программу экономического и социального развития региона, часть объектов и мероприятий которой включена в федеральную адресную инвестиционную программу либо финансируется из фонда развития регионов (далее именуемую региональная программа).

Основными целями разработки и реализации региональных программ являются:

- формирование нормативно-правовой базы;
- обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства;
- обеспечение единых государственных минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей субъектов;
- выравнивание условий социально-экономического развития субъектов и обеспечение равноправного доступа к государственному финансированию;
- предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита субъектов;
- приоритетное развитие субъектов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- максимальное использование природно-климатических особенностей субъектов;

- объединение государственного финансирования развития субъектов с внебюджетными кредитными ресурсами;
- обеспечение прозрачности при распределении бюджетных и внебюджетных средств;
- развитие самокупаемости в тех сферах, где для этого существуют необходимые предпосылки, и образование в результате проведения программных мероприятий источников накопления внутрирегиональных инвестиционных ресурсов для дальнейшей реализации государственных целевых программ в регионе.

В работе с региональными программами выделяются следующие этапы:

- отбор проблем для программной разработки;
- принятие решения о разработке проекта региональной программы и его формирование;
- проведение предусмотренных законодательством Российской Федерации экспертиз проекта региональной программы;
- утверждение региональной программы;
- утверждение перечня объектов региональной программы, включаемых в федеральную адресную инвестиционную программу либо предлагаемых к финансированию из фонда развития регионов;
- регистрация региональной программы;
- управление реализацией региональной программы и контроль за ходом ее выполнения;
- подведение итогов реализации региональной программы.

Отбор проблем для их программной разработки и решения на уровне региональных программ производится высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации и прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и определяемыми на основе этих прогнозов приоритетами.

Критериями отбора проблем для их программной разработки являются:

- значимость проблемы – возможность в результате положительного решения проблемы достичь ключевых для данного региона целей и тем самым существенно повлиять на всю социально-экономическую ситуацию в регионе;
- невозможность комплексно решить проблему в приемлемые сроки за счет использования действующего рыночного механизма и необходимость государственной поддержки для ее решения;
- принципиальная новизна и высокая эффективность технических, организационных и иных мероприятий, необходимых для широкомасштабного распространения прогрессивных научно-технических достижений и повышения на этой основе эффективности общественного производства;
- необходимость координации межотраслевых связей технологически сопряженных отраслей и производств для решения данной проблемы.

При обосновании необходимости решения проблем программными методами на уровне региональных программ должны учитываться цели социально-экономического развития соответствующего региона и Российской Федерации в целом, направления структурной и научно-технической политики, результаты анализа экономического, социального и экологического состояния региона и страны в целом, а также международные договоренности.

При отборе конкретных производственных объектов и проектов основным фактором является возможность обеспечить максимальную экономическую и прежде всего бюджетную эффективность.

Приоритет имеют те проекты и производственные объекты, где предоставление бюджетных средств предполагается в основном на возвратной основе и может повлечь наибольший приток средств частных и в том числе иностранных инвесторов.

Высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации является государственным заказчиком региональной программы и несет ответственность за своевременную и качественную подготовку и реализацию региональной программы, подготавливает исходное задание на ее формирование, управляет действиями разработчиков региональной программы.

Содержание и структура региональных программ должны соответствовать типовому макету программы экономического и социального развития субъектов Российской Федерации.

К проекту региональной программы должны быть приложены пояснительная записка, бизнес-план с социально-экономическим и технико-экономическим обоснованиями, положительное заключение государственной экологической экспертизы (по программам, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду) и, при необходимости, соглашения (договоры) о намерениях между государственным заказчиком программы с предприятиями, организациями,

физическими лицами, подтверждающие финансирование программы из внебюджетных источников, проект перечня объектов и мероприятий региональной программы, включаемых в федеральную адресную инвестиционную программу либо финансируемых из фонда развития регионов (далее именуемого перечень объектов и мероприятий), и лист согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти перечня объектов и мероприятий.

Перечень объектов и мероприятий должен включать объекты федерального значения либо объекты (предприятия, организации), производящие продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и (или) находящиеся в федеральной собственности.

Перечень объектов и мероприятий может также включать объекты инфраструктуры, создание либо развитие которых имеет ключевое значение для обеспечения государственных минимальных социальных стандартов в регионе, выравнивания возможностей субъектов Российской Федерации в целях обеспечения граждан страны всей полнотой социально-экономических прав, и не может быть осуществлено отдельным субъектом Российской Федерации самостоятельно без поддержки Российской Федерации.

После утверждения региональной программы государственный заказчик программы предоставляет региональную программу и проект перечня объектов и мероприятий на согласование полномочному представителю Президента Российской Федерации в федеральном округе, на территории которого планируется реализация соответствующей региональной программы.

Проект перечня объектов и мероприятий с положительным заключением полномочного представителя Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе направляется на согласование в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти.

Объекты и мероприятия должны быть согласованы соответствующими федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации в 20-дневный срок со дня предоставления на согласование.

При необходимости с учетом замечаний и предложений соответствующих федеральных органов исполнительной власти государственный заказчик региональной программы совместно с ее разработчиками производит доработку региональной программы и вносит необходимые изменения в перечень объектов и мероприятий.

Согласованный перечень объектов и мероприятий утверждается Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации.

Региональные программы подлежат регистрации в Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации, которое создает и ведет Реестр региональных программ.

3.3 ПОРЯДОК ФИНАНСИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

Финансирование региональных программ производится за счет привлекаемых для выполнения этих программ внебюджетных источников, средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Решение проблем, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляется в основном за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Мероприятия, вошедшие в утвержденный перечень объектов и мероприятий, финансируются с участием федерального бюджета.

Для реализации региональных программ по решению государственного заказчика региональной программы в составе имущества, закрепленного за дирекцией региональной программы, могут создаваться специальные фонды.

Источниками средств, направляемых в эти фонды, являются:

- прибыль, остающаяся в распоряжении предприятий и организаций;
- средства бюджетов субъектов Российской Федерации;
- средства внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти;
- другие средства.

По вопросам формирования специальных фондов, требующим решения Правительства Российской Федерации или Федерального Собрания, государственным заказчиком региональной программы вносятся соответствующие предложения.

К внебюджетным источникам, привлекаемым для финансирования региональных программ,

относятся:

- взносы участников региональной программы, включая предприятия и организации государственного и негосударственного секторов экономики;
- целевые отчисления от прибыли предприятий, заинтересованных в реализации региональной программы либо получивших прибыль от участия в реализуемых и (или) в ранее реализованных региональных программах;
- кредиты банков;
- средства фондов и общественных организаций;
- средства зарубежных инвесторов, заинтересованных в реализации региональной программы или ее отдельных мероприятий (иностранные инвестиции);
- другие поступления.

Целевое финансирование объектов и мероприятий региональных программ, включенных в федеральную адресную инвестиционную программу либо финансируемых из фонда развития регионов, производится в порядке, установленном бюджетным законодательством.

Государственные заказчики региональных программ с учетом хода их реализации в текущем году, проведения с исполнителями предконтрактной проработки размещения заказов для государственных нужд уточняют объемы необходимых средств для финансирования объектов и мероприятий региональных программ в очередном году и представляют соответствующие данные в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации.

При подготовке федеральной адресной инвестиционной программы и бюджета на очередной финансовый год, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти на основе данных, представленных государственными заказчиками региональных программ, с учетом хода выполнения мероприятий реализуемых региональных программ, мер по привлечению внебюджетных источников финансирования, средств бюджетов субъектов Российской Федерации, возможностей федерального бюджета определяют государственную поддержку объектов и мероприятий региональных программ.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти обеспечивают контроль за использованием государственными заказчиками целевых бюджетных ассигнований.

При сокращении объемов бюджетного финансирования работ по объектам и мероприятиям региональной программы по сравнению с предусмотренными государственный заказчик региональной программы разрабатывает дополнительные меры по привлечению внебюджетных источников, средств бюджетов субъектов Российской Федерации для финансирования объектов и мероприятий региональной программы в установленные сроки.

Основным субъектом, участвующим в реализации региональных программ, определяющим формы и методы организации управления реализацией региональных программ и несущим ответственность за реализацию региональных программ, является государственный заказчик программы

Текущее управление исполнителями региональной программы в ходе ее реализации и обеспечение эффективного использования средств, выделяемых на финансирование объектов и реализацию мероприятий региональной программы, производится дирекцией региональной программы, формируемой государственным заказчиком программы.

Дирекция региональной программы действует на основании положения о ней, утверждаемого государственным заказчиком программы.

Дирекция региональной программы возглавляется одним из заместителей руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, ответственного за реализацию региональной программы.

Методическое руководство реализацией региональных программ проводит Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации во взаимодействии с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации с участием государственных заказчиков региональных программ, заинтересованных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по инициативе любого из перечисленных органов организует экспертные проверки реализации отдельных региональных программ.

В ходе экспертной проверки обращается внимание на выполнение сроков реализации программных мероприятий, на целевое и эффективное использование средств, выделяемых на их реализацию,

привлечение средств внебюджетных источников финансирования и бюджетов субъектов Российской Федерации, достижение конечных результатов региональной программы.

По результатам экспертных проверок подготавливаются предложения о целесообразности финансирования объектов и мероприятий региональной программы, включенных в федеральную адресную инвестиционную программу либо финансируемых из фонда развития регионов, или о прекращении финансирования, уточнении льгот или применении санкций к участникам реализации программ.

Бюджетные заявки на финансирование объектов и мероприятий, включенных в региональные программы, в результате экспертных проверок реализации которых установлено эффективное использование государственными заказчиками программ бюджетных и внебюджетных средств, подлежат рассмотрению в первоочередном порядке.

Государственный заказчик региональной программы, с учетом выделяемых на реализацию региональной программы финансовых средств, ежегодно уточняет целевые показатели и затраты по программным мероприятиям, механизм реализации программы, состав исполнителей.

При необходимости государственный заказчик региональной программы может продлить срок реализации региональной программы, но не более чем на один год и только в части мероприятий, не касающихся объектов региональной программы, включенных в федеральную адресную инвестиционную программу либо финансируемых из фонда развития регионов.

При недофинансировании из федерального бюджета объектов и мероприятий региональной программы, включенных в федеральную адресную инвестиционную программу либо финансируемых из фонда развития регионов, государственный заказчик региональной программы вносит предложения в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации о продлении истекающего в текущем году срока реализации региональной программы в части мероприятий по объектам региональной программы, включенным в федеральную адресную инвестиционную программу либо финансируемым из фонда развития регионов.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти принимает решение о продлении срока реализации региональной программы в части мероприятий по объектам региональной программы, включенным в федеральную адресную инвестиционную программу либо финансируемым из фонда развития регионов, или нецелесообразности их дальнейшей государственной поддержки.

В случае установления по результатам экспертной проверки хода реализации отдельных региональных программ факта ненадлежащего исполнения государственным заказчиком своих функций по реализации региональной программы Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти вправе принять решение о продлении срока действия региональной программы в части мероприятий по объектам региональной программы, включенным в федеральную адресную инвестиционную программу либо финансируемым из фонда развития регионов.

Подготовка продленной региональной программы, срок реализации которой истекает в текущем году, осуществляются в порядке, установленном для формирования региональных программ.

Государственный комитет Российской Федерации по статистике, совместно с государственными заказчиками программ организует ведение ежеквартальной статистической отчетности по реализации региональных программ по перечню показателей, согласованных с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации.

Государственные заказчики региональных программ направляют:

- в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти статистическую, справочную и аналитическую информацию о реализации региональных программ, необходимую для выполнения возложенных на федеральные органы функций;
- ежегодно до 1 марта в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации доклады о ходе работ по региональным программам и эффективности использования финансовых средств.

По итогам рассмотрения докладов о ходе реализации в отчетном году региональных программ Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации принимает решение о составе объектов и мероприятий региональных программ, включаемых в федеральную адресную инвестиционную программу либо финансируемых из фонда развития регионов на следующий финансовый год.

3.4 МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НА ОСНОВЕ ТИПОВОГО МАКЕТА РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ

Программы экономического и социального развития субъектов Российской Федерации (далее именуются – региональные программы) в отличие от федеральных целевых программ разрабатываются и реализуются субъектами Российской Федерации, которые самостоятельно определяют цели и задачи таких программ, порядок их разработки и механизм реализации. Утверждение указанных программ осуществляется в соответствии с подпунктом "г" п. 2 ст. 5 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Основной целью региональной программы является эффективное использование в условиях рыночной экономики природного, производственного, трудового и интеллектуального потенциала субъекта Российской Федерации, наращивание его за счет положения в общероссийском и международном разделении труда для повышения уровня жизни населения региона.

Макет программы экономического и социального развития субъекта Российской Федерации носит рекомендательный характер. Главное его назначение обеспечить методологическое единство региональных программ и их взаимоувязанность с целями государственной стратегии экономического и социального развития страны.

Программная разработка решения региональных проблем осуществляется в соответствии с прогнозами социально-экономического развития Российской Федерации и соответствующей территории и определяемыми на основе этих прогнозов приоритетами.

В региональных программах указываются цели социально-экономического развития соответствующего региона, направления структурной и научно-технической политики, законодательных и институциональных преобразований, прогнозы развития региональных потребностей с учетом результатов анализа экономического, социального и экологического состояния субъекта Российской Федерации и страны в целом, а также международных договоренностей.

Основным фактором при отборе конкретных производственных объектов и проектов является соблюдение равных конкурентных условий и возможность обеспечения максимальной экономической и бюджетной эффективности.

Приоритетными являются те производственные объекты и проекты, где предоставление бюджетных средств предполагается осуществлять на возвратной основе и способствует наибольшему притоку внебюджетных средств, в том числе средств иностранных инвесторов. Далее рассмотрим макет региональной программы социально-экономического развития.

СТРУКТУРА ПРОГРАММЫ

ПАСПОРТ ПРОГРАММЫ

I СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 1 Социально-экономическое положение субъекта Российской Федерации.
- 2 Основные проблемы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.
- 3 Оценка действующих мер по улучшению социально-экономического положения субъекта Российской Федерации.
- 4 Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

II ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, СРОКИ И ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

III СИСТЕМА ПРОГРАММНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

- 1 Программные мероприятия.
- 2 Мероприятия федеральных, межрегиональных и региональных программ, реализуемые на территории субъекта Российской Федерации.

IV ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОГРАММОЙ И КОНТРОЛЬ ЗА ХОДОМ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

V РЕСУРСНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОГРАММЫ

VI ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ, СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПОСЛЕДСТВИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

- 1 Ожидаемые социально-экономические результаты.
- 2 Расчет эффективности реализации мероприятий программы.
- 3 Оценка экологических последствий реализации мероприятий программы.
- 4 Интегральная оценка эффективности реализации программы.

ПРИЛОЖЕНИЯ К ПРОГРАММЕ

Приложение 1 "Система программных мероприятий".

Приложение 2 "Эффективность программных мероприятий".

Приложение 3 "Объемы и источники финансирования".

Приложение 4 "Мероприятия программы, предлагаемые к финансированию с использованием средств федерального бюджета".

Паспорт программы содержит краткие сведения о программе, включая ее основные параметры:

- Наименование программы.
- Основание для разработки программы (наименование, номер и дата нормативного акта).
- Заказчик программы.
- Основные разработчики программы.
- Основная цель программы.
- Основные задачи программы.
- Сроки и этапы реализации программы.
- Перечень подпрограмм и основных мероприятий.
- Исполнители подпрограмм и основных мероприятий.
- Объемы и источники финансирования программы.
- Система организации контроля за исполнением программы.
- Ожидаемые конечные результаты реализации программы.

I СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1 Социально-экономическое положение субъекта Российской Федерации.

Социально-экономическое положение региона характеризуется следующими показателями:

1) общая информация о регионе (географическое положение, территория, особенности природных условий, численность и национальный состав населения, крупные населенные пункты, основные отрасли экономики, главные транспортные магистрали);

2) анализ социально-экономического положения региона за предшествующий 3-летний период по следующим направлениям:

- демографическая ситуация (рождаемость, смертность, продолжительность жизни, состояние здоровья населения, миграционные процессы);

- социальная сфера (образование, здравоохранение, наука, культура, занятость населения, уровень преступности и т.д.);

- уровень жизни населения (среднедушевые доходы, заработная плата, прожиточный минимум и потребительская корзина);

- финансы (бюджет и налоги, внебюджетные фонды, финансы унитарных предприятий, межбюджетные отношения, финансовое положение предприятий);

- макроэкономика (объем и структура валового регионального продукта);

- отраслевая структура экономики (промышленность, сельское хозяйство, энергетика, транспорт, связь и информатизация и т.д.);

- внешнеэкономическая деятельность;

- инвестиции (факты, тенденции);

- торговля;

- жилищно-коммунальное хозяйство;

- состояние окружающей среды, природные ресурсы.

Для объективной оценки социально-экономического положения анализируемые показатели

сравниваются с показателями соседних регионов или регионов, сходных с этим субъектом Российской Федерации по специализации и типу хозяйств, а также с аналогичными показателями федерального округа и Российской Федерации и целом.

2 Основные проблемы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Анализ современного социально-экономического положения субъекта Российской Федерации рекомендуется завершить характеристикой основных проблем, решение которых и должно составить основное содержание программы.

Проблемные ситуации порождаются исторически сложившимися диспропорциями и другими противоречиями в экономике региона, тормозящими его развитие. Для количественной характеристики основных проблем целесообразно применять балансовые оценки обеспеченности важнейшими ресурсами (финансовыми, трудовыми, топливно-энергетическими и т.д.). Особое внимание следует уделить институциональным и структурным проблемам, социальной сфере, региональной кооперации с другими субъектами Российской Федерации.

Выявление основных проблем развития, их взаимозависимости создает объективную основу для системного построения целей и задач программы, их логической последовательности и распределения по этапам программы.

3 Оценка мер по улучшению социально-экономического положения субъекта Российской Федерации.

В данной части рассматриваются формы и методы воздействия федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления на социально-экономическое развитие региона и анализируется эффективность реализуемых мер исходя из оценки динамики социально-экономического развития региона, в том числе уровня выполнения запланированных мероприятий, финансирования объектов из всех источников.

По видам указанных воздействий предлагается рассмотреть:

- действующие на территории субъекта Российской Федерации федеральные, межрегиональные, региональные и муниципальные программы;
- суммарные расходы бюджетов всех уровней на территории региона, их структура и эффективность использования;
- договоры и соглашения по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, решения вышестоящих органов государственной власти, уточняющие доходные источники и расходные полномочия субъекта Российской Федерации;
- применяемые фискальные меры, включая налоговые льготы и реструктуризацию задолженности перед бюджетами всех уровней;
- нефинансовое воздействие органов государственной власти и органов местного самоуправления на социально-экономическое положение.

4 Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Разрабатываемая стратегия должна базироваться на ключевых направлениях стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и анализе социально-экономического положения региона.

Она должна содержать идеи и установки, которые дадут ориентиры для бизнеса, потенциальных инвесторов, юридических и физических лиц с указанием перспектив развития региона в целом в рамках реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

При разработке стратегии:

- определяются цели и задачи;
- разрабатывается стратегический план;
- проводится экономический анализ возможных вариантов развития, определяются направления институциональных и структурных преобразований;
- определяются важнейшие секторы экономики, социальной сферы и общие условия развития;
- проводятся модельные исследования (при необходимости).

Следует выделить следующие основные направления стратегии:

- отрасли и производства, структурообразующие хозяйствующие субъекты, привлекаемые к участию в программе;
- система мероприятий по повышению конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности региона, особенно с точки зрения развития приоритетных отраслей и направлений деятельности;

- система мер по развитию малого и среднего бизнеса, в первую очередь предприятий, выпускающих конкурентоспособную продукцию (по качеству, наукоемкости и т.д.), увеличивающих уровень добавленной стоимости и объемы выпускаемой продукции в натуральном выражении, имеющей спрос в регионе, на российском и зарубежном рынках;
- определение направлений расходования ограниченных ресурсов региона.

Одним из направлений стратегии развития региона является рационализация его хозяйственной специализации, то есть целенаправленное изменение структуры хозяйства региона с увеличением доли отраслей и производств, соответствующих местным факторам производства и оказывающих благоприятное влияние на ход развития всего экономического комплекса.

Фактически сложившаяся специализация может быть следствием устаревшей или изначально неэффективной специализации экономики региона. В этом случае при определении стратегических направлений специализации региона необходимо ориентироваться на перспективный профиль, формирующийся с учетом объективных факторов конкурентоспособности региона. При этом возможен вариант перепрофилирования, предполагающий коренное изменение структуры экономики региона.

II ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, СРОКИ И ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

Цели и задачи программы должны соответствовать положениям стратегии социально-экономического развития страны в целом и определяться в соответствии со стратегией социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Рекомендуется прорабатывать иерархическую структуру целей и задач, их взаимосвязанность и сопряженность, определять такие узловые точки, в которых концентрация средств может дать наибольший мультипликативный эффект, послужить условием решения целого ряда других проблем.

Исходным условием решения задач региональной программы должно стать создание благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата в регионе, для чего необходимо предусмотреть:

- проведение институциональных преобразований и совершенствование нормативно-правовой базы;
- создание механизмов, обеспечивающих свободу и доступность экономической инициативы;
- создание среды для равной, добросовестной конкуренции.

Решение указанных задач позволит:

- 1) провести структурные преобразования в сферах экономики и промышленности для повышения их эффективности, мобильности и диверсификации;
- 2) повысить уровень жизни населения, улучшить демографическую ситуацию;
- 3) ускорить развитие отраслей, ориентированных на обеспечение эффективного функционирования агропромышленного комплекса;
- 4) совершенствовать транспортную и информационную инфраструктуру, как основного связующего звена в межрегиональных отношениях;
- 5) провести мероприятия по оздоровлению окружающей среды и предупреждению чрезвычайных ситуаций, рациональному использованию природных ресурсов и их возобновлению;
- 6) сформировать благоприятный социальный климат для деятельности и здорового образа жизни населения.

Целесообразно реализацию программы осуществлять поэтапно.

Сроки и этапы реализации программы должны определяться местными условиями региона, поставленными целями и задачами, характером выполнения мероприятий программы.

Как правило, на первом этапе проводятся мероприятия, необходимые для преодоления кризисных явлений в экономике и социальной сфере.

Осуществляются институциональные преобразования, в том числе формируется необходимая нормативная правовая база, финансовые и инновационные механизмы и др. В результате создается основа для реализации стратегических направлений в развитии региона. Выделяются группы приоритетных инвестиционных проектов, отличающихся высокой коммерческой и бюджетной эффективностью, что позволит региону сформировать собственный инвестиционный потенциал для экономического роста. Также на первом этапе проводится отработка новых механизмов финансирования инвестиционных проектов и мероприятий, сочетающих собственные и заемные средства инвесторов, а также поддержку за счет средств федерального и регионального бюджетов.

На втором этапе обычно реализуются инвестиционные и социальные мероприятия, закрепляющие

достигнутые на первом этапе реализации программы положительные сдвиги в развитии экономики и реформировании социальной сферы.

При необходимости выделяются иные этапы.

Возможны изменения, уточнения и дополнения показателей и соответствующих программных мероприятий, связанные с текущими изменениями приоритетов, бюджетных, хозяйственных и других целевых ориентиров.

III СИСТЕМА ПРОГРАММНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Необходимый системный характер совокупности программных мероприятий придает опора на продуманную систему целей и задач. Все программные мероприятия должны быть ориентированы на реализацию конкретных целей и задач.

Необходимо обеспечить очередность проведения всех программных мероприятий и их взаимосогласованность с проектируемыми объемами финансовых ресурсов, а также согласованность и комплексность решения отраслевых и региональных задач.

На срок до двух лет должны быть конкретизированы программные мероприятия, их финансирование, бизнес-план с социально-экономическими и технико-экономическими обоснованиями.

1 Программные мероприятия

Программные мероприятия группируются по целям и задачам (подпрограммам), на выполнение которых они ориентированы.

В каждом мероприятии указывается следующее:

- его цель;
- план действий по достижению цели, включая укрупненный перечень приобретаемого оборудования с указанием поставщиков (для инвестиционных проектов);
- планируемый физический объем производства (для инвестиционных проектов);
- оценка результатов его реализации с точки зрения обеспечения потребностей населения, улучшения межрегиональных связей, экспортно-импортной составляющей и т.д.;
- объем и структура финансирования с указанием каждого источника;
- показатели эффективности программного мероприятия: значения чистой прибыли, платежей в бюджеты всех уровней, срока окупаемости, числа новых рабочих мест (для инвестиционных проектов).

Формы и перечень программных мероприятий с результатами их реализации приводятся в приложении 1 к программе "Система программных мероприятий", показатели эффективности – в приложении 2 "Эффективность программных мероприятий"; значения объемов и источники финансирования указываются по годам реализации в приложении 3 "Объемы и источники финансирования".

В качестве программных мероприятий следует рассматривать деятельность, направленную на создание и применение механизмов улучшения инвестиционного климата, организацию финансовых институтов в экономике и социальной сфере, развитие рынка товаров и услуг и др. Эффективность их реализации следует оценивать по степени их влияния на процессы в экономике и социальной сфере.

2 Мероприятия федеральных, межрегиональных и региональных программ, реализуемые на территории субъекта Российской Федерации

Назначение этого раздела – обеспечить координацию мероприятий разрабатываемой программы с мероприятиями, которые осуществляются по другим программам на территории субъекта Российской Федерации и определить порядок взаимосогласования этих мероприятий.

По программам указываются:

- перечень объектов программ, реализуемых на территории субъекта Российской Федерации, приобретаемое оборудование с указанием поставщиков;
- объем и структура финансирования объектов программ с указанием каждого источника;
- оценка целесообразности, результатов и эффективности реализации мероприятий программ на территории субъекта Российской Федерации с точки зрения обеспечения потребностей населения, улучшения межрегиональных связей, показателей бюджетной, коммерческой и социальной эффективности, наращивания экспортной составляющей и т.д.

IV ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОГРАММОЙ И КОНТРОЛЬ ЗА ХОДОМ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Формы и методы управления региональной программой определяются заказчиком программы.

В соответствии с функциями полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе и в целях координации усилий по развитию социально-экономического потенциала субъектов Российской Федерации предлагается предусмотреть механизм взаимодействия с ними заказчика программы на всех этапах разработки, утверждения и реализации региональной программы. При необходимости аналогичное взаимодействие можно предусмотреть и с исполнительным органом межрегиональной ассоциации (ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации, в которую (которые) входит соответствующий субъект Российской Федерации.

Общее руководство и контроль за ходом реализации программы осуществляет заказчик программы, который должен обладать достаточным объемом полномочий и ресурсов для эффективного управления программой, с учетом того, что в ходе ее реализации могут подготавливаться проекты нормативных правовых актов, а также будет осуществляться взаимодействие с региональными органами государственной власти, финансовыми, промышленными и общественными организациями.

Основные функции заказчика программы:

- подготовка проекта программы, его согласование в установленном порядке с заинтересованными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, представление на утверждение уполномоченным органам государственной власти субъекта Российской Федерации;
- координация исполнения программных мероприятий, включая мониторинг их реализации, оценка результативности, содействие решению спорных (конфликтных) ситуаций;
- непосредственный контроль за ходом реализации мероприятий, обеспечивающих институциональные и структурные преобразования, формирование финансовых и инновационных институтов, а также работ в области региональной кооперации и реализации мероприятий федеральных целевых программ на территории региона;
- подготовка отчетов о реализации программы, внесение предложений в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти по корректировке программы.

Заказчик может создать дирекцию из представителей органов государственной власти субъекта Российской Федерации и исполнителей основных мероприятий программы. Дирекция программы может создаваться как с образованием юридического лица, так и без образования юридического лица. Дирекция региональной программы действует на основании положения о ней, утверждаемого заказчиком программы.

V РЕСУРСНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОГРАММЫ

В данном разделе определяется общий объем финансирования программы с указанием всех возможных источников финансирования, источники их формирования, финансовые механизмы (институты), направления и виды расходования средств (безвозмездные субсидии, кредиты, гарантии, дотирование процентных ставок по кредитам коммерческих банков, страхование и др.), сроки их выделения.

Следует учитывать следующие обстоятельства:

- важнейшим финансовым механизмом реализации программы является создание собственного инвестиционного потенциала региона – необходимого объема финансовых средств для реализации проектов и мероприятий программы второй очереди, а также развития региона после окончания действия программы;
- на первом этапе реализации программы в условиях недостатка ресурсов следует сосредоточить основное внимание на финансировании мер по преодолению кризисных явлений и институциональных преобразований. Формирование адекватной финансовой инфраструктуры (залоговые и страховые фонды, страховые компании, консалтинговые и юридические фирмы, лизинговые, трастовые и перестраховочные компании и др.), способной применять современные инвестиционные механизмы, обеспечить ресурсами выполнение последующих программных мероприятий.

Мероприятия программы, финансируемые из средств федерального бюджета, отражаются в приложении 4 "Мероприятия программы, предлагаемые к финансированию с использованием средств федерального бюджета".

Поскольку наиболее характерными для программного подхода являются расходы на капитальные вложения и НИОКР, для анализа программы в обязательном порядке должно

быть представлено конкретное соотношение капитальных вложений, НИОКР и прочих текущих расходов.

Предполагаемое финансирование мероприятий распределяется по федеральному, региональному, муниципальному уровням бюджетной системы, финансовым ресурсам предприятий и организаций, частным отечественным и иностранным инвестициям, в том числе под гарантии Правительства Российской Федерации, а также другим внебюджетным источникам финансирования. Такое распределение представляется по источникам и годам реализации программы.

Для анализа объемов и источников финансирования во временном и отраслевом разрезе необходимо предоставление программных мероприятий, сгруппированных по разделам программы в соответствии с графиком их выполнения.

VI ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ, СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПОСЛЕДСТВИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

1 Ожидаемые социально-экономические результаты.

По каждой из целей и задач, поставленных в гл. 2, должны быть представлены четко обозначенные качественные, а также количественные результаты их выполнения. Необходимо указать количество инвестиционных проектов и социальных мероприятий, непосредственно участвующих в программе.

2 Расчет эффективности реализации мероприятий программы.

Эффективность мероприятий структурного реформирования экономики, институциональных преобразований оценивается по степени их влияния на улучшение инвестиционного климата и рост инвестиций, улучшение показателей социальной сферы и др.

Эффективность мероприятий в социальной сфере определяется путем оценки соответствующих демографических и социальных показателей.

Эффективность инвестиционных проектов характеризуется системой следующих показателей:

- показатели коммерческой (финансовой) эффективности, учитывающие финансовые последствия реализации проекта для его непосредственных участников;
- показатели бюджетной эффективности, отражающие финансовые последствия реализации проекта для федерального, регионального и местного бюджетов;
- показатели социальной эффективности, отражающие последствия реализации проекта для населения региона и внебюджетных социальных фондов.

При этом различают показатели эффекта, рассчитываемые единообразно как превышение результатов реализации проекта над затратами и эффективности, рассчитываемые исходя из эффекта на единицу вложенных средств.

Для расчета показателей эффективности инвестиционных проектов используются данные экспресс информации, подтвержденные бизнес-планом, составленным в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1997 г. № 1470 "Об утверждении Порядка предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации и Положения об оценке эффективности инвестиционных проектов при размещении на конкурсной основе централизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития Российской Федерации".

3 Оценка экологических последствий реализации мероприятий программы.

Необходимо оценить влияние реализуемых в рамках программы проектов и мероприятий на экологическую обстановку в регионе.

Все проекты программы должны содержать специальные экологические мероприятия, реализация которых должна удерживать уровень антропогенного воздействия от развития промышленных производств в пределах допустимого.

4 Интегральная оценка эффективности реализации программы.

В качестве основных индикаторов изменения социально-экономического положения региона в результате реализации программы могут быть приняты следующие показатели:

- 1) изменение степени дотационности бюджета субъекта Российской Федерации за период реализации программы в динамике, включающей предыдущие три года. При расчете уровня расходов регионального бюджета в период реализации программы необходимо предусмотреть затраты, связанные с вводом в действие объектов жилищно-коммунальной и социальной сферы, в том числе с необходимостью поддержки их материально-технического состояния, а также с увеличением

численности работников бюджетной сферы;

2) объем промышленного производства за период реализации программы в целом и в отраслевом разрезе;

3) бюджетная эффективность и эффект в целом и по уровням бюджетов;

4) социальный эффект (с указанием количества созданных и сохраненных рабочих мест, в целом и в отраслевом разрезе);

5) коммерческая эффективность и эффект в целом и в отраслевом разрезе, инвестиционный потенциал;

6) срок окупаемости всех источников финансирования и общих затрат на реализацию программы в целом.

Кроме того, показатели пп. 2 – 5 оцениваются в сравнении с вариантом их возможных значений в условиях отсутствия программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

3.5 ПРОГРАММНЫЙ ПОДХОД К РАЗВИТИЮ ПРОМЫШЛЕННОСТИ ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Расширение и модернизация промышленного производства области, увеличение выпуска промышленной продукции в условиях построения рыночных отношений, является основой для развития других отраслей экономики, стабилизации функционирования всей производственной инфраструктуры и социальной сферы области. Это позволит обеспечить расширение налогооблагаемой базы, рост налоговых поступлений в бюджеты и внебюджетные фонды, повышение жизненного уровня населения области.

Инструментом для осуществления промышленной политики области является Программа развития промышленности Тамбовской области на 2002 – 2004 гг., которая предусматривает реализацию приоритетных направлений развития промышленности, меры государственной поддержки промышленных предприятий и отдельных инвестиционных проектов, научно-техническое и кадровое обеспечение мероприятий программы. Областная программа является важнейшим средством реализации стратегии и тактики экономического развития области, активного воздействия на экономические процессы для достижения конечных социально-экономических целей. Программный метод управления предполагает формирование системы взаимоувязанных мер как на уровне всего промышленного комплекса так и на уровне его отраслей, ориентированных на реализацию целей и важнейших задач промышленного развития. Программа развития промышленности Тамбовской области на 2002 – 2004 гг. разработана в соответствии с Законом Тамбовской области от 29.06.99 № 66-З "О промышленной политике в Тамбовской области" и Концепцией промышленной политики Тамбовской области, утвержденной постановлением областной Думы от 09.09.2000 № 724.

В промышленность области входят все звенья производственного комплекса с разветвленной инфраструктурой, содержащей в себе предприятия многих отраслей народного хозяйства. В составе промышленности работают более 250 крупных и средних промышленных предприятий, свыше 500 промышленных предприятий малого бизнеса.

В отраслях промышленности трудятся более 90 тыс. человек. Многие предприятия области технологически и экономически связаны с партнерами из других регионов России, ближнего и дальнего зарубежья, что свидетельствует о вхождении промышленности области в единый промышленный комплекс России и ее интеграции в мировой рынок.

Итоги развития промышленности области за период проведения реформ свидетельствуют о сложности происходящих социально-экономических процессов. К началу 1992 г. основой промышленного комплекса области являлись крупные предприятия с высокой степенью концентрации специализированного производства и разветвленной сетью кооперированных производств, размещенных по всей территории бывшего СССР. Рыночные отношения предъявляют качественно новые требования к стратегии экономического и социального развития промышленности, отличительной чертой которой является создание условий для развития малого и среднего производства, обновления и модернизации основных фондов промышленного комплекса и на этой основе устойчивого роста промышленного производства.

В 2000 г. промышленность области обеспечила свыше 50 % валового регионального продукта, 16 % занятости населения, 60 % поступлений по налоговым платежам во все уровни бюджетов.

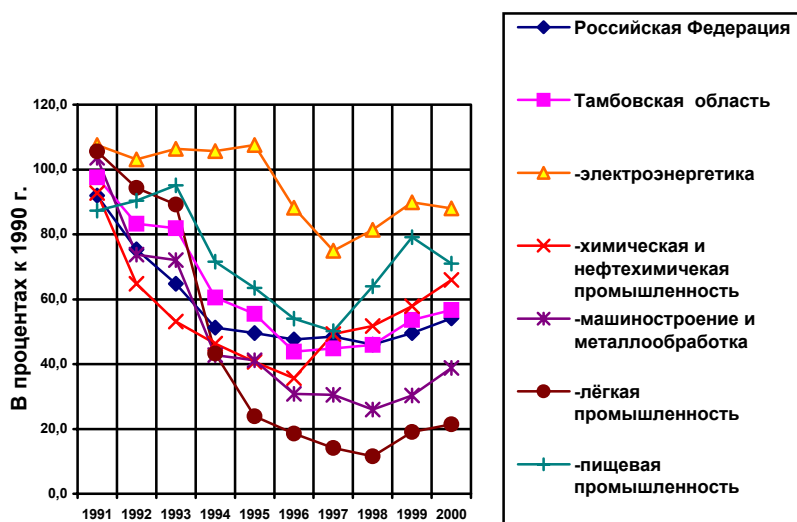
Для определения основных направлений промышленной политики и действий администрации области по их реализации необходимо проанализировать состояние промышленного комплекса Тамбовской области в предшествующий период. Период рыночных преобразований на Тамбовщине можно разделить на два этапа: период 1991 – 1998 гг. – это промышленный спад, обусловленный неоднозначными процессами преобразований, происходящими как в промышленности области, так и в целом Российской Федерации (табл. 3.1).

Спад производства носил системный характер и затронул все отрасли промышленности. При этом динамика производства по основным отраслям промышленности существенно различается.

Более наглядно динамику спада промышленного производства можно увидеть из табл. 3.2 и графика 1, показывающих тенденцию спада к уровню 1990 г. За период 1991 – 1998 гг. объем промышленного производства в Тамбовской области сократился на 56,1 %, а в Российской Федерации на 52,4 %.

1 Индексы физического объема продукции по отраслям и в целом по промышленности Тамбовской области и

Российской Федерации за 1991 – 2000 гг. (в процентах к 1990 г.)



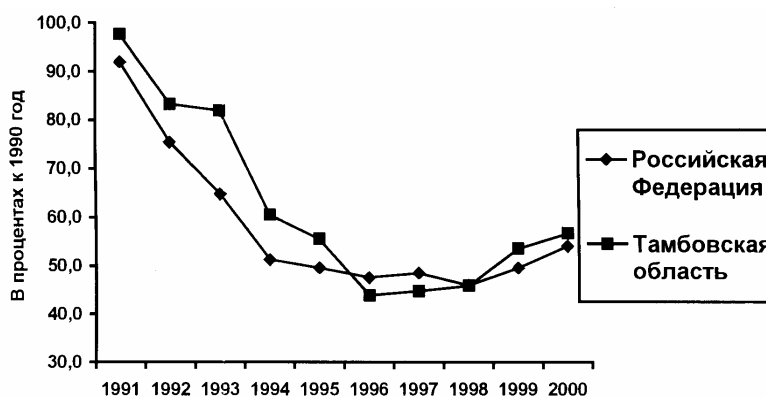
Среди основных факторов, непосредственно вызвавших сокращение промышленного производства в процессе рыночных преобразований, следует выделить следующие:

- сближение уровня внутренних и мировых цен, повлекшее за собой свертывание неэффективных производств и увеличение доли импортной продукции в структуре покрытия платежеспособного спроса внутреннего рынка;
- ужесточение финансово-кредитной политики, приведшее к сокращению финансовой поддержки неконкурентоспособных производств, резкому снижению государственных инвестиций в промышленность, в том числе в производство вооружений;
- снижение платежеспособного спроса населения в результате сокращения доходов, которое наряду с расширением импорта обусловило сокращение производства потребительских товаров;
- падение платежеспособного спроса на российскую промышленную продукцию со стороны стран СНГ в результате переживаемого ими экономического спада.

Изменение динамики производства по России в целом (график 2) несколько отличается от тенденций, наблюдающихся в Тамбовской области. Это отличие во многом обусловлено отсутствием добывающих отраслей промышленности в Тамбовской области. Естественно, что большая часть тенденций в российской и тамбовской экономике совпадают. Прежде всего, это сохранение относительно высокого внутреннего спроса на энергию.

2 Индексы физического объема продукции

в промышленности Тамбовской области и Российской Федерации за 1991 – 2000 гг. (в процентах к 1990 г.)



Это обусловлено:

- высокой энергоемкостью экономики из-за крайне медленной технологической перестройки производства;
- сохранением достигнутых уровней энергопотребления в непромышленной сфере;

- снижением загрузки производственных мощностей, при которой сохраняются затраты энергии на технологически необходимое поддержание работы оборудования, отопление и освещение производственных помещений;

- наличием теневого сектора экономики (потребление энергии в котором официальной статистикой учитывается, в то время как производство в нем продукции и услуг статистически не фиксируется).

Внешний спрос становится все более значимым фактором для российской экономики, влияющим на динамику промышленного производства. По ряду видов продукции именно он в решающей степени определяет текущие объемы и динамику выпуска. Например, удельный вес производства продукции на внешний рынок в общем объеме производства в России алюминия, меди, минеральных удобрений, целлюлозы и газетной бумаги в 1995 г. достиг 70 ... 80 %. Продукция, выпускаемая промышленностью Тамбовской области, в большей степени идет на внутрисекторное потребление, что обусловило более глубокий спад промышленного производства области.

В отличие от сырьевых отраслей, отрасли машиностроения, радиоэлектроники, легкой и деревообрабатывающей промышленности не способны переориентировать производство на рынки других зарубежных стран из-за неконкурентоспособности большей части производимой продукции. В то же время российский рынок захватывают зарубежные товаропроизводители. Так, в 1995 г. удельный вес импортной продукции в общем объеме розничного товарооборота достиг 54 %. По некоторым видам продукции (например, магнитофонам, видеомагнитофонам и телевизорам цветного изображения) удельный вес импорта в структуре продаж превысил 90 %.

В числе факторов, определяющих динамику промышленного производства, следует назвать и резкое сокращение государственных расходов на оборону, которое привело к свертыванию военных производств и соответствующему снижению выпуска в сопряженных отраслях промышленности.

Началом второго этапа рыночных преобразований промышленности области является период 1999 – 2000 гг. Он характеризуется стабилизацией промышленного производства и переходом к постепенному его росту. Индексы физического объема в промышленности области составили: в 1997 г. – 102,1 %; 1998 г. – 102,3 %; 1999 г. – 116,8 % и 2000 г. – 105,8 %. Это позволило сократить спад промышленного производства области к 1990 г. с 60 до 43,3 %.

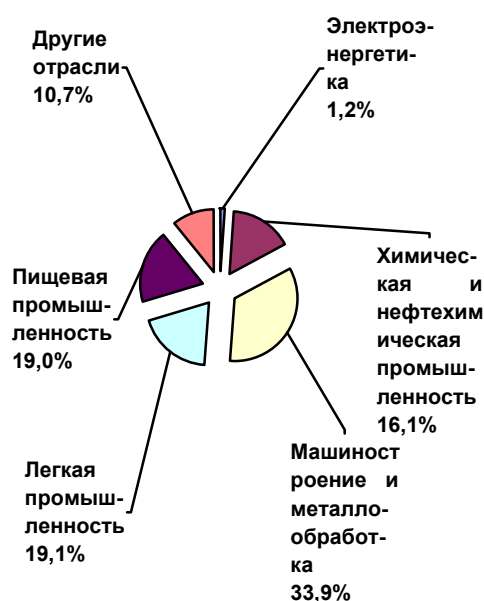
Рыночные преобразования в промышленности Российской Федерации привели к существенным структурным сдвигам, которые наиболее ярко характеризовались резким увеличением удельного веса топливно-энергетического комплекса в структуре промышленного производства, который стал все больше выступать не только как основа экспортного потенциала, но и как база российской экономики в целом. Его удельный вес повысился с 12 % 1990 – 1991 г.г. до 31 % в 2000 г. Учитывая наличие устойчивого спроса на энергоресурсы на внешних рынках и существующий резерв для роста внутренних цен на основные виды энергоресурсов до уровня мировых, можно ожидать дальнейшего увеличения удельного веса отраслей топливно-энергетического комплекса. По сравнению с дореформенным уровнем вырос также удельный вес металлургического комплекса, в то же время произошло снижение доли машиностроения и особенно резко доли легкой промышленности.

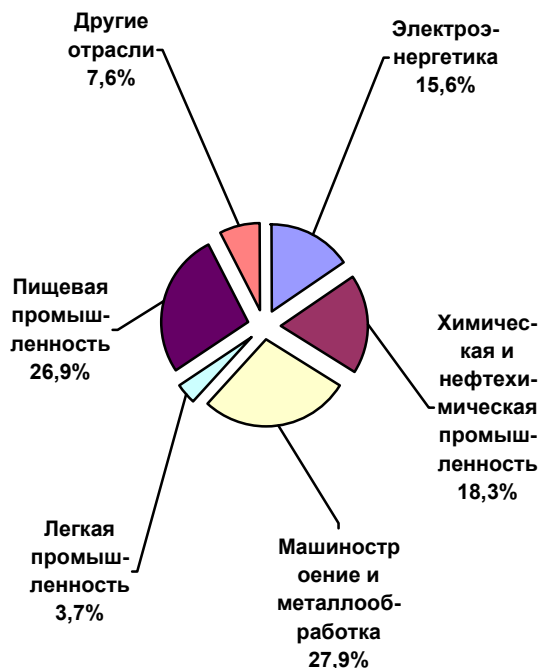
Аналогичные тенденции произошли и в структуре отраслей промышленности Тамбовской области (табл. 3.3).

Существенно возрос удельный вес объема производства в электроэнергетике с 1,2 % в 1990 г. до 15,6 % в 2000 г. (диаграммы 1 и 2).

1

1990 .





Сложившаяся ситуация неоднозначна, поскольку, к примеру, вырабатываемая в области электроэнергия на Котовской ТЭЦ имеет высокую себестоимость, что приводит к увеличению себестоимости прочих товаров и снижению их конкурентоспособности, в том числе на внутреннем рынке. С другой стороны, 69,6 % электроэнергии областью закупается. Задача – проанализировать ситуацию в отрасли с целью принятия мер по снижению стоимости электро- и теплоэнергии для промышленных предприятий за счет ликвидации перекрестного субсидирования, в том числе проработать целесообразность стимулирования выхода промышленных предприятий области на оптовый рынок электроэнергии (ФОРЕМ), реализации мероприятий по техническому перевооружению с целью увеличения доли выработки собственной электроэнергии.

Удельный вес производства продукции в химической и нефтехимической отрасли в общем объеме производства существенно не изменился. В этой отрасли нет собственных запасов сырья, значительная часть производственных мощностей, работающих на предприятиях морально устарела, высока энергоемкость, возросла конкуренция по продукции высокой степени переработки.

В машиностроении за период реформ: выросла конкуренция; практически все сырье ввозится; произошло, особенно в первые годы реформ, замедление спроса на российском рынке и стран СНГ, сокращение оборонного заказа, из-за отсутствия определенной стратегической политики в области производства вооружений и военной техники на государственном уровне. Задача – закрепить наметившиеся в последние годы тенденции роста производства через поддержку конкурентоспособных направлений.

Доля выпуска продукции легкой промышленности снизилась с 19,1 % в 1990 г. до 3,7 % в 2000 г. В 1998 – 2000 гг. наметилась неустойчивая тенденция роста производства, которая сдерживается высокой конкуренцией, дефицитом сырья, низким платежеспособным спросом населения. В Тамбовской области падение производства в этой отрасли сравнимо со средним по России. Задача – улучшить управление предприятиями, проработать вопрос по объединению усилий предприятий в сфере маркетинга, снабжения, сбыта, повысить эффективность предоставляемых органами государственной власти области налоговых и иных льгот.

На снижение показателей работы предприятий ВПК сказалось снижение оборонного заказа, задержки расчетов за произведенную продукцию. Задача – добиваться разрешения на самостоятельный выход на внешний рынок; содействовать созданию сервисных центров по обслуживанию и ремонту военной техники; диверсифицировать производство на условиях развития технологий двойного

применения; стимулировать создание объединений для решения общих проблем в сфере маркетинга, выработки стратегических направлений деятельности.

Возросла доля выпуска продукции предприятиями пищевой промышленности с 19,0 % в 1990 г. до 26,9 % в 2000 г. Для этой отрасли характерны высокая конкуренция, использование значительной доли давальческого сырья, недостаточная местная сырьевая база. Задача – содействие сельхозпроизводителям в создании собственных перерабатывающих производств, модернизации действующих предприятий отрасли, повышении качества продукции.

Таким образом складывающаяся ситуация диктует необходимость для администрации Тамбовской области стимулировать промышленные предприятия, обеспечивающих увеличение производства конкурентоспособной продукции, осуществляющих техническое перевооружение и обновление производства, увеличивающих объемы налоговых платежей и реализующих социальные мероприятия.

Проблемы в работе промышленности и промышленных предприятий области можно разделить на две группы: общие проблемы внешнего характера и внутренние проблемы предприятия.

К проблемам внешнего характера можно отнести:

- не стимулирующая производство система налогообложения (в начальный период реформирования высокие налоги на прибыль, НДС, имущество);
- неравные условия хозяйствования между промышленными предприятиями и предприятиями – естественными монополистами;
- высокие цены на продукцию и услуги предприятий-моно-полистов;
- низкая договорная дисциплина субъектов хозяйственной деятельности, а также со стороны государственных органов;
- несистемный подход в проведении промышленной и таможенной политики на федеральном и региональном уровнях;
- потеря внешних рынков из-за политических изменений, незащищенность внутреннего рынка;
- отвлечение средств на содержание соцкультбыта, мобилизационных мощностей.

Существенно сдерживают подъем промышленного производства внутренние проблемы предприятий, из которых можно выделить общие для всех промышленных предприятий:

- физический износ основных фондов;
- устаревшие технологии производства;
- недостаток оборотных средств;
- высокие уровни задолженностей в бюджеты и внебюджетные фонды;
- высокая доля бартера во взаимозачетах отдельными предприятиями (последнее время наблюдается тенденция снижения бартера);
- низкий уровень менеджмента на предприятиях;
- наличие "теневого оборота", ухудшающего показатели основного предприятия;
- скрытая безработица.

За годы рыночных преобразований общеэкономическая негативная ситуация в промышленности России и области (значительное ухудшение финансово-экономических показателей работы предприятий, сокращение оборотных средств и инвестиций в основные фонды) привела к тому, что на цели реконструкции и технического перевооружения производства не выделялись необходимые средства. В то же время у зарубежных конкурентов обновление основных производственных фондов протекает в непрерывном режиме. Сокращение в течение последних 10 лет модернизации и обновления производственно-промышленного потенциала привело к физическому и моральному старению основных производственных фондов, износ которых с 1990 г. увеличился на 30 %. С другой стороны в промышленности области стоимость основных фондов выросла в тысячи раз, а это привело к значительному росту налога на имущество предприятий.

Все это в значительной степени сдерживает рост промышленного производства, возможность освоения новых видов конкурентоспособной продукции.

Стабилизация и рост производства в 1997 – 2000 гг. на предприятиях области были обусловлены прежде всего за счет экстенсивных факторов: заработало простаивающее оборудование и работники, находящиеся в вынужденных отпусках. Эти факторы в основном исчерпаны. При этом интенсивные факторы, внедрение достижений научно-технического прогресса, современного оборудования, прогрессивных технологий и материалов, не были задействованы. Для обеспечения внедрения нового оборудования и прогрессивных техно-логий необходимы значительные финансовые ресурсы, которые могут быть получены по двум направлениям: либо привлечением инвестиций отечественного и зарубежного капиталов, либо изысканием и аккумуляцией собственных средств предприятий при государственной поддержке.

Привлечению инвесторов будет способствовать наличие в области единой программы развития промышленности, а увеличению собственных финансовых ресурсов на предприятиях – экономическая политика органов государственной власти по созданию необходимых экономических условий, представлению налоговых льгот, кредитов под гарантии администрации области и органов местного самоуправления. Это также целесообразно осуществлять в рамках единой программы развития промышленности.

Главной целью Программы является переход к устойчивому росту промышленного производства конкурентоспособной продукции за счет реализации комплекса мер по техническому перевооружению предприятий, внедрению наукоемких и ресурсосберегающих технологий, развитию научно-технического и кадрового потенциала, и на этой основе повышение жизненного уровня населения области.

К основным целям программы относятся:

- оптимизация структуры промышленности области;
 - закрепление и усиление роли и места промышленности Тамбовской области в межрегиональном и международном разделении труда, в том числе за счет потенциала оборонного комплекса;
 - сохранение и развитие научно-производственного потенциала промышленности; повышение качества и технического уровня выпускаемой продукции;
 - существенное обновление производственных мощностей и увеличение уровня их загрузки за счет привлеченных инвестиций и собственных средств;
 - расширение налогооблагаемой базы и повышение уровня собираемости налогов;
 - увеличение занятости населения в промышленности области;
 - кадровое обеспечение промышленности области.
- Реализация программы рассчитана на 2002 – 2004 гг. (3 года). При этом выполнение некоторых мероприятий Программы может быть достигнуто и ранее указанного срока, реализация ряда других мероприятий даст ощутимый результат после периода их осуществления. Механизм реализации программных мер предполагает:

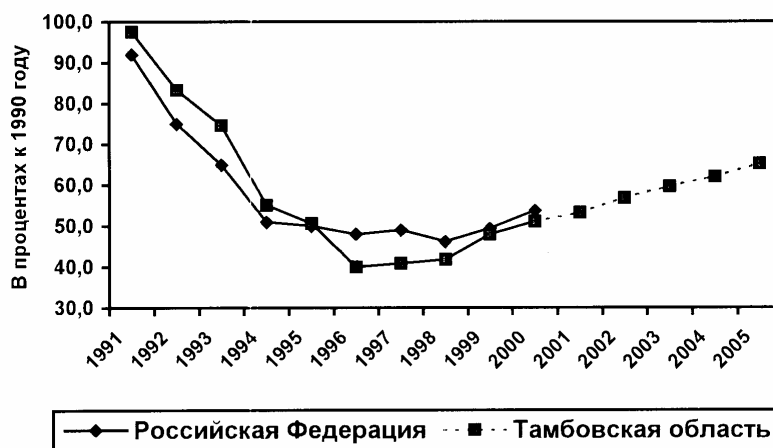
- утверждение ежегодных планов выполнения программных мероприятий;
- заключение взаимовыгодных договоров между администрацией области и промышленными предприятиями;
- ежегодное размещение регионального заказа среди областных предприятий;
- адресный характер предоставления налоговых льгот, предложенных в программе;
- ИНФОРМИРОВАНИЕ РУКОВОДСТВА ОБЛАСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ И ОБЛАСТНОЙ ДУМЫ ПО ИТОГАМ ПРОШЕДШЕГО ПЕРИОДА О ХОДЕ ВЫПОЛНЕНИЯ МЕРОПРИЯТИЙ ПРОГРАММЫ.

ПРОГРАММА ПРЕДСТАВЛЯЕТСЯ В ОБЛАСТНУЮ ДУМУ И РАССМАТРИВАЕТСЯ В СОСТАВЕ ОБЛАСТНОГО БЮДЖЕТА НА 2002 Г. ЗАКОН ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ "О ПРОГРАММЕ РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ НА 2002 – 2004 ГОДЫ" ПРИНИМАЕТСЯ ОБЛАСТНОЙ ДУМОЙ ОДНОВРЕМЕННО С ЗАКОНОМ ОБЛАСТИ "ОБ ОБЛАСТНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2002 ГОД" И ЕЖЕГОДНО УТОЧНЯЕТСЯ ПРИ РАССМОТРЕНИИ БЮДЖЕТА ОБЛАСТИ НА ОЧЕРЕДНОЙ ФИНАНСОВЫЙ ГОД. РЕШЕНИЕ О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ ИЛИ ДОСРОЧНОМ ПРЕКРАЩЕНИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ ПРИНИМАЕТСЯ ОБЛАСТНОЙ ДУМОЙ В ПОРЯДКЕ УСТАНОВЛЕННОМ ДЕЙСТВУЮЩИМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ.

Достижение основных целей программы характеризуется основными показателями развития промышленности, которые будут обеспечены за счет реализации мероприятий программы и мер государственной поддержки промышленных предприятий. Значение основных показателей Программы приведены в табл. 3.4.

Исходя из прогнозируемых объемов производства продукции промышленностью области в 2002 – 2004 гг., индекс физического объема в 2004 г. к уровню 1990 г. сложится 68,3 %. Тенденция изменения индексов физического объема показана на графике 3.

3 Индексы физического объема продукции в промышленности Тамбовской области и Российской Федерации за 1991 – 2005 гг. (в процентах к 1990 г.)



Для финансирования мероприятий Программы предполагается использовать средства, полученные за счет привлечения инвестиций, кредитов банков, собственных средств предприятий и льгот по уплате налогов, в части зачисляемых в областной бюджет.

За 2002 – 2004 гг. на финансирование Программы будет направлено 1,4 млрд. р. в соответствии с табл. 3.5.

3.5 Финансирование Программы развития промышленности Тамбовской области

Источник финансирования	Объемы финансирования, млн. р.			
	2002	2003	2004	2002 – 2004
Всего:	440,9	457,0	460,1	1358
1 Инвестиции, в том числе:	440,9	457,0	460,1	1358
1.1 кредиты банков	100	100	100	300
1.2 собственные средства предприятий	340,9	357,0	360,1	1058

Предварительный анализ состояния и тенденций развития промышленности области позволяет выделить в качестве приоритетных направлений в первую очередь развитие основных отраслей, уже подтвердивших свою конкурентоспособность и увеличивающих объемы производства: энергетика, химическая и нефтехимическая промышленность, машиностроение и металлообработка, оборонная промышленность, легкая и текстильная промышленность, пищевая промышленность.

Кроме того, в качестве приоритетов следует выделить следующие функциональные направления развития промышленного комплекса:

1. Техническое перевооружение, реконструкция и ввод новых производственных мощностей в отраслях и на предприятиях промышленности области.
2. Увеличение производства важнейших видов промышленной продукции.
3. Освоение выпуска новых видов продукции.
4. Увеличение экспортных поставок.
5. Реализация инвестиционной программы области.
6. Развитие кооперированных связей между промышленными предприятиями области, предприятиями пищевой и перерабатывающей промышленности и сельхозтоваропроизводителями.
7. Повышение качества и технического уровня выпускаемой продукции, внедрение международной системы качества ИСО-9000.

Реализация мероприятий Программы даст возможность организовать производственные цепочки с максимально возможным участием предприятий области. Предприятия за счет более тесных контактов получают возможность на договорных началах регулировать взаимные платежи и расчеты, что в итоге будет способствовать повышению их конкурентоспособности. Конечная эффективность выразится в расширении производства уже освоенной продукции, завоевавшей потребительские рынки России, Тамбовской области, ближнего и дальнего зарубежья.

Предусматриваемые Программой меры государственной поддержки промышленных предприятий области позволят обеспечить прогнозируемый прирост основных видов промышленной продукции. Наибольший темп прироста ожидается в химической и нефтехимической промышленности. Выпуск красителей, лакокрасочных материалов, эпоксидных и фенольных смол прогнозируется на уровне 98,9 тыс. т, что в 1,7 раза выше уровня 2000 г. В два раза планируется увеличение выпуска труб полиэтиленовых. В машиностроении и металлообработке на 16 % увеличится производство нефтепромыслового оборудования и запчастей к нему. Предусматривается в 2004 г. довести выпуск автобусов до 500 шт. В легкой промышленности в связи с повышением конкурентоспособности

планируется повысить выпуск к концу 2004 г. бельевого и верхнего трикотажа на 20 %, обуви – в 2 раза, пряжи – на 30 % .

В пищевой промышленности в результате выполнения мер, направленных на выпуск импортозамещающей продукции, планируется увеличение производства сахара-песка на 20 ... 30 %, соков и фруктовых напитков – в 10 раз, кондитерских изделий – на 30 %, сыров плавящихся – в 3 раза.

Одна из задач первого этапа реформирования промышленности, характеризующегося сохранением положительных тенденций роста промышленного производства – это освоение новых направлений деятельности, расширение номенклатуры продукции. Освоение и производство новых видов продукции в прогнозируемый период планируют около 40 предприятий области. Среди них такие крупные предприятия химической и нефтехимической отрасли как ОАО "Пигмент" (намечен выпуск 16 наименований продукции), ПК "Котовский ЛКЗ" (выпустит четыре типа эмалей и грунтов с усовершенствованными потребительскими качествами), ОАО "Тамбовмаш" (приступит к выпуску новых видов средств защиты органов дыхания). Двенадцать предприятий машиностроения и металлообработки ставят своей целью освоение и выпуск более 20 наименований новых видов продукции: ОАО "Тамбовполимермаш" начнет выпуск новых форматоров (три вида); ОАО "ТВЕС" успешно работает над совершенствованием выпускаемых электронных весов; ОАО "Прогресс" освоит выпуск модернизированных пневмоприводов к автомобилю ЗИЛ и усовершенствованной модели тепловой завесы и к концу 2004 г. выпуск вышеназванной продукции достигнет 5200 шт.; ОАО "Мичуринский завод автонасосов" освоит производство обработанных поршневых колец и к концу 2004 г. их выпуск достигнет 5000 шт. Значительное обновление и расширение ассортимента планируют предприятия легкой промышленности. В пищевой промышленности основное внимание будет уделено мероприятиям по обеспечению продовольственной независимости на основе импортозамещения, предполагающих разработку и внедрение перспективных технологий, позволяющих наладить выпуск современных тароупаковочных материалов и конструкций; расширение производства традиционных для России продуктов питания повышенной пищевой и биологической ценности. В эту отрасль за прогнозируемый период планируется направить финансовые средства в размере 218 млн. р., в том числе в 2002 г. – 70 млн. р.

Основной целью развития внешнеэкономических связей промышленности Тамбовской области на перспективу остается продолжение курса на дальнейшую интеграцию региона в единую международную хозяйственную систему. Предполагается использование внешнеэкономических связей для стабилизации и оживления экономики региона, осуществление его структурной перестройки, стремление к увеличению не только объема экспорта, но и улучшения его качественного состава.

Одной из главных задач администрации области в данном направлении является создание необходимых предпосылок и условий для эффективной деятельности на внешнем рынке предприятий и организаций, расположенных на территории области.

Привлечение инвестиций в промышленность области предполагает решение ряда вопросов:

- организацию квалификационного менеджмента на предприятиях;
- разработку инвестиционных проектов в соответствии с общепринятыми в мировой практике нормами;
- обеспечение "прозрачности" предприятий для инвесторов;
- наличие в регионе механизмов привлечения инвестиций и обеспечения гарантий инвесторам;
- создание правового обеспечения возвратности долгосрочных ссуд кредитным учреждениям;
- профессиональное знание рынка товаров, планируемых к производству.

Для реализации инвестиционной политики в области принят Закон "О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Тамбовской области" (№ 139-З от 21.11.97 с изменениями и дополнениями), который призван стимулировать инвестиционную деятельность.

В настоящее время в инвестиционную программу Тамбовской области на 2001 – 2004 гг. включены 28 приоритетных инвестиционных проектов промышленных предприятий области, охватывающих различные сферы экономики.

Для реализации прямых инвестиций в производство надо активизировать работу на вторичном рынке ценных бумаг, в первую очередь продажу акций промышленных предприятий. Это позволит увеличить свой капитал, одновременно привлекая сторонних инвесторов. Предполагается, что эта составляющая к концу прогнозируемого периода даст 18 % всех капиталовложений в промышленность.

Необходимо сформировать банк данных инвестиционных проектов промышленных предприятий, с обеспечением их экспертизы для активного продвижения на межрегиональном и международном уровнях.

Важнейшей задачей является также создание механизма гарантий как для отечественных, так и для зарубежных инвесторов путем создания фонда гарантий финансовых рисков, самостоятельного или в рамках фонда развития промышленности.

По прогнозным данным темп роста объема инвестиций (капвложений), направленных на развитие производства на промышленных предприятиях в 2004 г. составит 141,5 % к уровню 2000 г. Ключевую роль в общих источниках финансирования инвестиций в 2002 – 2004 гг. должны играть собственные средства предприятий, которые по предварительной оценке обеспечат 69 % всех капиталовложений. Рост объемов привлекаемых средств предполагается осуществлять в основном за счет кредитов банков, сторонних инвесторов, эмиссии ценных бумаг. Планируется увеличить долю долгосрочных банковских кредитов до 13 % всех капиталовложений.

Государственная поддержка промышленности осуществляется администрацией области в соответствии с определенными Концепцией промышленной политики Тамбовской области приоритетами и условиями.

Финансовая поддержка предприятиям промышленности из средств областного бюджета оказывается в соответствии с Законом "Об областном бюджете на 2002 год" и уточняется при рассмотрении бюджета на очередной год.

Меры поддержки будут заключаться в следующем:

- снижение налогового бремени;
- реструктуризация задолженности перед областным бюджетом;
- содействие субъектам промышленной политики в получении мер поддержки от органов местного самоуправления;
- содействие предприятиям промышленности по снижению тарифов на энергоносители и услуг связи за счет ликвидации перекрестного субсидирования;
- проведение протекционистской политики в федеральных органах государственной власти и управления с целью получения государственной поддержки.

В результате реализации мероприятий Программы в промышленности области будут обеспечены: рост объемов производства и реализации продукции на 10 ... 15 %, объема налогооблагаемой прибыли на 20 ... 30 %; увеличение стоимости основных производственных фондов; возрастет среднесписочная численность персонала на 3 ... 4 %; среднемесячная заработная плата работников вырастет в два раза и соответственно фонды оплаты труда. Таким образом существенно увеличится налогооблагаемая база в промышленности области и это позволит повысить платежи в бюджеты всех уровней и отчисления во внебюджетные фонды.

Расчет экономической эффективности реализации Программы показывает, что в 2002 – 2004 гг. прирост налоговых платежей во все уровни бюджета и отчислений во внебюджетные фонды составит 33,3 %, в том числе в областной бюджет – 30,8 %.

Организация управления Программой включает:

- стратегическое планирование (определяет стратегию, качество, темпы и пропорции развития промышленного комплекса области в целом, а также важнейших его отраслей);
- организационное управление Программой осуществляют – комитет по промышленности администрации области, управление экономического развития администрации области, комитет по труду Тамбовской области, Тамбовская областная ассоциация промышленников и предпринимателей, Тамбовская областная торгово-промышленная палата, Управление Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Тамбовской области, Тамбовский центр стандартизации, метрологии и сертификации;
- правовые рычаги воздействия (включают совокупность нормативно-правовых документов, регулирующих отношения федеральных и областных органов государственной власти в процессе реализации программных мероприятий и конкретных проектов с учетом законодательства Тамбовской области).

Контроль за выполнением Программы возлагается на комитет по промышленности администрации области, который по итогам каждого года информирует главу администрации Тамбовской области и областную Думу о ходе реализации Программы [23].

4 РОЛЬ КРЕДИТНОЙ СИСТЕМЫ В ФОРМИРОВАНИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Кредитная система подобна кровеносной системе, по которой распределяются питательные соки народного хозяйства, устремляясь туда, где они нужнее в данный момент.

Струмилин С. Г.

4.1 СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ КРЕДИТНОЙ СИСТЕМЫ

Кредитная система и ее важнейшая составляющая – коммерческие банки – играют исключительно важную роль в рыночной экономике. Через нее проходит огромный объем денежных расчетов и платежей предприятий, организаций и населения; она мобилизует и превращает в активно действующий капитал временно свободные денежные средства, выполняет различные кредитные, расчетные, гарантийные, инвестиционные и иные операции.

Банковский кредит самым тесным образом связан со всеми стадиями расширенного производства. Объем, направление и структура банковских операций определяются потребностью в финансировании капиталовложений и текущего производства, масштабами хозяйственного оборота. Трудно представить современное крупное производство без развитого механизма безналичных расчетов, разветвленной сети банковских и специальных кредитных учреждений. Особенно велика роль кредита и банков в международных расчетах.

Кредитная система представляет собой совокупность кредитных отношений и институтов, организующих эти отношения.

Каждые 15 – 20 лет в кредитной системе, прежде всего промышленно наиболее развитых стран, происходят большие изменения. Так было на протяжении всего послевоенного периода, в частности в 50 – 60-е гг., на рубеже 70 – 80-х гг., так произошло и в последние годы XX в., когда важные сдвиги в мировой экономике особенно сильно затронули кредитную систему. Перестройка финансовых рынков, пересмотр принципов государственного вмешательства в денежно-кредитную сферу и валютные отношения, технический прогресс и интернационализация всей хозяйственной жизни привели к постепенной трансформации роли коммерческих банков, изменению их места в кредитно-банковской системе и в экономике в целом.

Одна из важнейших тенденций последних лет в развитии кредитных систем промышленного развитых государств состоит в быстром стирании различий между отдельными типами банков, между банками и небанковскими кредитными организациями через расширение главным образом

нетрадиционных операций и проникновение на традиционно банковские рынки небанковских институтов. В связи с этим становится все сложнее дать четкое определение банку как специализированному финансово-кредитному институту.

В законодательных актах большинства стран понятие "банк" означает организацию, осуществляющую прием вкладов, проведение расчетов и кредитование, как правило, краткосрочное. Однако единого, общепринятого определения банка не существует. Так во Франции с 1984 г. введено различие между кредитными учреждениями, имеющими право принимать вклады до востребования и сроком до двух лет, и другими учреждениями, лишенными этого права. Британские власти, например, попытались провести в 1979 г. грань между банками и другими кредитными организациями, разделив их на так называемые "признанные" банки и "лицензированные депозитные учреждения". Но почти с самого начала при классификации институтов делались всевозможные исключения, а с 1986 г. от этой системы пришлось фактически отказаться, так как она оказалась не только экономически необоснованной, но и негибкой и ненадежной с точки зрения контроля за кредитной системой и финансовыми рынками, осуществляемого центральным банком.

В настоящее время коммерческие банки, крупные сберегательные институты, финансовые компании очень часто занимаются абсолютно одинаковыми операциями. Например, крупнейшие строительные общества в Великобритании или ссудно-сберегательные ассоциации в США на равных конкурируют с коммерческими банками и расширяют сферу своей деятельности.

Существующие в настоящее время банковские системы можно условно подразделить на универсальные и сегментированные. Еще недавно универсальные банки были характерны для таких стран, как Германия, Франция, Нидерланды или Швейцария. Сегодня этот тип банковских структур господствует в подавляющем большинстве государств.

Сегментированная банковская структура предполагает жесткое законодательное разделение сфер деятельности коммерческих банков и небанковских кредитных организаций. Подобная структура сохраняется, например, в США, Японии, Канаде, где коммерческим банкам запрещено осуществлять операции по выпуску и размещению ценных бумаг корпоративных клиентов. Однако в США это разграничение, введенное в 1933 г. законом Гласса-Стигала, предполагается отменить.

Российские коммерческие банки, получив лицензию Банка России на осуществление банковских операций, могут проводить операции с государственными ценными бумагами (государственными краткосрочными обязательствами и облигациями). Не требуется также лицензии на проведение операций с ценными бумагами, выполняющими функции платежного документа (векселя, различного рода чеки) или подтверждающими привлечение денежных средств во вклады и на банковские счета (депозитные и сберегательные сертификаты). Для проведения операций с ценными бумагами корпоративных клиентов коммерческие банки получают разрешение от Центрального банка РФ, который, в свою очередь, получил генеральную лицензию на право осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг от Федеральной комиссии по ценным бумагам.

Процесс стирания различий между банками и другими кредитными учреждениями связан не только с расширением выполняемых ими функций, но и с вертикальной концентрацией и централизацией капитала, которые имеют место при слиянии или поглощении неоднородных финансово-кредитных учреждений. Более того, универсализация деятельности различных кредитных учреждений определяется макроэкономическими сдвигами последнего времени, влияющими на кредитно-финансовую сферу. Среди важнейших изменений отметим, в частности, дерегулирование банковских систем и рынков капиталов в большинстве промышленно развитых стран, интеграцию финансовых рынков (в качестве самого яркого примера может служить создание в рамках Европейского союза Экономического и валютного союза с единым центральным банком и единой валютой); прогресс в технологическом обеспечении банковского дела; а также опережающие темпы развития финансово-кредитной сферы по сравнению с производством и торговлей товарами.

Естественно, что важным побудительным фактором в расширении и диверсификации деятельности банков и других кредитных учреждений были и остаются интернационализация и диверсификация деятельности их клиентов. Практика показывает, что потребности торгово-промышленных компаний в различного рода финансово-кредитных услугах постоянно возрастают, а в условиях усиления конкурентной борьбы за клиентуру банковские и небанковские институты не могут себе позволить игнорировать какое-либо направление развития банковских услуг. В настоящее время кредитные банки готовы предоставить своим клиентам полный набор услуг и консультаций по всем финансовым и предпринимательским вопросам в стране и за рубежом (так называемый принцип домашнего банка).

Стирание различий между кредитными учреждениями – долговременная тенденция, которая поднимает традиционную универсализацию на более высокий уровень. Однако процесс стирания различий между кредитными учреждениями, утери банками функциональной и юридической обособленности от других кредитных и финансовых учреждений коснулся в основном крупнейших коммерческих банков и далек от завершения. И сегодня глобальная тенденция к универсализации крупнейших банков успешно сочетается со специализацией кредитных учреждений, особенно мелких и средних, на определенных операциях, о чем свидетельствует многоуровневая структура банковской системы, существующая в большинстве стран.

Организационная структура кредитно-банковской системы сложна и неоднородна. В большинстве стран в современных условиях она включает три уровня, которые соответствующим образом закреплены национальным банковским законодательством.

Первый уровень кредитно-банковской системы представлен центральными банками – ЦБ, их еще называют центральными эмиссионными банками в силу законодательно закреплённого за ними монопольного права эмиссии банкнот. Как правило, центральный банк – это один государственный банк, например, Банк Англии, Банк Франции, Дойче Бундесбанк, Банк Японии, Швейцарский национальный банк, Банк Финляндии и т.д. В США центральный банк представлен 12 региональными федеральными банками, возглавляемыми Советом управляющих Федеральной резервной системы (ФРС) в г. Вашингтоне. Центральным банком европространства с 1 июля 1998 г. является Европейский центральный банк (ЕЦБ), которому национальные центральные банки 11 стран – членов Экономического и валютного союза ЕС передали свои основные полномочия и валютные резервы.

Центральный банк Российской Федерации (Банк России) создан в 1990 г. Его деятельность регулируется Федеральным законом "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)". Зафиксированные в законе цели, функции, права и обязанности, а также механизм деятельности ЦБ РФ в полной мере отвечают мировому опыту и практике. Банк России является органом государственного руководства, выполняет роль "банка банков", наделен правами и полномочиями монопольной эмиссии банкнот, денежно-кредитного и валютного регулирования, контроля и надзора за деятельностью банков и кредитных учреждений, хранения и управления золотовалютными резервами страны. Эти и некоторые другие закреплённые законом функции представляют собой прерогативу центральных банков в современном мире и отличают Банк России от всех иных российских банковских организаций. Банк России является единственным банком, который уполномочен законом отражать и защищать именно интересы государства, а не более узкие, в том числе коммерческие, интересы отдельных предприятий, отраслей хозяйства и слоев общества.

Второй уровень кредитно-банковской системы представлен коммерческими банками. Наиболее крупные из коммерческих банков являются институтами универсального профиля, осуществляющими обширный набор операций и представляющими клиентам полное финансовое обслуживание. Свое название "коммерческие" (от англ. *commerce* – торговля) – банки получили в период своего становления, когда в основном занимались кредитованием и обслуживанием купцов, торговых операций и компаний. Особое место в деятельности коммерческих банков занимают депозитно-ссудные операции, а главной отличительной особенностью является прием средств на текущие счета (вклады до востребования), иными словами, ведение кассы предпринимателя, частного лица.

Федеральный закон РФ "О банках и банковской деятельности" определяет банк как кредитную организацию, которая имеет исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

Третий уровень кредитно-банковской системы представлен специализированными кредитно-финансовыми институтами. К специализированным кредитно-финансовым институтам (в Великобритании их еще называют околобанковскими институтами) относятся инвестиционные банки и компании, доверительные компании, ипотечные банки, пенсионные фонды, всевозможные взаимные и паевые фонды, кредитные союзы и ассоциации, компании по финансированию продаж товаров в рассрочку, факторинговые, лизинговые компании и т.д. Исторически некоторые из перечисленных учреждений возникали там, где образовывались ниши в удовлетворении спроса на отдельные виды финансового обслуживания. Особенное распространение они получили в таких сферах, как привлечение мелких сбережений, кредит под залог земли и недвижимости, потребительский кредит, кредит сельскохозяйственным производителям, операции по финансированию и расчетам во внешней торговле, инвестирование капитала и размещение ценных бумаг промышленных компаний.

Специализированные кредитные институты выполняют отдельные функции в относительно узких сферах кредитного рынка. Например, во Франции к указанным учреждениям относятся 800 компаний, включая учреждения потребительского кредита (около 90), лизинговые компании движимого и недвижимого имущества (соответственно 108 и 132), учреждения жилищного кредита (примерно 150), факторинговые компании (14) и др. В России специализированные кредитные институты получили название небанковских кредитных организаций. Обычно к этой категории относятся кредитные организации, имеющие право осуществлять отдельные банковские операции. Допустимые сочетания банковских операций для небанковских кредитных организаций устанавливает Центральный банк РФ. На конец 1998 г. в России было зарегистрировано 26 небанковских кредитных организаций.

Коммерческие банки являются старейшими кредитными учреждениями, выполняющими большинство финансовых операций и услуг, известных в практике делового предпринимательства. Сеть коммерческих банков наиболее развитых государств состоит из юридически самостоятельных учреждений, а также отделений, филиалов и дочерних банковских структур. Обычно она не только охватывает всю страну от ведущих деловых центров до самых отдаленных ее уголков, но и выходит далеко за пределы государства.

Центральное место коммерческих банков в кредитной системе государства определяется огромным объемом контролируемых ими ресурсов, уникальным сочетанием операций и услуг, которые обеспечивают банкам неразрывную и постоянную со всеми звеньями воспроизводственного процесса.

По разнообразию активных операций, т.е. размещению привлеченных ресурсов, коммерческие банки не имеют себе равных в кредитной системе. Во Франции, например, насчитывается 142 вида банковских кредитов, в том числе 32 для обслуживания текущей деятельности предприятия, 73 – для инвестиций, 37 – для частных лиц, и при всем при этом идет постоянный поиск новых наиболее эффективных видов кредитов. Среди заемщиков коммерческих банков находятся предприятия всех отраслей экономики. Сроки банковских ссуд варьируются от одних суток (совершаются операции даже с "ночными" деньгами) до 8 – 10 лет, а иногда и более. Значение среднесрочных и долгосрочных, а также пролонгированных краткосрочных ссуд постоянно растет.

В США среднесрочные и долгосрочные ссуды составляют примерно 60 % в общей сумме кредитов, во Франции – 64 %. Другой важный сдвиг в кредитных операциях коммерческих банков – расширение операций по кредитному обслуживанию населения: предоставление кредитов на покупку в рассрочку товаров длительного пользования и ипотечных ссуд на приобретение жилья.

Расширение круга клиентов банков за счет включения представителей малого бизнеса и малоимущих слоев населения является одним из наиболее заметных явлений в развитии коммерческих банков в последние десятилетия. Расширяя круг клиентов, крупные коммерческие банки одновременно проводили диверсификацию своей деятельности, усиливали универсальный характер своих операций, что было отмечено выше.

Начиная с 60-х гг. коммерческие банки внедрились в такие сферы финансового обслуживания, в которых они раньше либо вообще не участвовали, либо участвовали в очень ограниченных масштабах: сделки с недвижимостью, лизинг, факторинг, бухгалтерское и компьютерное обслуживание, др. Отметим, что трастовые операции стали новыми для европейских коммерческих банков, тогда как американские банки традиционно оказывали и продолжают оказывать их своим клиентам. Еще одной сферой, осваиваемой коммерческими банками, стало страхование, куда длительное время им был закрыт доступ. Освоение новых сфер позволяет банкам в современных условиях предлагать клиентам "пакет" полного финансового обслуживания.

Универсализация операций, усилив позиции ведущих коммерческих банков, привела к обострению конкуренции во всех областях банковской деятельности, с одной стороны, между однотипными учреждениями, с другой – между разными типами кредитных учреждений.

Острый характер приняла, в частности, конкурентная борьба за сбережения населения и накопления предпринимательских структур. Удлинение сроков кредитования потребовало от банков изменения структуры привлеченных средств в сторону увеличения доли срочных и сберегательных вкладов. Отмена существовавших длительное время ограничений в размерах ставок по срочным и сберегательным вкладам, выплачиваемых коммерческими банками, позволила американским и английским банкам успешно конкурировать со специальными сберегательными учреждениями.

Рост объема документации и информации, проходящей через банки, явился из причин широкого применения современных технологий, в частности электронно-вычислительной техники и сложных коммуникационных систем для переработки и передачи на расстояние разнообразной информации о банковских кредитно-расчетных, депозитных и других операциях.

Первым результатом применения современных технологий в банках стала компьютеризация основных банковских операций: ведения счетов, купли-продажи ценных бумаг, управлении средствами платежа, кадрами и др.

Вторым результатом стала возможность предоставления новых услуг клиентам на базе электронной техники в форме круглосуточного обслуживания на дому. Использование клиентами персональных компьютеров, подключенных к банку через телефонную сеть, или так называемый домашний банк, дает им возможность дома проверять состояние счета, давать поручения банку на перевод денег, заказ чековой книжки, получать информацию о курсах валют, ценных бумаг и т.д. Кроме того, банковские автоматы круглосуточно работают на улицах, терминалы в магазинах используются для расчетов, в том числе с помощью пластиковых карточек.

Потребители, со своей стороны, становятся все более требовательными к "удобствам" обслуживания. Растущий интерес клиентов к электронным средствам доставки продуктов, обслуживанию через Интернет, виртуальным банкам становится важным побудительным мотивом для внедрения новых технологий.

Отметим также, что использование современных технологий в банках необходимо для принятия решений и менеджмента.

Усиленно внедряются современные технологии в сферу международных расчетов и валютных операций. Глобальная система автоматических электронных переводов СВИФТ, которая начала функционировать в начале 70-х гг. и включала в первые годы своей эксплуатации 700 банков из 21 страны, в настоящее время охватывает все ведущие банки мира, в том числе и свыше 150 российских банков. Через эту систему ежедневно осуществляется свыше 200 тысяч переводов (для сравнения укажем, что в начале 70-х гг. 80 % всех международных платежей совершалось по почте, а 20 % – по телексу).

Электроника в банках – не просто техническое перевооружение в период научно-технической революции. Мощные компьютеры, стандартные программы для проведения самых сложных операций, электронные средства связи позволяют банкам участвовать практически в любых сделках, присутствовать все 24 часа на рынке, усиливая зависимость стабильного развития хозяйственного комплекса страны, отдельных отраслей и предприятий от устойчивости и стабильности функционирования кредитно-банковской системы и ее отдельных звеньев [29].

4.2 АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ КРЕДИТНОЙ СИСТЕМЫ ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ

За последние два года народно-хозяйственный комплекс Тамбовской области уверенно идет по пути укрепления экономики и новых подходов к ее развитию. По оценкам Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Тамбовская область сегодня является одним из наиболее динамично развивающихся регионов Центрального федерального округа. В немалой степени этому содействовало создание благоприятного климата для привлечения инвестиций. По крайней мере, областной закон "О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Тамбовской области" оценивается как один из наиболее прогрессивных. Примечательно, что два экономических форума регионов, входящих в Центральный федеральный округ, проводились именно на Тамбовщине. Это свидетельствует о самом серьезном намерении участников хозяйственно-экономической деятельности области привлечь внимание к своим инициативам и укрепить уже наметившийся взаимовыгодный межрегиональный уровень сотрудничества. Стратегическая цель консолидации усилий – вывод области наравне с другими из числа дотационных регионов России.

Без сомнения, решение этой актуальнейшей из задач предполагает не только расширение и развитие всех сфер хозяйственной деятельности, но и эффективное функционирование банковской системы. При этом кредитным учреждениям отводится особая роль, так как именно они призваны в столь непростой для экономики региона момент помочь грамотно и в срок претворить в жизнь уже разработанные и прошедшие экспертизу более 40 инвестиционных проектов, определяющих генеральные направления развития отраслей народно-хозяйственного комплекса Тамбовской области. Структура экономики области характеризуется многообразием промышленных и сельскохозяйственных производств, что обуславливает спрос на весьма широкий спектр банковских услуг во всех ее городах и 23 районах.

Кредитные организации области на сегодня относятся к числу тех средних банков, которым удалось выстоять во время системного банковского кризиса 1998 г. Они занимают определенную нишу,

обеспечивая даже в трудное время выполнение функций по расчетно-кассовому обслуживанию и кредитованию текущей деятельности своих клиентов. Приоритетными для банков были и остаются интересы своего региона.

В настоящее время на территории области зарегистрированы и действуют два акционерных коммерческих банка, имеющие 10 филиалов. Но структура банковской системы на региональном уровне не может быть представлена без филиалов иногородних банков, в том числе и столичных (табл. 4.1). Их присутствие также необходимо для удовлетворения кредитных потребностей реального сектора экономики. В области функционируют 22 филиала иногородних банков, включая 17 отделений Сберегательного банка России. Кроме того, один филиал самостоятельного банка работает за пределами области.

4.1 Структура банковской системы Тамбовской области

Наименование	на 1.01.19 98	на 1.01.19 99	на 1.01.20 00	на 1.01 2001
Зарегистрировано кредитных организаций в области, всего:	73	49	42	37
из них действующих, в том числе:	69	43	39	34
1) самостоятельных банков	5	4	4	2
из них действующих	2	2	2	2
2) филиалов иногородних банков	57	35	28	25
из них действующих	56	31	27	22

По состоянию на 1.01.2001 в области действуют два самостоятельных акционерных коммерческих банка: "Тамбовкредитпромбанк" с шестью филиалами и "Бастион" с четырьмя филиалами, один из которых расположен за пределами области в городе Москва. Также банковская система включает в себя филиалы иногородних банков:

- Тамбовский филиал АКБ "Связь-банк";
- Тамбовский филиал АКБ "Сервис-резерв";
- Тамбовский филиал ОАО Банк "Менатеп. Санкт-Петербург";
- Тамбовский региональный филиал "Россельхозбанка" с шестью дополнительными офисами;
- Тамбовский региональный филиал АКБ "Центральное общество взаимного кредита";
- Тамбовское отделение Сберегательного банка России № 8594 с 16 филиалами, 10 дополнительными офисами и 309 операционными кассами вне кассового узла.

По данным таблицы можно отследить тенденцию сокращения общего количества действующих кредитных учреждений на территории области, оно сократилось с 69 в начале 1998 г. до 34 в 2001 г. Необходимо отметить, что число собственных действующих банков остается неизменным, хотя и относительно небольшим на протяжении рассматриваемого периода. Это характеризует их устойчивость в нестабильных окружающих условиях. Филиальная сеть иногородних банков (в основном Сбербанка РФ) постоянно сокращается, особенно в районах области.

Анализируя основные тенденции в деятельности банков, нельзя не отметить, что в 2001 г. все кредитные организации Тамбовской области работали в устойчивом режиме, с определенным запасом прочности и значительно улучшили свои финансовые результаты. Так, совокупная валюта баланса банковского сектора области выросла за девять месяцев на 27,5 процентных пункта, при этом получена прибыль в размере 92,7 млн. р. В течение всего периода 2001 г. наблюдался рост доли доходов от основных банковских операций.

На развитие экономической ситуации в Тамбовской области в 2001 г. влияли те же факторы, что и в целом по России. Это благоприятная внешнеторговая конъюнктура, а также проводимая Банком России денежно-кредитная политика, направленная на поддержание стабильности валютно-финансовой сферы и сокращения дефицита денег в экономике. Четко наметившиеся положительные тенденции в развитии народно-хозяйственного комплекса области, разрабатываемая законодательная база по улучшению инвестиционного климата в регионе, безусловно, в немалой степени стимулировали рост кредитных вложений в реальный сектор экономики. Банковской системой области за девять месяцев 2001 г. было выдано предприятиям и организациям кредитов на сумму 5,8 млн. р., т.е. в 2,5 раза больше, чем за этот же период 2000 г. И хотя в народно-хозяйственном комплексе региона нужда в кредитных средствах почти вдвое превышает эту сумму, нельзя не отметить: доля кредитных вложений в совокупных активах банковского сектора увеличилась с 45 % на 1 ноября 2000 г. до 61 % на эту же дату 2001 г. При этом существенно повысилась кредитная активность филиалов иногородних банков, а в особенности – Тамбовского отделения Сберегательного банка России. На его долю приходится почти 83 % всех кредитов, вложенных в предприятия различных отраслей экономики области. На все остальные банки приходится оставшиеся 17 %. Есть в них вклад и заработавшего в прошлом году филиала Россельхозбанка. Хотелось бы отметить, что Тамбовщина как аграрный регион была столь заинтересована в представительстве на своей территории этого банка, столь активно помогала ему, что свое возрождение Россельхозбанк начал именно с Тамбова, открыв тут один из первых своих филиалов.

Увеличение ссудной задолженности кредитных организаций области протекало на фоне улучшения качества кредитного портфеля. Так, если на 1 ноября 2000 г. отношение просроченной задолженности по кредитам к общей величине кредитов составляло 2 %, то на эту же дату 2001 г. данная величина снизилась до 1 %. Это говорит о том, что кризис научил банки работать с клиентами более основательно и разборчиво.

Весьма показательна и структура кредитных вложений по отраслям экономики. За девять месяцев 2001 г. наблюдалась тенденция роста вложений в промышленность (в 1,8 раза), сельское хозяйство (2,2 раза), торговлю (5,4 раза). Активизировалось на 9,3 % кредитование населения области. Без сомнения, росту вложений в регионе в значительной мере способствовало снижение процентных ставок. Так по краткосрочным кредитам процентная ставка в 2001 г. колебалась от 19 до 28 %, в то время как за соответствующий период 2000 г. она не опускалась ниже 26 %, но доходила до 31 %.

Возможности банков по участию в развитии реального сектора экономики напрямую зависят от его ресурсной базы, которую формируют собственный капитал и привлеченные средства клиентов. Собственные средства кредитных организаций области за прошлый год возросли на 13,3 % и составили на 1 октября 2001 г. 62,7 млн. р. Но наибольший удельный вес в ресурсах коммерческих банков региона все же занимают привлеченные средства. Помимо чисто экономического значения это также свидетельствует о восстановлении доверия клиентов к банковской системе. На 1 октября 2001 г. сумма средств на расчетных счетах предприятий и организаций превысила эту сумму аналогичного периода минувшего года на 45,2 %. Вклады населения в банковских учреждениях области увеличились на 30,5 %. При этом четко наметилась тенденция роста доли вкладов со сроком хранения свыше одного года. Доля эта увеличилась против 8,4 % на 1 октября 2000 г. до 14,3 % на эту же дату 2001 г. Депозиты физических лиц являются основным источником формирования привлеченного капитала, а доля их в привлеченных ресурсах достигает 73,4 %. Средства, полученные за счет выпуска банками собственных векселей, снизились с начала 2001 г. на 20 % и составили на 1 октября данного года всего лишь 91 млн. р., или 2,5 % всей суммы привлеченных ресурсов.

Надо отметить, монопольная доля ресурсной базы кредитных организаций области принадлежит Тамбовскому отделению Сберегательного Банка России, обеспечившему за указанный период 2001 г. 100 % общеобластного прироста вкладов населения и 70 % прироста средств на счетах юридических лиц. Всего по региону в его учреждениях сосредоточено 98,2 % вкладов населения и 67 % средств юридических лиц.

Сложившаяся в регионе банковская система, ее качественные и количественные характеристики обеспечивают уровень банковского обеспечения юридических и физических лиц на территории Тамбовской области, соответствующий среднему региональному уровню по Российской Федерации. Если в целом по стране на 10 тыс. жителей приходится 0,35 – 0,4 банковского учреждения (включая филиальную сеть), то на Тамбовщине этот показатель составляет 0,27 кредитных организаций. Сегодняшний уровень развития экономики, возросший спрос на банковские услуги

требуют ориентации не только на количество, но и на равномерность размещения кредитных организаций. Предприятия и население областного центра, ряда других крупных городов имеют возможность выбора банковского учреждения. Реальная конкуренция между банками положительно сказывается на доступности и качестве оказываемых ими услуг. Однако в большинстве районов области имеется только одно банковское учреждение, а в отдельных территориях, особенно в связи с сокращением филиальной сети Сбербанка России, нет ни одного, что лишает как предприятия, так и население возможности оперативного и доступного пользования банковскими услугами. Это одна из насущных проблем функционирования банковского сектора в регионе. Возможность несколько стабилизировать ситуацию появилась с недавнем открытием филиала Россельхозбанка, проявляющего большую заинтересованность в восстановлении сети своих подразделений в сельскохозяйственных районах области.

За последние два года Тамбовская область уверенно набирает обороты, добиваясь заметных результатов. Наглядно усилились интеграционные процессы с соседними областями, активизировались товарно-денежные отношения. Итоги девяти месяцев 2001 г. характеризовались дальнейшим оживлением экономических процессов, а макроэкономическая ситуация в области оставалась достаточно стабильной. Анализ динамики индекса хозяйственной деятельности за этот период свидетельствует о сохранении положительной тенденции экономического роста, сформировавшейся в 2000 г. Так, при увеличившихся объемах производства темпы роста в промышленном производстве за девять месяцев 2001 г. против соответствующего периода минувшего года составили 6,8 %, в сельском хозяйстве данный показатель повысился до 15,8 %. Весьма показательны: за истекшие два года валовой объем зерновых вырос с 630 тыс. т до 1 млн. 700 тыс. т. Выросли объемы производства и в других отраслях экономики. При этом для наращивания объемов производства предприятия уже вынуждены увеличивать затраты на финансирование не только оборотного, но и основного капитала. Не удивительно, что объем инвестиций в основной капитал возрос против уровня прошлого года на 27 %. При этом на каждый бюджетный рубль удалось привлечь в основной капитал в 2000 г. – 9 р., а в 2001 г. – 12 р. С повышением инвестиционной активности улучшились финансовые результаты деятельности предприятий региона. Согласно рейтингу относительной кредитоспособности, опубликованному в "Российской газете", Тамбовская область, числившаяся в аутсайдерах, заняла 39 место среди субъектов Российской Федерации. Однако все наметившиеся позитивные тенденции не могут затмить и такую истину: инвестиционная активность региона ниже ее потенциальных возможностей, что явно препятствует хозяйственному комплексу области развиваться более высокими темпами. Не смотря на существенные улучшения финансового состояния предприятий, доля убыточных производств еще велика. По-прежнему платежеспособность большинства хозяйствующих субъектов региона остается невысокой. Не случайно именно этим проблемам и был посвящен проведенный на территории Тамбовской области 26 – 27 октября 2001 г. экономический форум Центрального федерального округа "Региональная инвестиционная политика: от эксперимента к практике".

На форуме немало внимания было уделено анализу партнерства банковской системы с реальным сектором экономики, что вполне объяснимо и закономерно. Проблемной стороной кредитования в Тамбовской области остается краткосрочный характер кредитных операций. В основном кредиты направляются на текущие нужды. Доля долгосрочных вложений, используемых для развития и модернизации производств, незначительна и составила на 1 октября 2001 г. в общей сумме выданных кредитов лишь 4,8 %. Анализ, проведенный Главным управлением Центрального банка России по Тамбовской области, свидетельствует: к активному кредитованию на длительный срок, к масштабной инвестиционной деятельности на данный момент не готовы ни банки, ни предприятия региона. Причины этого, с одной стороны, кроются в незначительном объеме долгосрочных ресурсов, неопределенности экономической политики правительства, несовершенстве законодательной базы, отсутствии льгот для инвесторов, недостаточности эффективных, быстрокупаемых проектов. А с другой стороны – в нетранспарентности финансовой отчетности предприятий, а также в весьма низком спросе на кредиты вполне платежеспособных заемщиков.

Несмотря на то, что кредитование реального сектора в экономике области заметно расширилось, говорить о значительной роли банковского сектора в развитии экономики пока преждевременно, так как на сегодня преобладает взаимное кредитование предприятиями друг друга, о чем свидетельствует постоянный рост кредиторской задолженности – с начала 2001 г. она увеличилась более чем на 9 %. Объем кредиторской задолженности предприятий превышает размеры фактических кредитных вложений банковского сектора области почти в шесть раз. Понятно, что экономические предпосылки данной негативной тенденции обусловлены многими причинами. В том числе они обуславливаются и главными структурными недостатками банковской

системы Тамбовской области. К ним можно отнести недостаточный капитал самостоятельных банков, ограничивающий возможности привлечения денежных средств предприятий и населения, сохраняющиеся диспропорции в объемах привлечения ресурсов самостоятельных тамбовских банков и филиалов иногородних банков, а также продолжающееся сокращение филиальной сети банковских учреждений в районах области.

Безусловно, для того, чтобы кредитные организации выполнили свою миссию в решении стратегической задачи, т.е. в выводе области из числа дотационных регионов России, необходимо в ближайшей и отдаленной перспективе дальнейшее совершенствование и развитие банковской системы, углубление и расширение ее кредитной политики. Для этого есть все предпосылки. Так, определяющим моментом функционирования банковской системы становится объединение усилий кредитных организаций по основным направлениям. Среди них – расширение участия в инвестиционных программах, призванных способствовать экономическому развитию области, в создании консорциумов по предоставлению кредитов для реализации крупных региональных проектов, в том числе и по социально значимым направлениям, а также дальнейшее ускорение расчетов и оптимизация наличного денежного оборота. Большинство банковских организаций, действующих на территории Тамбовской области, в 1998 – 2001 гг. продемонстрировали свою способность не только удержаться на плаву в кризисные моменты, но и планомерно развиваться, совершенствовать свою деятельность. Эти оптимистичные тенденции позволяют рассчитывать на развитие сложившегося банковского сектора региона не только в соответствии с сегодняшними потребностями экономического роста, но и с решением основных стратегических задач, стоящих перед народно-хозяйственным комплексом Тамбовской области [7].

4.3 ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ УЧАСТИЯ КРЕДИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Самым важным этапом в процессе реализации региональной целевой программы является нахождение источников ее финансирования. Программа может быть грамотно составлена, иметь потрясающий социально-экономический эффект, но все это не найдет реального отражения в экономической и социальной жизни области без наличия необходимого финансового обеспечения.

Как уже отмечалось, финансирование программ социально-экономического развития производится за счет бюджетных и внебюджетных средств, но в законодательных актах есть немаловажное дополнение: "Приоритет имеют те проекты и производственные объекты, где предоставление бюджетных средств предполагается в основном на возвратной основе и может привлечь наибольший приток средств частных и в том числе иностранных инвесторов", т.е. программа, предполагающая большее использование внебюджетных источников финансирования имеет преимущества.

Тем не менее, среди целевых программ преобладают те, которые в основном финансируются за счет бюджетных средств. Остановимся на основных причинах столь малого присутствия в финансовом обеспечении целевых региональных программ внебюджетных источников финансирования.

Внебюджетными источниками могут быть взносы участников региональной программы, включая предприятия государственного и негосударственного секторов экономики, а также целевые отчисления от прибыли предприятий, заинтересованных в реализации региональной программы либо получившей прибыль от участия в реализуемых и реализованных ранее региональных программах. Общеэкономическая негативная экономическая ситуация в реальном секторе экономики России и области (значительное ухудшение финансово-экономических показателей работы предприятий, сокращение оборотных средств и инвестиций в основные фонды), ограниченность собственных средств предприятий не позволяет в ближайшей перспективе надеяться на широкое использование данного источника финансирования программ, хотя в области делаются попытки привлечь средства участников программ. Например, средства предприятий используются при реализации целевой программы развития промышленности Тамбовской области, причем доля этого источника наибольшая по сравнению с другими источниками Финансирования программы.

Средства фондов и общественных организаций также могут стать источниками финансирования региональных программ социально-экономического развития, но, к сожалению данные институты не получили развития в области.

Следующим источником финансирования могут быть средства зарубежных инвесторов, заинтересованных в реализации региональной программы или ее отдельных мероприятий (иностранные инвестиции).

Доля иностранных инвестиций Тамбовской области в общем объеме накопленных иностранных инвестиций по России в целом продолжает оставаться традиционно низкой и составила на конец 2001 г. всего лишь 0,06 (в Белгородской области этот показатель составил 0,92, Воронежской – 0,06, Липецкой – 1,59, Курской – 0,04).

На начало 2001 г. в экономике области было накоплено 15,3 млн. долл. США иностранных валютных инвестиций (с учетом рублевого поступления, пересчитанного в доллары).

За 2001 г. в сектор нефинансовых предприятий экономики области поступило 20,1 млн. долл. США иностранных инвестиций или в 2,1 раза больше 2000 г. (за 2000 г. – в 4,9 раза больше 1999 г.).

Структура иностранного капитала, поступившего в Тамбовскую область изменилась. Так, при снижении доли прямых инвестиций (наиболее эффективных для экономики) со 100 % в 2000 г. до 82,8 % в 2001 г. (в основном за счет снижения доли кредитов, полученных от зарубежных совладельцев предприятий), доля прочих инвестиций возросла до 17,0 % (в 2000 г. прочих инвестиций не было).

Общий объем прямых инвестиций в 2001 г. по сравнению с 2000 г. увеличился на 74,3 %, что вызвано, прежде всего, ростом взносов в капитал в 38 раз (с 1,7 тыс. долл. до 6467 тыс. долл.).

Одна из причин увеличения общего объема прямых иностранных инвестиций в 2001 г. по сравнению с 2000 г. – это появление в отдельных отраслях экономики новых инвесторов из Германии (4492 тыс. долл. в промышленность строительных материалов), Великобритании (818 тыс. долл. США в пищевую промышленность), Нидерландов и Швейцарии (82 и 36 тыс. долл. США в торговлю, соответственно) – ранее не осуществляющих прямое инвестирование этих отраслей.

Одновременно за 2001 г. было изъято 13,7 млн. долл. США, в основном, в виде погашения и обслуживания иностранных кредитов. Таким образом, на конец декабря 2001 г. в экономике области было накоплено иностранных валютных инвестиций в объеме 21,7 млн. долл. США.

Подводя итог вышесказанному можно заметить, что иностранные инвестиции в экономику области поступают в небольшом объеме, хотя и имеются позитивные изменения в привлечении иностранного капитала. При таком положении дел маловероятно широкое привлечение иностранных инвесторов в реализацию региональных программ, но администрации области необходимо принять соответствующие меры для того, чтобы заинтересовать зарубежных инвесторов, создать необходимые условия и разработать правовое обеспечение данного вопроса.

В качестве источника финансирования региональной программы могут выступать кредиты банков. Среди прочих источников финансирования региональных программ социально-экономического развития кредиты могли бы при определенных условиях стать одним из основных источников средств, наряду с бюджетными средствами и взносами участников программ. Рассмотрим проблемы привлечения банковских кредитов на цели реализации региональных программ.

С одной стороны, возможности банков в развитии экономики напрямую зависят от их ресурсной базы, которую формируют собственный капитал и привлеченные средства клиентов. За 2001 г. общий объем ресурсов кредитных организаций возрос на 18,5 % и составил на 1 января 2002 г. около 4,8 млрд. р.

4.2 Ресурсы банковского сектора Тамбовской области, млн. р.

Наименование	1.01.2001	1.01.2002
Ресурсы	4089	4846,9
собственные средства	61,1	62,7
привлеченные средства, в том числе:	2250,7	3947,5
вклады физических лиц	2166,5	2933,1

Основными проблемами формирования ресурсной базы банковской системы области являются: небольшое количество собственных средств, проблемы с привлечением средств от населения (табл. 4.2). Основным источником пополнения ресурсной базы являются вклады населения, объем которых на февраль 2002 г. составил 2933 млн. р., или 60,3 % от всех ресурсов. По сравнению с тем же периодом прошлого года объем вкладов возрос на 767 млн. р., или на 34,5 %. Помимо чисто экономического эффекта этот факт свидетельствует о постепенном восстановлении доверия населения к банковской системе. Необходимо закрепление этой положительной тенденции, так как все еще огромная сумма средств физических лиц находится вне банковской системы.

Проблемной стороной кредитования остается краткосрочный характер выдаваемых кредитов. В основном кредиты направляются на текущие нужды предприятий. Доля долгосрочных вложений еще весьма незначительна и составляет всего лишь 4,8 % от общей суммы выданных кредитов.

С другой стороны, существует проблема платежеспособного спроса на кредитные ресурсы со стороны заемщиков.

Таким образом для повышения роли банковской системы в реализации программ социально-экономического развития необходимы ее дальнейшее совершенствование и развитие, активизация кредитной политики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разработка программ социально-экономического развития является одним из основных элементов государственного планирования экономики, а также средством реализации политики государства. Разрабатываются межгосударственные, федеральные, региональные, местные целевые программы.

В настоящий момент в нашей стране наблюдается тенденция к усилению самостоятельности регионов. Регион стал субъектом экономических отношений, начал формировать свою самостоятельную региональную политику, реализация которой в значительной степени определяет уровень экономического развития и качество жизни населения. Основным инструментом влияния на социально-экономическую ситуацию в регионе становятся целевые программы.

Программы экономического и социального развития субъектов Российской Федерации представляют собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, иницируемых, разрабатываемых и осуществляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития субъектов Российской Федерации.

Программы экономического и социального развития субъектов Российской Федерации в отличие от федеральных целевых программ разрабатываются и реализуются субъектами Российской Федерации, которые самостоятельно определяют цели и задачи таких программ, порядок их разработки и механизм реализации.

Основной целью региональной программы является эффективное использование в условиях рыночной экономики природного, производственного, трудового и интеллектуального потенциала субъекта Российской Федерации, наращивание его за счет положения в общероссийском и международном разделении труда для повышения уровня жизни населения региона.

Основным фактором при отборе конкретных производственных объектов и проектов является соблюдение равных конкурентных условий и возможность обеспечения максимальной экономической и бюджетной эффективности.

Приоритет имеют те проекты и производственные объекты, где предоставление бюджетных средств предполагается в основном на возвратной основе и может повлечь наибольший приток средств частных и в том числе иностранных инвесторов.

Финансирование мероприятий распределяется по федеральному, региональному, муниципальному уровням бюджетной системы, финансовым ресурсам предприятий и организаций, частным отечественным и иностранным инвестициям, в том числе под гарантии Правительства Российской Федерации, а также другим внебюджетным источникам финансирования.

Важнейшим финансовым механизмом реализации программы является создание собственного инвестиционного потенциала региона – необходимого объема финансовых средств для реализации проектов и мероприятий программы, а также развития региона после окончания действия программы. На начальном этапе реализации программы в условиях недостатка ресурсов следует сосредоточить основное внимание на финансировании мер по преодолению кризисных явлений и институциональных преобразований. Необходимо формирование адекватной финансовой инфраструктуры (залоговые и страховые фонды, страховые компании, консалтинговые и юридические фирмы, лизинговые, трастовые и перестраховочные компании и др.), способной применять современные инвестиционные механизмы, обеспечить ресурсами выполнение последующих программных мероприятий.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации".
- 2 Федеральный закон от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации".
- 3 Указ Президента от 1 апреля 1996 г. № 440 "О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию".
- 4 Закон Тамбовской области от 21 ноября 1997 г. № 139-З "О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Тамбовской области".
- 5 Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 "О реализации Федерального закона", "О поставках продукции для федеральных государственных нужд".
- 6 Антонюк В. С. Региональный экономический кругооборот и его воздействие на параметры макроэкономического равновесия // Финансы и кредит. 2000. № 9. С. 42 – 53.
- 7 Арнаутова В. Д. Полякова В. И. Банковский сектор Тамбовщины и его роль в подъеме социально-экономического потенциала региона // Деньги и кредит. 2001. № 12. С. 43 – 46.
- 8 Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособие. М.: ОАО "НПО "Экономика"", 2000. 326 с.
- 9 Басовский Л. Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Учеб. пособие для вузов. М.: Инфра-М, 2001. 260 с.
- 10 Владимирова Л. П. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Учеб. пособие. М.: Изд. дом "Дашков и К", 2001. 308 с.
- 11 Гранберг А. Стратегия территориального социально-экономического развития России: от идеи к реализации // Вопросы экономики. 2001. № 9. С. 15 – 27.
- 12 Гришин В. И. Факторы стабилизации экономического и социального положения в регионах // Финансы. 2001. № 8. С. 3 – 6.
- 13 Иванов В. В., Спиваков А. Д. Проблемы управления региональными финансовыми ресурсами // Финансы и кредит. 2001. № 10. С. 11 – 16.
- 14 Иванов В. В., Спиваков А. Д. Использование механизма управления региональными финансовыми ресурсами // Финансы и кредит. 2001. № 14. С. 3 – 7.
- 15 Колесникова Н. А. Финансовый и имущественный потенциал региона: опыт регионального менеджмента. М.: Финансы и статистика, 2000. 237 с.
- 16 Крылов Г. З. Федеральная помощь провинциям и землям в Канаде // Финансы. 2001. № 1. С. 62 – 64.
- 17 Кузнецова О. Теоретические основы регулирования экономического развития регионов // Вопросы экономики. 2002. № 4. С. 46 – 67.
- 18 Марченко Г. В., Мачульская О. В. Финансовые механизмы межрегионального выравнивания // Финансы и кредит. 2000. № 1. С. 13 – 22.
- 19 Махотеева М., Николаев М. Формирование экономической политики на региональном уровне // Вопросы экономики. 1999. № 9. С. 80 – 90.
- 20 Парасданов Г. А. Прогнозирование и планирование социально-экономической системы страны: Учеб. пособие для вузов. М.: Юнити-Дана, 2001. 223 с.
- 21 Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Учеб. пособие для вузов / Под ред. Т. Г. Морозовой, А. В. Пикулькина. М.: Юнити-Дана, 2000. 318 с.
- 22 Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Учеб. пособие / Е. А. Черныш, Н. П. Молчанова и др. М.: Приор, 2000. 176 с.
- 23 Программа развития промышленности Тамбовской области на 2002 – 2004 годы. 48 с.
- 24 Ревенков А. Планирование в системе государственного регулирования экономики // Экономист. 2001. № 8. С. 17 – 21.

- 25 Суспицин С. Методические проблемы прогнозирования приоритетов и последствий государственной региональной политики // Российский экономический журнал. 2000. № 2. С. 18 – 24.
- 26 Тамбовская область в цифрах: Краткий статистический сборник. Тамбов, 2001. 218 с.
- 27 Тимошина Т. М. Экономическая история России: Учеб. пособие / Под ред. М. Н. Чепурина. М.: "Филинь", 2000. 364 с.
- 28 Управление региональной экономикой / Г. В. Гутман, А. А. Мироедов, С. В. Федин // Под ред. Г. В. Гутмана. М.: Финансы и статистика, 2001. 176 с.
- 29 Финансы и кредит субъектов Российской Федерации: Учебник / Под ред. Л. И. Сергеева. Калининград, 1999. 998 с.
- 30 Шаккум М. К формированию системы индикативного планирования и ее инвестиционно-бюджетного инструментария // Российский экономический журнал. 1999. № 7. С. 35 – 42.
- 31 Юданов. Иностраные инвестиции в России: региональный аспект // Международная экономика и международные отношения. 1999. № 1. С. 102 – 109.