УДК 338.242.4

Кайль Я.Я., Епинина В.С.

Специфика разработки и реализации программ социально-экономического развития на региональном уровне[1]

В статье рассмотрены вопросы разработки и реализации программ социально-экономического развития на уровне субъектов РФ. Обозначены и аргументированы основные цели разработки и реализации региональных программ социально-экономического развития. Выявлены проблемы, снижающие эффективность реализации программ социально-экономического развития на региональном уровне и предложены мероприятия по их решению.

Ключевые слова: программа, социально-экономическое развитие, регион, бюджетные трансферты, межбюджетное регулирование.

Вопросы разработки и реализации программ социально-экономического развития на региональном уровне в современных условиях являются одним из динамичных участков теоретических исследований в государственном менеджменте. Значение программно-целевых методов в данном аспекте постоянно возрастает, поскольку их применение обеспечивает тесную взаимосвязь между выделяемыми бюджетными ресурсами и результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами.

Регулирование регионального развития страны представляет собой одну из важнейших функций современного государства. Первоочередной интерес при разработке программ социально-экономического развития отдается, как правило, депрессивным территориям с одинаково низким доходом. Путем осуществления целенаправленной и последовательной региональной политики государство стремится повысить уровень социально-экономического развития территории, сгладить чрезмерную дифференциацию регионов по уровню социально-экономического развития, обеспечить хороший инвестиционный климат в регионе и т.д.

Программа социально-экономического развития региона является одним из элементов непрерывного планирования развития региона. Такой подход позволяет обеспечить преемственность исполнительной и законодательной региональных властей, рационально формулировать приоритеты регионального развития, опираясь на опыт развития региона.

По мнению Зенчевой Н.В., программа социально-экономического развития региона представляет собой комплекс производственных, организационно-хозяйственных, научно-исследовательских, опытно-конструкторских и других мероприятий (с определением ресурсов, исполнителей, сроков осуществления), которые обеспечивают эффективное решение задач в области государственного, экономического, социального, культурного, экологического развития региона [1, с.13].

Основной целью разработки и реализации региональной программы социально-экономического развития является эффективное использование и развитие природного, производственного, трудового и интеллектуального потенциала региона, преимуществ его участия в национальном и международном разделении труда, и, следовательно, достижение устойчивого уровня развития территории, обеспечение условий для полноценного и всестороннего развития граждан, проживающих на территории региона, повышение уровня и качества их жизни.

В перечень основных задач региональных программ социально-экономического развития входят: организация оптимальной (приемлемой) территориальной и отраслевой структуры экономики; действенное использование природных, материальных и трудовых ресурсов региона; бездефицитное (сбалансированное) хозяйствование; преодоление резуль-

[1] Статья выполнена в рамках гранта РГНФ №13-32-01009 «Совершенствование государственного менеджмента в условиях инновационного развития экономики как направление повышения социально-экономического уровня и качества жизни населения субъекта РФ».

татов стихийных бедствий; укрепление культурного потенциала; эффективное информационное обеспечение органов управления и хозяйствующих субъектов [2, с.78].

Программа социально-экономического развития служит действенным инструментом регионального развития, поскольку при разработке программы можно сформулировать перечень проблем региона и провести структуризацию этих проблем с целью выявления приоритетов развития.

Социально-экономическое положение субъектов РФ различно, что предопределено их дифференциацией по географическому положению, имеющимися возможностями для наращивания экономического потенциала, обеспечения комфортной среды обитания для жителей [3, с. 220]. Разработка комплексной программы развития экономической и социальной сфер региона как целостного образования является наиболее сложной проблемой ввиду необходимости учета специфики природно-ресурсных (в первую очередь климатические особенности), социально-демографических (демографические, социальные и трудовые характеристики населения), экономических (развитие транспорта и кредитно-финансовой сферы региона, покупательские способности населения и др.) условий каждого региона, которая определяет его собственные социально-экономические интересы, интегрирующие социально-экономические интересы проживающего на данной территории населения.

Формирование региональной программы социально-экономического развития представляет собой последовательный процесс аккумулирования всех возможностей региона и предполагает разработку комплекса мероприятий, нацеленных на достижение целей и решение конкретных задач (экономических, социальных, экологических и др.), которые требуют согласования действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов и финансируются полностью или частично из областного бюджета [4, с. 12].

В отличие от федеральных государственных программам региональные программы социально-экономического развития обладают строгой целевой направленностью, точной адресностью, минимальными объемами работ и затратами ресурсов, конкретным лимитированием времени реализации и связаны как с общегосударственной концепцией регионального развития, так и с региональной политикой страны. Финансирование программ осуществляется в основном за счет средств соответствующего региона, а также за счет средств государства, инвестиций и т.д. Отбор региональных проблем производится территориальными органами власти, управление проектированием и реализацией программ обеспечивается структурами исполнительной власти региона.

Программно-целевое планирование получило широкое распространение в России, начиная с середины 1990-х гг. С течением времени оно стало главнейшим прямым методом регулирования регионального развития.

Федеральные программы развития отдельных территорий начали реализовываться в регионах с 1994 г. (например, для Сахалинской области была разработана федеральная программа развития Курильских островов).

В Санкт-Петербурге в 1997 г. была разработана первая в России не федеральная региональная стратегия. Для работы над ней был сформирован Генеральный совет, состоящий из 146 человек во главе с губернатором города, привлекались экспертов, организованы 10 тематических комиссий и исполнительный комитет.

С 1999 г. в региональной экономической политике происходит смещение акцентов от использования федеральных программ для отдельных субъектов РФ в сторону программ макрорегионов, а также широкое распространение программ развития территорий, имеющих региональный статус. Началось создание и вступление в силу программ социально-экономического развития регионов России.

Комплексная система программных и прогнозных документов по социально-экономическому развитию региона (табл. 1) включает стратегию социально-экономи-

ческого развития, саму программу развития и текущий план. Так, программа экономического и социального развития региона на среднесрочный период разрабатывается на основе стратегии его социально-экономического развития и, исходя из основных направлений деятельности Правительства РФ на среднесрочный период, включает в себя перспективные направления развития региона и показатели развития на текущий момент.

Таблица 1

Система программных и прогнозных документов по социально-экономическому развитию региона

Прогнозные документы	*Программные документы*	*Срок*
Долгосрочный прогноз (стратегический)	Стратегия	20 лет
Среднесрочный прогноз	Программа	3-5 лет
Краткосрочный прогноз	План	1 год

Нормативно-правовая база разработки программ социально-экономического развития на региональном уровне представлена нормативно-правовыми актами, которые определяют общие направления политики и устанавливающими правила взаимодействия различных институтов.

Непосредственной разработкой и реализацией региональных программ в соответствии с Конституцией и ФЗ от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (ред. от 12.03.2014) занимаются исполнительные и законодательные органы власти субъекта РФ, которые, опираясь на общероссийские принципы и направления региональной политики, формируют основные векторы региональной политики региона [5].

В процессе разработки и реализации областных программ выделяются следующие субъекты: инициатор постановки проблемы, разработчик концепции областной программы, государственный заказчик областной программы, основные разработчики областной программы, исполнители областной программы. Инициаторами постановки проблем для решения их программными методами на региональном уровне выступают органы государственной власти (государственные органы).

Органы исполнительной власти субъектов РФ отвечают за разработку концепции и стратегического плана развития региона. Они вырабатывают основные направления региональной политики. Профильные министерства и комиссии при исполнительных органах власти (департамент экономического развития, Министерство экономического развития) занимаются оценкой разработанных программ и выносят свои рекомендации о целесообразности принятия программ. Непосредственно глава региона на основании представленной концепции областной программы с учетом заключения профильных министерств и комиссий принимает решение о целесообразности разработки соответствующей областной программы.

Исполнителями региональной программы могут являться органы исполнительной власти (государственные органы) органы местного самоуправления муниципальных образований, организации, на которые возложена ответственность за реализацию мероприятий областной программы, а также юридические и физические лица, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и законодательством РФ о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.

В настоящее время разработка ежегодных прогнозов социально-экономического развития регламентируется ФЗ от 20.07.1995 №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» (с изм. от 09.07.1999), ежегодными постановлениями Правительства РФ и постановлениями глав администраций (губернаторов) регионов. Министерством экономического развития РФ составлены методические рекомендации к разработке прогнозов социально-экономического развития регионов [6, с. 100].

Программы социально-экономического развития регионов до конца 2010 г. разрабатывались на основе Приказа Министерства экономического развития и торговли РФ №170 от 17.06.2002, утвердившего Типовой макет программы социально-экономического развития субъекта РФ для обеспечения единства региональных программ и согласования их с общей государственной стратегией и программой социально-экономического развития страны.

Анализ законодательства субъектов РФ в этот период показывает, что в ряде из них (Красноярский край, Республика Калмыкия, Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Астраханская, Вологодская, Новгородская и Тверская области) практически повторен ФЗ №115-ФЗ. Лишь некоторые субъекты РФ имели свои оригинальные законы, для которых было характерно введение новых видов и собственных определений понятий программных документов. Такие документы были приняты в Республике Башкортостан, Амурской, Владимирской, Ивановской, Иркутской, Московской, Мурманской и Новосибирской областях [7, с. 146].

Существуют специальные целевые программы, которые направлены на сокращение диспропорций в социально-экономическом развитии регионов. Так Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002–2010 годы и до 2015 года)», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 11.10.2001 №717 (ред. от 22.06.2006, с изм. от 20.10.2006), направлена на повышение темпов развития регионов с развитием ниже среднероссийского уровня. Распределение средств федерального бюджета по данной программе осуществляется ежегодно в соответствии с Законом о федеральном бюджете. На один регион выделяется от 5 до 220 млн руб.

Следует отметить, что на данный момент вопросам разработки и реализации программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий отводится особое значение. Так, распоряжением Правительства РФ от 08.12.2010 г. №2205-р утверждена стратегия развития морской деятельности РФ до 2030 года, а методические рекомендации по разработке прибрежно-морского компонента стратегии социально-экономического развития приморского субъекта РФ изложены в письме Минэкономразвития России от 11.10.2013 №Д17и-904 «О Методических рекомендациях по разработке прибрежно-морского компонента Стратегии социально-экономического развития приморского субъекта РФ».

Одним из важнейших инструментов реализации региональной программы социально-экономического развития является мониторинг ее результатов. Следует отметить, что если раньше приоритет в отношении показателей реализации программы отдавался простому перечислению ключевых статических показателей социально-экономического развития региона, то к настоящему времени в большинстве программ социально-экономического развития планируемое достижение показателей общего развития и показателей, отражающих успешность реализации мероприятий, разделено.

В ряде программ (например, Программа экономического и социального развития Брянской области на 2006–2008 гг., Программа экономического и социального развития Пензенской области на 2008–2012 гг. и др.) представлен сценарный анализ возможных вариантов развития и разработаны соответствующие ему количественные показатели [8, с. 195].

Если в 2008 г. в 61 регионах применялись только среднесрочные программы социально-экономического развития, в 58 – только документы стратегического характера, в 37 регионах применялись как программы, так и стратегические документы, в 5 отсутствовали оба эти инструмента, то к началу 2010 г. число регионов, где одновременно действовали комплексная программа и долгосрочная стратегия, составило не менее 50. Программы стали конкретнее, система их целеполагания все чаще была ориентирована на стратегические приоритеты.

Следует отметить существующую специфику региональных подходов к формированию и увязке программных и стратегических документов. Например, Программа социально-экономического развития Белгородской области на 2008-2012 гг. и Программа социально-экономического развития Алтайского края на среднесрочную перспективу (2008-2012) и до 2017 г., представляя собой полностью самостоятельные документы, являются механизмами

реализации первого этапа соответствующих стратегий развития. Иной подход используется в Республике Карелия – с действующей стратегией социально-экономического развития до 2020 г. в тесной увязке была утверждена Программа экономического и социального развития Республики Карелия на период до 2010 г., в которой акцент был сделан на инвестиционных проектах частного сектора. При этом в основе ежегодно утверждаемых планов действий Правительства Республики Карелия по реализации приоритетных направлений экономического и социального развития лежали оба документа.

Несмотря на все преимущества и более чем 30-летний опыт разработки и реализации программ социально-экономического развития на уровне региона в России существует ряд проблем, снижающих эффективность их использования (табл. 2).

Таблица 2

Проблемы, снижающие эффективность реализации программ социально-экономического развития на региональном уровне

№ п/п	*Перечень проблем*
1	Отсутствует оптимизация процесса разграничения в соответствии с законодательно установленными принципами полномочий между различными уровнями власти; не в полной мере обеспечивается организация эффективного исполнения полномочий
2	Координация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления для решения вопросов комплексного социально-экономического развития региона недостаточно эффективна; законопроект «О регулировании государственной региональной политики», который был разработан в 2007 г., до сих пор не принят
3	Малоэффективными являются финансовые меры государственного регулирования (в первую очередь выравнивание уровней бюджетной обеспеченности субъектов РФ). Сложившаяся система бюджетного федерализма частично снижает существующую дифференциацию, но не способствует развитию регионов, так как не стимулирует дотационные субъекты РФ повышать уровень доходов в ожидании выравнивающих трансфертов, а субъекты РФ-доноры – предпринимать дополнительные усилия по развитию экономики. Постоянное субсидирование региональных программ со стороны федеральных властей приводит к отсутствию стимулов со стороны региональных органов власти к обеспечению максимального уровня самообеспеченности
4	Действующий бюджетный механизм государственного регулирования экономического развития обладает серьезными недостатками, препятствующими его полноценному функционированию. Результатом этого стала значительная межрегиональная дифференциация регионов по важнейшим показателям: объему производства ВРП на душу населения, объему производства промышленной продукции на душу населения, объему среднедушевых доходов
5	Долгосрочная стратегия регионального развития, как правило, несовершенна. Формы и показатели прогноза, а также методические рекомендации сформированы таким образом, что отражают главным образом потребности федеральных органов государственной власти и не решают насущных проблем регионов: не обеспечивается согласование разделов и показателей прогноза, нет региональных балансов, не предусмотрено выявление экономических и социальных проблем общерегионального и локального значения. В большинстве все стратегии носят декларационный характер и не имеют продуманного постоянного механизма реализации и корректировки
6	Отсутствует четкий механизм контроля за ходом реализации программы и итогами самой программы. Не продуманы показатели оценивания итоговых результатов проведения программы. Отсутствуют механизмы ответственности за неудовлетворительную реализацию программы

Одной из основных проблем, снижающих эффективность реализации программ социально-экономического развития на региональном уровне, на наш взгляд, является неэффективность функционирующей системы бюджетного федерализма, которая не создает бюджетную самостоятельность субъектов РФ, а увеличивает количество регионов-реципиентов. На сегодняшний день основной формой предоставления финансовой помощи для регионов из федерального бюджета остаются дотации и субсидии – в 2012 г. составили 36,4% и 39,6% в межбюджетных трансфертах соответственно (табл. 3).

Таблица 3

Структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в 2008-2012 годах, млрд руб.

Наименование	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Межбюджетные трансферты	1 094,7	1 480,3	1 378,3	1 470,2	1 440,2
Дотации, в том числе:	390,4	578,3	522,7	563,5	524,0
доля в межбюджетных трансфертах	35,7	39,1	37,9	38,3	36,4
в % к предыдущему году		148,1	90,4	107,8	93,0
– дотации на выравнивание	328,6	374,0	397,0	397,0	397,0
доля в межбюджетных трансфертах	30,0	25,3	28,8	27,0	27,6
в % к предыдущему году		113,8	106,1	100,0	100,0
– дотации на сбалансированность	46,0	191,9	106,0	154,3	117,2
доля в межбюджетных трансфертах	4,2	13,0	7,7	10,5	8,1
в % к предыдущему году		417,2	55,2	145,6	76,0
Субсидии	435,9	530,0	411,4	509,2	570,9
доля в межбюджетных трансфертах	39,8	35,8	29,8	34,6	39,6
в % к предыдущему году		121,6	77,6	123,8	112,1
Субвенции	153,2	284,4	378,6	337,4	284,2
доля в межбюджетных трансфертах	14,0	19,2	27,5	23,0	19,7
в % к предыдущему году		185,6	133,1	89,1	84,2
Иные межбюджетные трансферты	115,2	87,6	65,6	60,1	61,1
доля в межбюджетных трансфертах	10,5	5,9	4,8	4,1	4,3
в % к предыдущему году		76,0	74,9	91,6	101,7

В подтверждение значительной межрегиональной дифференциации регионов по такому важнейшему показателю, как объем производства ВРП на душу населения (проблема №4, табл. 2) на рис. 1 представлены данные по валовому региональному продукту на душу населения Ненецкого автономного округа (максимальный валовой региональный продукт в 2013 г.), который в 2013 г. в 49 раз превышал соответствующий показатель Чеченской республики (минимальный валовой региональный продукт в 2013 г.).



Рис. 1. **Максимальный и минимальный валовой региональный продукт на душу населения в 2013 г., руб. [9]**

Для преодоления проблем, снижающих эффективность реализации программ социально-экономического развития на региональном уровне (табл. 2) требуется комплексная и последовательная модернизация уже сложившейся системы управления региональным развитием, внесение в нее по мере необходимости определенных корректировок. Можно выделить следующие приоритетные направления совершенствования регионального планирования социально-экономического развития:

1. Разграничение системы полномочий региональных, федеральных и муниципальных властей и создание согласованной системы законодательных актов:

– принятие закона «О государственном регулировании регионального развития» с целью окончательного закрепления за каждым из уровней власти их полномочий;

– разработка четкой схемы и процедур работы и функционирования органов власти касательно проведения региональной политики;

– согласование системы законодательных актов с федеральным законодательством, его дополнение и конкретизация с учетом социальных, экономических и иных условий конкретных регионов;

– создание на основе основных законодательных актов и для обеспечения их функционирования региональной нормативно-правовой базы.

2) Глубокая и детальная проработка механизмов оценки состояния региона (текущие возможности, перспективные направления деятельности, оценка потенциала региона и т.д.):

– создание системы показателей и методики оценивания текущего состояния регионального развития для упрощения процедуры выявления региональными органами власти проблем, требующих первоочередного решения;

– создание индикаторов эффективности внедрения региональных программ и разработка процедур отчетности и ответственности региональных властей за реализацию программы;

– обеспечение полной прозрачности процесса планирования и реализации программ социально-экономического развития;

– ускорение процесса разработки и внедрения региональных программ социально-экономического развития через упрощение процедур рассмотрения и анализа.

3. Совершенствование механизма финансово-бюджетного процесса:

– создание для региональных властей стимулов для ухода от высокого уровня дотационности региона и поиска путей самофинансирования (или на уровне 80-90%) региональных программ;

– постепенное уменьшение уровня оказания финансовой помощи из федерального бюджета на решение региональных вопросов;

– создание законодательных, институциональных и инфраструктурных механизмов и инструментов для более эффективного выравнивания диспропорций в региональном развитии.

4. Создание эффективной системы инструментов оценивания и совершенствования социальных и экономических показателей региона:

– отражение при анализе ситуации в регионе не только рядовых показателей (уровень рождаемости, численность населения и т.д.), но и социальных приоритетов региона, что позволит в условиях дефицита бюджетных ресурсов сосредоточиться на основных социальных проблемах, создать организационные, налоговые и законодательные стимулы их разрешения;

– разработка социальных нормативов, которые создадут условия для планирования социального развития региона, оптимального использования отчислений в бюджет при заключении тендерных соглашений;

– внедрение жесткого комплекса показателей текущего состояния экономического развития с привлечением к его структурированию экспертов и консалтинговых агентств.

Литература

1. Зенчева Н.В., Герасимов Б.И. Экономический анализ дифференциации социально-экономического развития регионов России. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2005.
2. Видяпин В.И., Степанов М.В. Региональная экономика. М.: ИНФРА-М, 2008.
3. Кайль Я.Я., Епинина В.С. Совершенствование системы государственного управления и его влияние на состояние социально-экономического развития субъектов РФ (на примере субъектов РФ ЮФО) // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2013. № 4.
4. Любовный В.Я., Зайцев И.Ф., Воякина А.Б. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации. М.: Московский общественный научный фонд, 2002.
5. Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.
6. Захарова А.В. Научно-практические аспекты регионального прогнозирования социально-экономического развития // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2011. Вып. 3.
7. Малчинов А.С. К вопросу о правовом регулировании разработки и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации // Проблемный анализ и государственно-проектное ориентирование. 2009. Вып. № 2. Т. 2.
8. Перцов Л.В. Эволюция практики применения комплексных программ регионального развития в современной России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. №1.
9. Валовой региональный продукт на душу населения, рубль, значение показателя за год // Данные федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс] // www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi.

УДК 35:338.2

Капогузов Е.А., Запека Л.И.

Государственные программы как новый инструмент государственного управления: к вопросу об оценке эффективности

В статье рассматриваются актуальное состояние и методологические подходы к оценке эффективности такого нового инструмента программно-целевого управления как государственные программы, соотношения между ними и долгосрочными и ведомственными целевыми программами. Характеризуются институциональные альтернативы и отдельные аспекты оценки эффективности реализуемых государственных программ на федеральном и региональном уровнях. Показаны недостатки существующих формальных институтов оценивания применительно к региональному уровню и предложены методические рекомендации по их совершенствованию.

Ключевые слова: программно-целевой метод, государственная программа, эффективность, показатели реализации, критерии эффективности, управление результативностью.

В ходе развития реформ в сфере государственного управления наблюдается все более широкое применение менеджеристского инструментария, в частности программно-целевых методов управления и бюджетирования, ориентированного на результат. Новым инструментом повышения эффективности использования общественных ресурсов становятся государственные программы, которые базируются на программно-целевом методе.