

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.

ЗНАЧЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА В СНИЖЕНИИ НЕРАВНОМЕРНОСТИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

(Рецензирована)

Аннотация. Статья посвящена анализу проблемы неравномерности развития регионов. Неравномерность развития регионов осложняет проведение региональной политики экономических преобразований. Государству необходимо усилить воздействие на реформирование региональных экономик с помощью различных форм регулирования, в том числе и программно-целевого управления. Оно наиболее эффективно может решить вопросы комплексного и сбалансированного подхода по ресурсам решения социально-экономических проблем регионов. Оно учитывает разнообразные факторы внешней среды, влияющие на процесс регионального развития, обеспечивает долгосрочный характер осуществляемых программных мероприятий и стабильный рост основных макроэкономических показателей и в конечном счете — коренное улучшение социально-экономического положения регионов.

Ключевые слова: регион, развитие, внешняя среда, инвестиции, программно-целевое управление, 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.

PROGRAM VALUE AND TARGET APPROACH IN UNEVENNESS DECREASE OF REGIONAL DEVELOPMENT

Abstract. The paper analyses the problem of unevenness of regional development. Unevenness of regional development complicates regional policy carrying out of economic transformations. The state needs to strengthen impact on regional economies reforming by means of various forms of regulation, including program goals management. It can resolve issues of the integrated and balanced approach on resources of the solution of social and economic regional problems. It considers the various factors of environment influencing process of regional development and provides long-term nature of the carried-out program actions and stable growth of the main macroeconomic indicators and eventually — radical improvement of economic and social regional situation.

Keywords: region, development, environment, investments, program goals management, federal target programs, state programs.

Огромные территориальные масштабы Российской Федерации, разнообразие ее природно-климатических условий, неравномерность распределения природно-климатических зон и природных ресурсов, исторические, национальные, культурные и другие особенности ее регионов обусловили значительные различия в уровнях их социального и экономического развития.

Неравномерность развития регионов осложняет проведение региональной политики экономических преобразований и формирования общенационального рынка, дезинтегрирует национальную экономику и ослабляет целостность страны. Поэтому поддержание необходимых территориальных пропорций в экономике, предотвращение значительной дифференциации регионов по уровню их социально-экономического развития, обеспечение эффективного функционирования общероссийского рынка являются основными целями модернизации экономики России и устойчивого развития ее регионов.

В связи с этим для устранения значительного отставания процессов социально-экономических преобразований в одних регионах и ускорения этих процессов в других приобретает важнейшее значение реализация государственных программ Российской Федерации и долгосрочных и среднесрочных программ регионального развития.

В Указе Президента РФ от 3 июня 1996 г. №803 «Об основных направлениях региональной политики в Российской Федерации» сказано, что «... основными целями региональной политики в стране являются:

- обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма, создание единого экономического пространства;

- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов;

- выравнивание условий социально-экономического развития регионов;

- максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;

- становление и обеспечение гарантий местному самоуправлению;

- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение...»

Как следует из данного документа, все вышеперечисленные цели должны способствовать решению проблем неравномерного развития регионов. А такие документы, как государственные программы Российской Федерации, федеральные целевые программы (ФЦП) развития регионов, как раз и направлены на решение их социальных и экономических проблем и тем самым должны способствовать достижению вышеназванных целей региональной политики. Разрабатываемые в настоящее время долгосрочные и среднесрочные инвестиционные проекты позволяют эффективно использовать все формы и методы государственного воздействия для обеспечения положительной динамики в социально-экономической сфере и решать стратегические задачи по превращению регионов в устойчивые саморазвивающиеся системы. Радикальное же решение проблем неравномерности их развития, по нашему мнению, возможно лишь при увеличении экономического и, соответственно, финансового и налогового потенциалов субъектов федерации, чтобы все большую часть проблем регионы могли решать собственными силами, а федеральный бюджет в результате мог увеличить помощь тем территориям, собственный потенциал которых еще недостаточен для самостоятельного развития. Именно на эти цели, прежде всего, должны быть нацелены федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов.

Рассмотрим содержание понятия «программно-целевое управление». «Программа (от греч. программа) — это публичное объявление, предписание, распоряжение и в самом общем смысле слова означает совокупность намеченных, подлежащих последовательному выполнению действий, операций, процедур, связанных общностью решаемой проблемы, задачи, а также информации об этих действиях.

Цель как универсальное понятие означает мысленно представляемый, ожидаемый, намеченный результат направленных действий. В то же время цель есть мотив осуществления деятельности и

средство интеграции отдельных действий, составляющих деятельность, в единую целостную систему.

Соединение, синтез понятий «программа» и «цель» образует в своем единстве категорию «программно-целевая деятельность» со следующими модификациями: «программно-целевые методы», «программно-целевое управление», «целевые программы» [1, с. 6].

Исходя из вышеприведенных определений, можно предложить следующую трактовку программно-целевой деятельности: это совокупность прогнозируемых и плановых мероприятий, реализация которых позволит достигнуть запланированные, рассчитанные в программе цели.

Сформулированная в таком виде программно-целевая деятельность на практике имеет множество синонимов, таких как «целевое планирование и управление», «долгосрочное планирование», «социально-экономическое программирование», «социально-экономическое прогнозирование», «программно-целевое управление». А методологию, связанную с процессом постановки целей, разработки программных мероприятий, выработки и реализации управленческих решений на долгосрочный или среднесрочный периоды, особенно в такой сложной и проблемной сфере, как социально-экономическое развитие регионов, можно трактовать как программно-целевой подход.

В современных условиях экономики регионов подвержены значительному влиянию внешней среды, которая воздействует на темпы роста валового регионального продукта, производства и производительности труда, финансовое состояние предприятий и организаций регионов; заставляет изменяться экономику региона, приводит к структурным сдвигам в ней и, в результате, усиливает или ослабляет, в зависимости от конкретных условий, ее конкурентоспособность в борьбе за рынки сбыта продукции и услуг. Однако на практике в условиях посткризисного периода из-за недостатка инвестиционных ресурсов эти изменения чаще всего носят отрицательный характер, сопровождаются снижением социально-экономических показателей регионов в целом, а также отдельных предприятий и организаций. В результате ухудшения ситуации в ре-

альном секторе экономики происходит снижение уровня занятости населения, повышение социальной напряженности, уменьшается налогооблагаемая база регионов для осуществления необходимых социальных программ. В этих условиях федеральные власти поддерживают регионы в основном для сохранения социального спокойствия, а не реформирования их экономик. В связи с этим структурная реорганизация, модернизация экономики, которая в значительной мере зависит от размеров финансирования из федерального бюджета, происходит неравномерно, не всегда соответствует стратегиям социально-экономического развития регионов и Российской Федерации в целом.

Кроме этого, потенциальные инвесторы, которые могли бы сделать значительные инвестиции в экономику, больше заинтересованы в быстро окупаемых проектах, а не в проектах, связанных с большой долей риска и недостаточной платежеспособностью субъектов федерации. Поэтому крупные инвестиции в стратегически важные региональные объекты с долгосрочным эффектом, особенно в кризисных регионах, могут осуществляться, как правило, лишь с государственным участием или при гарантиях государства на возврат вложенных средств.

В последнее время вызывает определенные опасения отсутствие существенного прогресса в снижении неравномерности развития регионов и повышении сбалансированности их бюджетов. Так, по данным Министерства финансов Российской Федерации, в период с 2008 г. по 2013 г. дифференциация субъектов Федерации по показателю валового регионального продукта (ВРП) составляла до 400 раз, по среднедушевым денежным доходам — 5—6 раз, по налоговым доходам — 250 раз. Неустойчивость бюджетов регионов растет. Их общий дефицит по итогам 2013 г. превысил прогноз в 3,3 раза, составив 642 млрд р. Если в 2011 г. дефицитными были 57 субъектов, в 2012 г. — 67, то в 2013 г. — 77 [2]. При этом причинами такого роста явились сокращение собственных доходов регионов из-за снижения поступлений налога на прибыль и урезание трансфертов федерального центра. Отрицательную роль для регионов сыграли и новации Министерства финансов РФ,

принятые в интересах бизнеса. Так, по данным Федеральной налоговой службы, появление консолидированных групп налогоплательщиков снизило региональные сборы налога на прибыль в 2013 г. на 16,4 млрд р., корректировка правил амортизации оборудования, по оценке Счетной палаты РФ, привела к выпадению еще 17 млрд р. Неутешительные итоги исполнения бюджетов привели к тому, что доля регионов в общих доходах РФ снизилась с 40,8% в 2010 г. до 33,9% в 2013 г. Преобладающая доля федерального центра в общих доходах поддерживает необходимость в наличии сложной многоуровневой системы межбюджетных отношений: в 2013 году субъекты РФ получали 14 видов дотаций, 92 вида субсидий, 23 — субвенций и 42 иных вида межбюджетных трансфертов. Зависимость регионов от федерального центра при этом только растет. В 2013 г. лишь у трех регионов (Москва, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа) доля трансфертов от Министерства финансов РФ была менее 5%. В то же время доходная часть семи самых «бедных» регионов (Дагестан, Ингушетия, Тува, Карачаево-Черкесия, Чечня, Республика Алтай, Камчатский край) сформирована за счет трансфертов на 60% и более. Другие проблемы территорий заключаются в нехватке денег на исполнение майских 2012 г. указов президента Российской Федерации, средств на инвестиции, в стремительном росте государственного долга (по данным Министерства финансов РФ, только за 2013 г. он вырос на 30%, до 1,7 трлн р.) [2].

Следует сказать, что десятилетия применения целевых комплексных программ в советской экономике дало возможность отработать методологию и организацию составления социальных, экономических и научно-технических программ на макроэкономическом уровне. Государственные целевые комплексные программы разрабатывались в дополнение к годовым и пятилетним планам и носили директивно-распорядительный характер. Многие из этих программ позволили решить крупные экономические проблемы, способствовали научно-техническим и технологическим прорывам в различных сферах деятельности. Но проблема согласованной разработки программ и планов на различ-

ных уровнях управления так и осталась нерешенной.

Переход страны к рыночным условиям хозяйствования, сопровождающийся широкомасштабным проведением административных и экономических преобразований, отказом от централизованного, директивного планирования и управления, привел к необходимости решения с помощью долгосрочных целевых программ задач федерального уровня, в качестве которых выступали крупные народнохозяйственные проблемы общегосударственного значения. Затем, наряду с федеральными программами, стали разрабатываться на различных уровнях управления федерально-региональные, региональные и муниципальные программы.

Целевые региональные программы призваны выполнять в настоящее время новую роль как наиболее активные, действенные инструменты регулирования рыночной экономики, объединения различных интересов, интеграции сил, позволяющих реализовать крупные государственные задачи развития регионов. Они позволяют осуществить при одновременном использовании принципов саморегулирования и целенаправленности прямое государственное воздействие на экономику той или иной территории в целях ее развития.

При этом важно переориентировать сложившуюся систему регионального развития на новые цели и задачи, усилить применение программно-целевых методов и, прежде всего, федеральных целевых программ как основного направления реализации концепции «бюджетирования, ориентированного на результат». Это позволяет повысить эффективность использования федеральных средств, направленных на решение приоритетных задач регионального развития. 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.

В этих условиях решение проблем посткризисного социально-экономического развития российских регионов, особенно с низким уровнем валового регионального продукта и высокودотационным бюджетом, заключается в разработке мер по совершенствованию инвестиционного процесса, поиску адекватных форм и методов финансирования инвестиционной деятельности, дающих ключ к решению таких стратегических задач, как структурная перестройка экономики, и созданию предпосылок для перехода к дальнейшему устойчивому экономическому росту.

Характеризуя уровень региональных диспропорций в Российской Федерации по основным социально-экономическим показателям за последние десять лет, можно сказать, что он остается достаточно высоким.

Главным практическим средством реализации региональной политики в Российской Федерации в долгосрочной перспективе по уменьшению этих диспропорций являются государственные программы Российской Федерации и включаемые в их состав целевые федеральные программы по социально-экономическому развитию регионов. На федеральном уровне накоплен большой и весьма ценный опыт разработки и применения подобных программ.

Помимо слаборазвитых, депрессивных и приграничных регионов, объектами программно-целевого (управления?) становятся следующие типы регионов: крупнейшие агломерации, которые сталкиваются с транспортными, экологическими и другими проблемами; территории нового ресурсного освоения; регионы зоны Крайнего Севера, суровые природно-климатические условия которых не позволяют этим территориям существовать без государственной поддержки.

В связи с вышесказанным, государству необходимо усилить воздействие на реформирование региональных экономик с помощью различных форм регулирования, в том числе и программно-целевого управления, которое наиболее эффективно может решить вопросы комплексного и сбалансированного по ресурсам решения социально-экономических проблем регионов, учесть разнообразные факторы внешней среды, влияющие на процесс регионального развития, обеспечить долговременный характер осуществляемых программных мероприятий, обеспечить стабильный рост основных макроэкономических показателей и, в конечном счете, обеспечить коренное улучшение социально-экономического положения регионов.

Примечания:

1. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление. М.: ИНФРА-М, 2002. 428 с.

2. Винокуров В. Региональные бюджеты стали небезопасны. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2482125>.

References:

1. Riesberg B.A., Lobko A.G. Programme oriented planning and management. M.: INFRA-M, 2002. 428 pp.

2. Vinokourov V. Regional budgets became unsafe. URL: <http://www.kommersant.ru/do/2482125>.