УДК 338.242.4:330.34:332.14

Пакулина И.С.,
старший преподаватель кафедры экономики и финансов
Орловского филиала РАНХиГС при Президенте РФ,
кандидат экономических наук

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

В статье обоснованы и сформулированы основные теоретические положения государственного регулирования социально-экономического развития, методология формирования стратегии регионального развития, представлены предложения по применению в условиях регионов форм, методов и организационных механизмов государственного регулирования.

Ключевые слова: стратегия, государственное регулирование, прогнозирование, социально-экономическое развитие, планирование, регион.

При всей практической важности вопросов государственного регулирования социально-экономического развития, результаты современных исследований по этой тематике применяются недостаточно эффективно. Зарубежной наукой и практикой накоплен весьма большой багаж теоретических концепций, конкретных форм и методов в сфере государственного регулирования, сформировались различные школы, проповедующие очень разные идеи о роли государства, а также и регионов в экономике. Достаточно назвать работы таких иногда резко различных по своим взглядам ученых, как А. Смит, Ж. Сэй, К. Вагнер, Ф. Лист, К. Маркс, А. Пигу, Дж. Кейнс, В. Леонтьев, Д. Гэлбрейт, Ф. Хайек, М. Фридман, Л. Столерю, Л. Эрхардт и др. Однако прямое применение зарубежных теоретических разработок и рекомендаций в российских условиях весьма затруднительно. Дело в том, что эти разработки и рекомендации носят отчетливо выраженный прагматический характер. Они

в сильнейшей степени ориентированы на конкретные общества и страны и далеко не всегда поддаются адаптации.

Следует отметить достаточно высокий научный уровень современных российских исследований по вопросам государственного регулирования социально-экономического развития. Однако пока еще не разработана единая научная парадигма использования системного подхода в государственном регулировании и при формировании стратегии социально-экономического развития, не определены технологии выбора стратегий и приоритетов развития, методы оценивания эффективности достижения целей и инструменты их реализации. Научно-теоретическая и практическая значимость указанных проблем обусловила выбор темы, актуальность и целевую направленность нашего исследования.

Цель исследования — обосновать и сформулировать основные теоретические положения государственного регулирования социально-экономического развития, методологию формирования стратегии регионального развития, представить предложения по применению в условиях регионов форм, методов и организационных механизмов государственного регулирования.

Одной из важных проблем развития общества на протяжении столетий являются вопросы поиска разумного соотношения между государственным и частным секторами экономики, между общегосударственной, региональной и корпоративной экономической политикой. Опыт реальной жизни показывает: ни одно общество не может существовать без выраженного в разной мере контроля, содействия и регулирования со стороны государства. Сфера экономической жизни не является исключением.

В странах с централизованной экономикой воздействие государства на экономику проявляется, как правило, в виде директивных планов, государственного распределения различных ресурсов. По существу, государство является основным центром управления деятельностью хозяйственных единиц.

В странах с рыночной экономикой степень вмешательства государства и его органов в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов существенно меньше и носит преимущественно косвенный характер. Государство воздействует на экономику посредством законодательных ограничений, налоговой системы, других финансовых инструментов и нормативов, инвестиций, субсидий, льгот, кредитования, реализации социальных программ и др.

Необходимость государственного регулирования экономики была обоснована теоретически и подтверждена мировой хозяйственной практикой XIX — XXI веков как в Европе, так и в США. Это регулирование всегда имеет место, но характер государственного вмешательства в экономику, его принципы, формы и методы в сильной степени зависят от конкретной исторической ситуации, особенностей стран и регионов, господствующих концепций о роли государства в обществе. Государственный сектор во всех странах выполняет важную макрорегулирующую функцию, создавая и поддерживая благоприятные условия деятельности рыночной экономики. На практике нет чисто рыночной (частной) экономики, но существует смешанная государственно-рыночная экономика, где рынок — основной производитель и продавец товаров и услуг, а государство — его регулирующий агент и важный субъект хозяйствования. Налицо тесное переплетение государства и частного предпринимательства в экономической деятельности.

В России идеология государственного управления экономикой трансформировалась за последние годы от позиции дерегулирования и разгосударствления до признания необходимости упреждающего государственного регулирования, активизации управления государственными предприятиями и государственными пакетами акций. Между тем в России особенно важна роль государства в период интенсивного реформирования.

Роль государства в крупнейших странах имеет особую специфику. На него

возлагаются здесь дополнительные обязанности по поддержанию единого экономического пространства, недопущению чрезмерной социально-экономической дифференциации регионов и др. Дополнительные экономические функции проистекают из особенностей геополитического и экономико-географического положения государства и места в международном разделении труда, демографической ситуации, национального и религиозного состава населения.

Основные задачи государственного регулирования социально-экономического развития. Государственное регулирование социально-экономического развития представляет собой постоянное воздействие государства на самостоятельно хозяйствующие субъекты в целях обеспечения экономического роста и нормальных условий хозяйствования, эффективной реализации государственной и региональной социально-экономической политики, обеспечения стабильности, национальной безопасности. Это воздействие осуществляется различными методами, достаточно отработанными отечественной и мировой практикой. Конкретный набор их и роль определяются моделью государственного регулирования, которая избрана тем или иным государством.

Задачи государственного регулирования социально-экономического развития в конкретной стране исходят, во-первых, из самой концепции государства, как ее понимают в данном обществе, его экономической роли, из господствующей экономической и социальной идеологии. Они определяются спецификой и объективными условиями функционирования народного хозяйства, традициями, менталитетом населения, типом его хозяйственного поведения, характером экономической ситуации и конкретным набором экономических, социальных, экологических проблем[1]. В числе наиболее важных задач, стоящих перед государством в настоящее время, необходимо выделить следующие:

— содействие созданию эффективной рыночной инфраструктуры, работающей на реальный сектор экономики;

— комплексное проведение экономической реформы, содействие нахождению эффективных собственников и их поддержка, внедрение передовых форм и методов организации экономики;

— последовательное создание законодательной и нормативно-правовой базы хозяйствования в новых условиях;

— постепенная структурная перестройка всего народного хозяйства, региональных экономик, отдельных видов деятельности, сфер экономики, предприятий;

— содействие демонополизации и развитию конкуренции при одновременной защите внутреннего национального и региональных рынков, обеспечении экономической безопасности.

Задачи государственного воздействия на экономику в условиях сложившихся стабильных социально-экономических систем с преобладанием рыночных факторов достаточно ясны из практики зарубежных стран, если говорить о них в общем плане. В их числе:

— обеспечение максимально полной занятости населения;

— постоянное повышение минимального уровня доходов;

— обеспечение стабильности цен на основные товары и услуги в течение возможно более длительных периодов;

— стабилизация денежного обращения и финансовых рынков;

— создание благоприятных макроэкономических и инфраструктурных условий для хозяйствующих субъектов, ориентирование их в стратегической конъюнктуре;

— постоянное стимулирование инвестиционной активности;

— обеспечение равновесия и экономической безопасности внешнеэкономического обмена, защита внутреннего рынка;

— ограничение монополистических проявлений в хозяйстве, элиминирование их негативных последствий;

— создание и поддержание систем социальной защиты граждан, особенно социально уязвимых слоев и групп.

Территориальная специфика задач государственного регулирования соци-

ально-экономического развития. Региональный уровень государственного регулирования — вопрос не менее сложный, чем государственное регулирование на федеральном уровне. Между тем и зарубежный, и отечественный опыт говорят о том, что регулирование со стороны территориальных органов, региональная экономическая политика часто дают больший эффект, чем централизованное воздействие. Наиболее удачным вариантом признается сочетание централизованного и регионального воздействия на хозяйствующие субъекты. При этом централизованное воздействие играет стратегическую роль, но основной объем задач регулирования экономики осуществляется на региональном уровне.

Региональные органы управления объективно были поставлены в такие условия, когда они отвечали за главное и наиболее сложное — социальное развитие территории, повышение уровня жизни населения.

Задачи государственного регулирования социально-экономического развития на региональном уровне конкретизируются и приобретают определенную специфику. Традиционно в зарубежных странах в регионах и крупных городах обращается особое внимание на решение следующих задач:

— пропорциональное развитие местной экономики;

— сохранение местных предприятий и рабочих мест;

— обеспечение доходной базы местных бюджетов;

— рациональное землепользование;

— структурная перестройка старых индустриальных районов;

— улучшение экологической ситуации и благоустройства;

— целенаправленное профессиональное образование в соответствии с потребностями региона, переподготовка и переквалификация кадров;

— помощь бедным территориям.

Применительно к российским условиям на региональном уровне общие задачи государственного регулирования социально-экономического развития можно сформулировать следующим образом:

— поддержание необходимых уровней производства стратегических товаров, обеспечение региональной экономической безопасности;

— поддержание важнейших региональных макроэкономических пропорций (между спросом и предложением, экспортной и внутренней экономикой);

— поддержание необходимого соотношения между количеством и качеством рабочих мест и предложением рабочей силы (по отдельным контингентам населения, городам и районам);

— развитие социальной инфраструктуры и создание общих условий хозяйствования для всех секторов экономики. Обеспечение возможностей пользования в регионе энергетическими и транспортными системами;

— компенсация для социально значимых сфер и предприятий объективно существующих негативных факторов их деятельности;

— комплексное решение проблем в народном хозяйстве региона (на основе реализации взаимосвязанной системы региональных целевых программ).

Социально-экономическая политика региона — это основанные на общепризнанной стратегии определенные цели и принципы действий администрации и хозяйствующих субъектов в сфере экономики, а также направления и приоритеты этой деятельности, учитывающие общегосударственные, региональные и корпоративные интересы, имеющие стабильный, предсказуемый характер. Социально-экономическая политика исходит из общей федеральной социально-экономической политики и определяет все текущее управление и регулирование экономики в регионе. Технология формирования и реализации региональной экономической политики отражена на рис. 1.



Рис. 1. Разработка и реализация региональной социально-экономической политики

Проблема выбора стратегии социально-экономического развития региона. В современный период важнейшее значение приобрели вопросы стратегии развития региональных экономик. Проблематика стратегии социально-экономического развития крупных городов и регионов, как показывает проведенный анализ конкретной региональной практики, включает следующие основные проблемные вопросы. Первый и главный состоит в том, что для большинства регионов России нужна новая стратегия дальнейшего развития. Прежняя специализация, структура и организация экономики не в состоянии и сейчас, и в будущем обеспечить занятость населения и получение необходимого дохода. Второй — оказалось трудно выбрать общепризнанную стратегию развития в конкретном регионе. Слишком разными оказываются исходные платформы и цели у различных сил, заинтересованных в той или иной стратегии, неэффективны согласовательные механизмы. Третий блок выявился достаточно неожиданно — серьезной трудностью стало применение уже разработанных стратегических документов в конкретной практике управления, определение механизмов реализации стратегии с тем, чтобы стратегические документы не оставались только книгами в шкафах губернаторов. Наконец, выявилась достаточно большая теоретическая и методологическая неясность ряда вопросов стратегического развития.

В применении к региону как территориальной социально-экономической общности понятие стратегии социально-экономического развития можно сформулировать следующим образом. Это принятые регионом на длительную перспективу генеральные цели, направления и принципы действий в экономике и социальной сфере. Они должны базироваться на общих интересах и максимально учитывать корпоративные интересы, содействовать социально-экономической активизации всех субъектов хозяйствования и населения.

Понятие стратегии социально-экономического развития региона многомерно. Есть стратегия региона в целом. Есть корпоративная стратегия в регионе (стратегия крупных

фирм, банков) со своими целями, интересами. Есть, далее, стратегия администрации региона, несущая на себе отпечаток ее собственных бюрократических интересов. Есть экономическая стратегия отдельных политических сил, действующих в регионе. Наконец, можно говорить о стратегических интересах населения. Встает сложная задача согласования и объединения этих стратегий в общерегиональной стратегии социально-экономического развития. Ее носителем и разработчиком обязана стать именно региональная власть как полномочный представитель всех интересов в регионе при общественном контроле за всем процессом, что поможет ей максимально отойти от своих бюрократических интересов[2].

Принципиален вопрос о сроках действия стратегии. И прошлый опыт, и логический подход, и макроэкономический расчет показывают, что речь должна идти о периоде в несколько десятков лет. То есть регион по выбранной им стратегии должен жить и развиваться в течение 30 — 40 лет и далее, вплоть до нового стратегического поворота. Именно на такой период должно выбираться направление стратегического развития, именно через такой период возможен будет новый стратегический выбор (когда сменится несколько поколений, сменится производственная и культурно-информационная база, экономическая идеология). Ситуация, когда регион меняет стратегию каждые 15 — 20 лет, нелогична.

Основные этапы формирования стратегии социально-экономического развития, которые одновременно характеризуют и ее основное содержание, представлены на рис. 2.



Рис. 2. Алгоритм формирования стратегии социально-экономического развития региона

Очень важен самый первый этап — выбор стратегической идеологии. Региональная власть, как главный носитель стратегии, должна четко определиться, каковы основные стратегические ценности, интересы регионального общества, в каком направлении собирается двигаться регион, к какому типу жизненного уклада, экономических отношений, хозяйственного поведения. Без этой четкой позиции стратегию не сформулировать.

При анализе и прогнозе факторов и условий регионального развития необходимо охарактеризовать как внутреннюю, так и внешнюю среду[3]. Наиболее важные позиции, по которым нужно оценивать ситуацию и осуществлять прогноз на стратегическую перспективу, представлены на рис. 3.



Рис. 3. Основные факторы, учитываемые при выработке стратегии развития региона

Формы и методы государственного регулирования экономики и социальной сферы на территории. Хотя мировой практикой накоплен значительный потенциал форм и методов государственного регулирования экономики, уровень их разработанности для российских условий нельзя признать удовлетворительным. Особенно мало исследована специфика применения общих методов регулирования на региональном уровне. Следует отметить, что каких-либо особых, чисто региональных методов регулирования не существует. Проблема состоит в том, каким методам должны отдаваться приоритеты, как учесть региональные особенности при их применении[4]. С учетом этого можно рекомендовать следующую систему форм и методов регулирования экономики для применения их в регионе.

1. Прямое и косвенное воздействие. Первое означает вмешательство региональных органов непосредственно в основную деятельность хозяйствующих субъектов. Оно может осуществляться различными методами (как «жесткими», так и «мягкими»). Косвенное воздействие — это воздействие не на саму деятельность, а на условия этой деятельности, на внешнюю среду хозяйствующего субъекта (налоговую, административную и др.).

2. Директивное и рекомендательное (индикативное) воздействие. Директивное воздействие означает направление обязательных для выполнения заданий, указаний, норм, требований. Директивно можно осуществлять и прямое, и косвенное воздействие. То есть могут быть директивные, обязательные требования и по

деятельности предприятия, и по условиям этой деятельности. Рекомендательное (индикативное) воздействие также может быть обращено как на саму деятельность хозяйствующего субъекта, так и на условия этой деятельности. Предложения, ориентиры и другие «сигналы», направляемые регионом, не являются для предприятия обязательными, но они должны стать для него желательными и подкрепляться стимулирующими мерами.

3. Частное и комплексное воздействие. Первое предполагает воздействие на отдельные элементы внутренней или внешней среды субъекта или сферы экономики региона. Второе означает регулирование деятельности предприятия и региона в целом, предполагает учет всех взаимосвязей, последствий, основывается на комплексном, системном анализе.

4. Текущее и перспективное (стратегическое) воздействие. При первом региональная администрация реагирует на изменяющуюся ситуацию, на постоянно возникающие новые проблемы, вопросы, задачи. Она мало управляет развитием этой ситуации. Второе предусматривает предвидение ситуации, вытекающий из этого план текущих и перспективных действий, решение долгосрочных задач. Развитие ситуации контролируется, развивается стратегическое управление ситуацией в регионе. Подводя итог, можно сказать, что преимущество должно иметь косвенное, рекомендательное, системное, стратегическое государственное воздействие. Оно, как правило, более трудоемко и сложно, но и более эффективно.

Через планирование могут эффективно реализовываться многие важные задачи государственного регулирования экономики, экономической и социальной политики государства и регионов.

Для реализации планов, программ и прогнозирования социально-экономического развития может быть предложена (применительно к региону) система перспективных экономических документов, каждый из которых выполняет свою функцию. Одни из них употребляются в практике, другие целесообразно в эту практику внедрить. Рекомендуемый перечень такого рода документов включает:

— долгосрочную стратегическую концепцию социально-экономического развития;

— экономические, социальные, ресурсные прогнозы;

— стратегический план социально-экономического развития региона, который разворачивает стратегическую концепцию развития на период ближайших 10 — 15 лет;

— среднесрочную программу администрации по стабилизации и дальнейшему развитию экономики, разрабатываемую на срок 3 — 4 года;

— целевые программы и инвестиционные проекты;

— годовые прогнозы социально-экономического развития, разрабатываемые в единой системе прогнозов России;

— среднесрочный план социально-экономического развития региона, составляемый на период 4 — 5 лет.

В стабильной социально-экономической ситуации этот план является основным инструментом экономического управления. Он имеет комплексный характер, охватывает всю региональную экономику, позволяет увязать и делает целенаправленными меры текущего управления и регулирования. План является адресным документом и доходит до низовых управленческих структур и хозяйствующих субъектов. Строится он по сферно-проблемному и функциональному принципу и содержит:

— индикативные показатели и целевые ориентиры, ограниченный круг директивных заданий;

— систему региональных заказов;

— перечни региональных проектов и программ;

— систему контрольных балансов производства и распределения стратегически важных ресурсов и продуктов;

— стратегическую прогнозную информацию, важную для хозяйствующих субъектов;

— систему принимаемых на предстоящий период стабильных экономических, финансовых, социальных, экологических нормативов и иных инструментов регулирующего воздействия.

Среднесрочный план социально-экономического развития региона может иметь отраслевой, программно-целевой, ведомственный и районный разрезы.

Выводы. Эффективное государственное регулирование социально-экономического развития требует четкого уяснения целей и задач воздействия на него государства. Наиболее острыми на региональном уровне в России являются проблемы выбора новой стратегии социально-экономического развития, установления оптимальных взаимоотношений всех ветвей власти, поддержания региональной экономической безопасности.

Формы и методы государственного регулирования социально-экономического развития, применяемые на региональном уровне, пока имеют недостаточную эффективность, т.к. они не объединены в единую целенаправленную систему. Преобладает текущее частное регулирование, слабо используются налоговые регуляторы. Это говорит об исключительной важности восстановления системы регионального социально-экономического прогнозирования и планирования как основы системного регулирования и стратегического управления экономикой региона.

Необходимо пересмотреть отношение к целевым программам как инструментам экономического управления. В настоящее время их роль уменьшилась, основные функции программно-целевого подхода не реализуются, программы превратились по большей части в конъюнктурные, мало обоснованные документы.

Резко возросла актуальность улучшения управления государственным сектором экономики. Необходимы усиление позиций регионального уровня в управлении государственным сектором и концентрация на антикризисной государственной политике и активном государственном регулировании в регионах процессов банкротства.

Вышеназванные выводы, положения, содержащиеся в нашем исследовании, охватывают, естественно, не все главные проблемы совершенствования регионального управления и стратегического планирования социально-экономического развития. В дальнейшем необходимо сконцентрировать усилия на исследовании таких вопросов, как система экономических интересов в регионе и их регулирование; соотношение и взаимосвязь различных внешних и внутренних факторов стратегического развития регионов; разработка технологии, организации и методов федерального и регионального прогнозирования и планирования социально-экономического развития в их новом качестве.

[1] Пакулина И.С. Экономический анализ макроокружения социальной сферы // Материали за 7-а международна научна практична конференция [«Найновите научни постижения — 2011»], 17—25 март 2011 година на икономики. Том 9. Икономики. София. «Бял ГРАД-БГ» ООД, 2011. С. 5—9.

[2] Пакулина И.С. Алгоритм планирования социально-экономического развития // Материали за 8-а международна научна практична конференция, «Бъдещите изследвания», — 2012 (17—25 февруари 2012). — Том 10. Икономики. Държавна администрация. София. «Бял ГРАД-БГ» ООД, 2012. С. 52.

[3] Пакулина И.С. Разработка социальной стратегии в механизме реализации политики инновационного развития регионов России // Проблемы и перспективы государственного и муниципального управления в инновационной экономике посткризисного периода: материалы II Славянского форума. В 2-х т. Т. II / Под общ. ред. О.П. Овчинниковой. — Орел: Издательство ОРАГС, 2011. — С. 266—271.

[4] Пакулина И.С. Индикативное планирование социально-экономического развития // Materiały VIII Międzynarodowej naukowi-praktycznej konferencji [«Strategiczne pytania światowej nauki — 2012»] (07—15 lutego 2012 roku) Volume 9. Ekonomiczne nauki.: Przemyśl. Nauka i studia, 2012. S. 20—22.

Pakulina I.S., e-mail: inessa_pakulina@mail.ru
Lecturer of the department of economics and finance of the Orel branch of RANE and CS under the President of the RF, Candidate of Economic Sciences.

GOVERNMENT REGULATION AND DEVELOPING OF THE STRATEGY FOR SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT

In the article the basic theoretical principles of state regulation of social and economic development, the methodology of forming a regional development strategy are proved and formulated, ideas of the implementation of the forms, methods and organizational mechanisms of state regulation in regions are presented.

Key words: strategy, state regulation, prognostication, social and economic development, planning, region.