

УДК 332.1 (470+571)

ББК 65.049 (2Рос)

У 27

О.Б. Угурчиев

Доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой менеджмента Ингушского государственного университета, г. Назрань. Тел.: (928)090-05-59, e-mail: omar2007@mail.ru

Р.О. Угурчиева

Кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента Ингушского государственного университета, г. Назрань. Тел.: (928)090-05-59, e-mail: omar2007@mail.ru

ФЦП КАК ИНСТРУМЕНТЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

(Рецензирована)

Аннотация. Статья посвящена анализу проблем развития регионов. Программно-целевой метод хозяйственно-территориального управления служит одним из важных средств активного влияния государства на социально-экономический комплекс проблемных регионов. В сложившихся условиях целевые программы являются тем инструментом, который позволяет помочь региональным властям преодолеть существующие проблемы, выйти на новый уровень управления развитием регионов. В процессе работы над подготовкой и реализацией целевых долгосрочных программ региональные руководители, менеджеры приобретают навыки системного подхода к проблемам региона. В настоящее время наличие научно разработанных стратегий социально-экономического развития территорий является обязательным. Федеральной властью предпринимаются последовательные шаги по координации различных программ социально-экономического развития регионов.

Ключевые слова: регион, развитие, стратегия, бюджет, инвестиции, программно-целевой метод, федеральные целевые программы, государственные программы.

O.B. Ugurchiev

Doctor of Economics, Professor, Head of Management Department, Ingush state University, Nazran. Ph.: (928)090-05-59, e-mail: omar2007@mail.ru

R.O. Ugurchieva

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of Management Department, Ingush state University, Nazran. Ph.: (928)090-05-59, e-mail: omar2007@mail.ru

FTPS AS OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT MECHANISMS OF TERRITORIES

Abstract. This scientific article analyzes the problems of regional development. Program-target method of economic and territorial management is an important means of active influence of the state on the socio-economic complex problem regions. Nowadays targeted programs are mechanisms that help regional authorities to overcome the existing problems and to reach a new level of regional control. While working on the preparation and implementation of long-term programs targeted regional executives, managers acquire the skills of a systematic approach to the regional problems. In modern conditions it is obligatory to present scientifically developed strategies for social and economic development of territories. Federal authorities are taking consistent steps to coordinate the various programs of regional social and economic development.

Keywords: region, development, strategy, budget, investments, program-target method, federal programs, state programs.

В настоящее время программно-целевой метод хозяйственно-территориального управления служит одним из важных средств активного влияния государства на социально-экономический комплекс проблемных регионов, к которым можно отнести и депрессивные, слаборазвитые, и осваиваемые, и промышленно развитые, но столкнувшиеся с серьезными проблемами, позволяя успешно решать им как стратегические, так и краткосрочные и текущие задачи.

Следует сказать, что главы субъектов Российской Федерации, руководители федеральных и региональных министерств и ведомств на практике убедились, что при всех недостатках в вопросах разработки и реализации в регионах программно-целевого управления, оно позволяет при эффективном руководстве привлечь частные и государственные инвестиции для решения наиболее острых, глубоких, важных проблем развития регионов, используя имеющуюся утвержденную Правительством Российской Федерации целевую программу как государственный гарант, который характеризует серьезность намерений государственных органов управления на федеральном и региональном уровнях по реализации намеченных целей. С другой стороны, во время работы над подготовкой и реализацией целевых долгосрочных программ региональные руководители, менеджеры приобретают бесценные навыки системного подхода к проблемам региона, рассмотрения региона как сложной социально-экономической системы, развитие которой требует постановки и решения в основном не столько краткосрочных, сколько среднесрочных и долгосрочных стратегических задач, которые обеспечили бы достижение высоких целей в области социально-экономического развития региона.

Несмотря на то, что в этом направлении накоплен достаточно значительный опыт, до сих пор точный подсчет экономического эффекта от реализации целевых программ регионов представляет собой очень сложную, практи-

чески неразрешимую задачу. Однако практически по каждой такой программе имеются реальные результаты в виде построенных производственных и социальных объектов, которые приносят, кроме экономического, еще и социальный эффект.

Чтобы получить желаемый результат от использования бюджетных и внебюджетных средств, руководители регионов, менеджеры и исполнители должны ясно представлять содержание такого результата, т.е. на какой территории, в какой сфере и в каком виде он должен проявиться. Они должны освоить механизм достижения запланированного результата. А для этого необходимо наличие научно разработанных стратегий социально-экономического развития территорий.

В 2014 г. завершился процесс подготовки и утверждения всех мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития федеральных округов. В частности, распоряжениями Правительства Российской Федерации были утверждены планы мероприятий по реализации стратегий Уральского, Южного, Северо-Западного, Центрального, Северо-Кавказского, Сибирского, Приволжского федеральных округов.

Чтобы претворить в жизнь государственную политику Российской Федерации в Арктике, в 2013 г. был переработан и передан в Правительство Российской Федерации проект стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г., а после согласования со всеми ведомствами утвержден Президентом Российской Федерации Указом №232 от 8 февраля 2013 г.

В целях обеспечения согласованности стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с целями и приоритетами соответствующего федерального округа, а также со стратегиями развития отраслей экономики и социальной сферы был реализован проект методических рекомендаций по подготовке стратегий социально-экономического

развития субъектов Российской Федерации.

Федеральной властью предпринимаются последовательные шаги по координации различных программ социально-экономического развития регионов. Так, в 2009 г. принят Указ Президента РФ от 12.09.2009 г. №536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации». Следующий шаг был связан с Указом Президента РФ от 07.05.2012 г. №596 «О долгосрочной государственной экономической политике». После этого был введен Федеральный закон от 07.05.2013 г. №104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса». Последний документ направлен на реализацию государственных программ РФ, которые должны вывести программно-целевое планирование и управление на новый, более высокий качественный уровень. Из содержания этого закона следует, что часть статей расходов федерального бюджета, начиная с 2014 г., будет рассчитываться на основе данных государственных программ Российской Федерации. Одновременно с годовым отчетом об исполнении бюджета в Государственную Думу Российской Федерации будет направляться с 1 января 2015 г. и доклад о том, как и насколько эффективно выполняются данные программы.

Такой переход на применение программного бюджета должен обеспечить более рациональное использование выделяемых регионам бюджетных средств вследствие того, что программное бюджетирование позволит увязать процесс распределения федеральных бюджетных расходов с результатами от реализации программ, разрабатываемых на основе стратегий развития регионов.

Так как сейчас в стране проходит процесс реорганизации сложившейся системы бюджетного процесса, важно усилить применение программно-целевого подхода к сложным и значительным процессам социально-экономических преобразований в регионах,

а в качестве инструментов этих преобразований необходимо использовать, прежде всего, долгосрочные целевые программы развития.

Особенно большое значение приобретает программно-целевой подход для управления развитием проблемных регионов, для которых характерна чрезмерная зависимость от федерального бюджетного финансирования, низкая инвестиционная и инновационная активность, а также недостаточно эффективное государственное управление социально-экономическими и политическими процессами.

Таким образом, можно сказать, что в сложившихся условиях целевые программы являются тем инструментом, который позволяет помочь региональным властям преодолеть вышеназванные проблемы, выйти на новый уровень управления развитием регионов [1].

Несмотря на актуальность данного вопроса и достаточно многочисленные исследования в этом направлении, в современной российской науке пока нет стандартизированных методов по определению уровня эффективности методов регионального управления, в том числе программно-целевого планирования и управления, как и нет единого подхода ученых к данному вопросу. Поэтому вполне закономерно, что проблема выбора эффективных механизмов в этих направлениях вызывает в последнее время особый интерес как у ученых, так и у руководителей органов государственного и муниципального управления, бизнесменов, специалистов различных областей знаний: политологов, юристов, экономистов, управленцев и других, поскольку качество управления на различных уровнях власти, начиная от муниципальных служащих и заканчивая высшими должностными лицами государственной власти, определяют в значительной мере и результаты структурных изменений в социально-экономическом развитии страны.

В целях повышения эффективности развития регионов, устранения их неравномерного развития в субъектах Российской Федерации в настоящее

время разработан единый комплекс документов по стратегическому развитию регионов. В этот комплекс входят:

- стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;

- целевые программы, реализуемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

- программы экономического и социального развития субъектов Российской Федерации на среднесрочный период;

- схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации

- и другие документы, которые соответствуют требованиям федерального и регионального законодательства к документам по стратегическому планированию и управлению социально-экономическим развитием регионов и утверждены высшими руководителями государства и регионов, исполнительными и законодательными органами государственной власти Российской Федерации.

Основой для разработки вышечисленных документов послужили, прежде всего, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., а также разрабатываемые в федеральных округах стратегии их социально-экономического развития.

При этом цели и задачи, поставленные в стратегиях социально-экономического развития федеральных округов и входящих в них регионов, должны быть подчинены целям и задачам, поставленным на федеральном уровне, и вытекать из них.

На федеральном уровне мероприятия по реализации документов стратегического планирования осуществляются через государственные программы Российской Федерации, которые направлены на обеспечение реализации в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального и международного значения.

Государственная программа Российской Федерации представляет собой документ, определяющий цели, зада-

чи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных следующими документами: Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на среднесрочный период, Посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, долгосрочными и среднесрочными стратегиями развития отдельных отраслей экономики [2].

Входящие в состав государственных программ федеральные целевые программы осуществляются по следующим направлениям:

- развитие социальной инфраструктуры;

- развитие транспортной инфраструктуры;

- новое поколение;

- безопасность и экология;

- развитие науки и технологий;

- развитие государственных институтов;

- развитие регионов.

Касаясь территориального распределения государственных программ РФ и федеральных целевых программ развития регионов, можно сказать, что они охватывают всю страну с запада на восток и с юга на север. Так, комплексные программы социально-экономического развития регионов реализуются в Калининградской области на западе страны, на Дальнем Востоке и Курильских островах Сахалинской области — на востоке, в Республике Ингушетия, Чеченской Республике — на юге, в Мурманской области — на севере. Во всех федеральных округах реализуются федеральные государственные программы, в рамках которых реализуются и федеральные целевые программы развития регионов, входящих в эти федеральные округа.

Как показывает проведенный анализ, объектами программно-целевого планирования и управления могут быть и слаборазвитые, депрессивные регионы; и приграничные регионы,

перед которыми стали вопросы обустройства границ и взаимодействия с приграничными областями соседних стран; и крупнейшие агломерации, решающие экологические, экономические, сырьевые, транспортные и другие проблемы; и территории нового ресурсного освоения, для которых обычно разрабатываются специальные программы развития; и регионы зоны Крайнего Севера, суровые природно-климатические условия которых не позволяют этим территориям существовать без государственной поддержки.

Анализ содержания федеральных целевых программ развития регионов показывает, что, несмотря на то, что все они имеют общее структурное оформление, каждая из них характеризуется своими особыми чертами, которые, в свою очередь, вызваны специфическими для данного региона проблемами, связанными с историческими, национальными, культурными особенностями. Приведем некоторые примеры.

В долгосрочной программе экономического и социального развития Дальнего Востока и Байкальского региона особое внимание уделено вопросам, связанным с развитием международного разделения труда и экономического сотрудничества со странами Азиатско-Тихоокеанского района. При этом эти вопросы тесно увязываются со стратегическими интересами страны, с обеспечением ее безопасности и территориальной целостности. Программа развития Калининградской области направлена на решение вопросов, связанных с ее функционированием в условиях особой экономической зоны, таким образом, чтобы обеспечить уровень жизни жителей области, сопоставимый с уровнем жизни населения соседних стран, таких, как Польша, Финляндия, Норвегия. Она направлена на улучшение инвестиционной привлекательности, создание благоприятного инвестиционного климата в области, усиление сотрудничества Российской Федерации со странами — членами Европейского союза. Реализация целевой программы социально-экономического

развития Республики Ингушетия направлена на формирование базовых отраслей народного хозяйства республики, социальной переориентации ее экономики, превращения республики из отсталого, депрессивного региона в экономически и социально развитое звено народнохозяйственного комплекса России. Это связано с тем, что Ингушетия как субъект РФ, образованный в 1992 г. в результате деления Чечено-Ингушской Республики на Чечню и Ингушетию, в момент образования не имела даже базовых отраслей экономики.

Уже перечисление задач, стоящих перед вышеназванными регионами, свидетельствует о глубине и остроте имеющихся у них социальных и экономических проблем и позволяет заключить, что все перечисленные субъекты Российской Федерации обоснованно попали в число территорий, реализующих свои федеральные целевые программы развития.

Среди утвержденных долгосрочных целевых программ преобладают те, которые рассчитаны на один субъект России, однако некоторые комплексные программы включают несколько регионов, имеющих сходные проблемы. К таким программам относится федеральная целевая программа развития Юга России, которая охватывает такие субъекты Российской Федерации, входящие в Северо-Кавказский федеральный округ, как Республика Дагестан, Чеченская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия-Алания, Карачаево-Черкесская Республика. К ним относится и долгосрочная программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Байкальского региона, которая включает тринадцать регионов Дальнего Востока, составляющие Дальневосточный экономический район, и три субъекта страны, составляющие Байкальский регион и входящие в Восточно-Сибирский экономический район.

В зависимости от размеров территории, на которой действует федеральная целевая программа, сложности

и масштабов требующих разрешения задач, продолжительности действия программ, например, на пять, десять, пятнадцать или двадцать лет, значительно различаются по регионам и объемы финансовых ресурсов, планируемых и направляемых на реализацию той или иной Программы, а также размеры финансовых средств, выделяемых из федерального и регионального бюджетов, внебюджетных фондов. При этом объем финансовых средств из федерального бюджета в общем объеме выделяемых средств может достигать значительной величины — семидесяти процентов и более.

Следует сказать, что до сих пор для дотационных субъектов Российской Федерации допускалось перечисление незначительного объема финансовых ресурсов из регионального бюджета для обеспечения программных мероприятий — он составлял от пяти до пятнадцати процентов от всего объема финансирования. В последнее время, в условиях посткризисного периода развития экономики, доля софинансирования из регионального бюджета увеличена до 30%. В результате значительное большинство регионов России из-за недостаточности средств имеют возможность участвовать только в части федеральных целевых программ. Это сказывается на темпах проведения в них социальных и экономических преобразований. Значительно увеличивается и доля финансовых ресурсов на реализацию долгосрочных программ, которая должна быть обеспечена региональными властями за счет внебюджетных источников финансирования, т.е. за счет собственных средств предприятий и организаций регионов, собственных средств частных российских и иностранных инвесторов, кредитов коммерческих банков. Такая критическая ситуация требует от руководства этих регионов принятия неординарных мер, основанных, прежде всего, на использовании собственных источников и ресурсов, повышении инвестиционной привлекательности территорий.

Несмотря на то, что структура федеральных целевых программ огра-

ничена рамками федеральных и региональных нормативных актов, их содержание подвергается регулярным изменениям в результате изменений во внешнеэкономической обстановке, кризисных явлений в мировой экономике, состояния мировых финансовых рынков, изменений цен на энергетические ресурсы, изменений в региональной и экономической политике, в законодательстве, в наполнении федерального и регионального бюджетов.

В настоящее время наиболее сильно проявились следующие тенденции в изменении содержания федеральных целевых программ развития регионов:

— они начали разрабатываться в рамках государственных программ Российской Федерации;

— объем финансирования программ из федерального бюджета осуществляется в зависимости от достигнутых регионами результатов по реализации программ и на основе софинансирования из региональных бюджетов;

— программные мероприятия направлены на достижение конкретных целей;

— значительная роль отводится привлечению внебюджетных источников финансирования;

— большое внимание уделяется повышению инвестиционной привлекательности регионов, улучшению имиджа региона в глазах потенциальных инвесторов.

Как было сказано выше, в последнее время ФЦП развития регионов стали разрабатываться в рамках соответствующих государственных целевых программ. К наиболее важным из них можно отнести следующие программы: ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010—2016 годы» в рамках государственной программы РФ «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года»; ФЦП развития Калининградской области на период до 2015 г. в рамках государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Калининградской области на период до 2020 года»;

ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» в рамках государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»; ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на период 2007—2015 годы» в рамках государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»; ФЦП «Юг России на 2014—2020 годы» в рамках государственной программы РФ «Развитие Северо-Кавказского федерального округа (сокращенно — СКФО) на период до 2025 года» [3, 4].

Примечания:

1. Угурчиев О.Б, Угурчиева Р.О., Угурчиев Д.О. Роль программно-целевого управления в социально-экономическом развитии депрессивного региона // Северный Кавказ в системе стратегического развития страны: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Нальчик, 2011.
2. Проект концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 года. URL: http://www.minregion.ru/uploads/attachment/documents/2011/03/2403/konsep_reg_p ol.doc.
3. О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов: Федеральный закон №349-ФЗ от 02.12.2013 [ред. от 02.04.2014] // СПС КонсультантПлюс. М., 2014. Загл. с экрана.
4. Керашев А.А, Мокрушин А.А. Стратегическое управление взаимодействием вертикально интегрированных корпораций и региональных экономических систем Юга России // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. Экономика. 2011. Вып. 3.

References:

1. Ugurchiev O.B., Ugurchieva R.O., Ugurchiev D.O. The role of Management by Objectives in the socioeconomic development of the depressive region // The Northern Caucasus in the system of national strategic development: Materials of Scientific-Practical Conference. Nalchik, 2011.
2. The draft concept of perfection of regional policy in the Russian Federation for the period up to 2020. [Electronic resource] // URL: http://www.minregion.ru/uploads/attachment/documents/2011/03/2403/konsep_reg_p ol.doc.
3. On the Federal Budget for 2014 and the planning period of 2015 and 2016: Federal Law №349-FZ of 12.02.2013 [Ed. from 04.02.2014] // HLS ConsultantPlus. M., 2014. Title from the screen.
4. Kerashev A.A., Mokrushin A.A. The strategic management of interaction between vertically integrated corporations and economic systems of the South of Russia // The Bulletin of Adyghe State University. Ser. Economy. 2011. Vol. 3.