

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАК МЕТОД УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ

Алямкина Кристина Андреевна,
*студентка 4 курса экономического факультета,
e-mail: a-k-a2001@mail.ru*

Баландина Светлана Владимировна,
*канд. экон. наук, доцент кафедры государственного и муниципального
управления,
Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарёва
г. Саранск*

В статье раскрыта сущность программно-целевого регулирования с позиции рассмотрения его как метода управления социально-экономическим развитием территории, рассмотрена классификация целевых программ, а также прослежена взаимосвязь между осуществлением программно-целевого регулирования и изменением социально-экономического развития Республики Мордовия.

Ключевые слова: программно-целевое регулирование, социально-экономическое развитие, целевая программа, управление развитием территории.

На современном этапе социально-экономического развития нашей страны видны проблемы, препятствующие долгосрочному и стабильному и экономическому росту:

а) низкая эффективность государственного управления. Наиболее серьезными проблемами экономического роста в России в настоящее время являются неэффективная деятельность института судебной системы, слабая институциональная среда, низкий уровень защиты прав собственности. Вмешательство органов власти в деятельность хозяйствующих субъектов остается обременительным и избыточным. При этом государство не обеспечивает предоставление услуг высокого качества. Также на данный момент не существует результативных механизмов контроля над принятием решений по ведущим сферам социально-экономического развития[3, с. 5];

б) отсутствие стимулов и условий для развития человеческого капитала. В течение продолжительного времени в России наблюдается демографический спад. Низкий уровень рождаемости и высокий уровень смертности не обеспечивает воспроизводства населения; миграционный потенциал используется неэффективно. Данная ситуация представляет угрозу национальной безопасности России. Демографический спад приводит к сокращению численности населения, не позволяя сформировать достаточное количество трудовых ресурсов, не-

обходимых для развития интеллектуального и материального потенциала страны, что, в свою очередь, поддерживает и даже увеличивает технологическую зависимость России от зарубежных стран. В целях обеспечения повышения качества и доступности социальных, медицинских и образовательных услуг необходима направленная на обеспечение соответствия образовательных стандартов, государственных гарантий медицинской помощи, форм социальной поддержки модернизация социальной сферы, здравоохранения, образования;

в) высокая доля нерыночного сектора, низкий уровень конкуренции. На рынке все еще существует непрозрачность деятельности естественных монополий, достаточно высокой остается доля нерыночного сектора в некоторых отраслях экономики. Данные процессы не позволяют в достаточной мере сформировать рыночную среду;

г) осуществление реформ на различных уровнях (региональном, муниципальном) происходит неравномерно. Незрелость рынков капитала, жилья, транспортной инфраструктуры привела к ограничению межрегионального перемещения факторов производства, что снизило эффективность экономических отношений между регионами России. Развитие геополитически значимых территорий требует разработки специальных программ, которые будут учитывать их территориальные и политические особенности [3, с. 7];

д) низкий уровень и недостаточные темпы интеграции российской экономики в международные экономические отношения. 21 век характеризуется постоянно увеличивающимся уровнем глобализации. Важную роль играют не только объем внешнеторгового оборота, место российской экономики в мировом порядке создания добавленной стоимости, но и участие в процессах, происходящих в международной экономике. Российская экономика обладает невысокой степенью диверсификации экспорта, недостаточным использованием в экспорте услуг и продукции наукоемких отраслей конкурентных преимуществ;

е) невысокая степень диверсификации экономики России предопределяет зависимость от мировой конъюнктуры цен на основные экспортные товары. Российская экономика в своей структуре содержит низкую долю продукции малых и средних предприятий в валовом внутреннем продукте. Значительная часть малого предпринимательства, не регистрируясь и не платя налоги, остается "в тени". Поэтому необходимо снизить зависимость экономики от соотношения цен на топливно-сырьевые ресурсы, а также изменить ее структуру. Кроме того, отсутствие эффективных связей между производством и наукой не позволяет конкурировать экономике страны в отраслях, связанных с высокими технологиями, а также отраслях с наиболее высоким уровнем добавленной стоимости. На низком уровне, по-прежнему, остается использование научных достижений;

ж) замедление экономического роста наличием инфраструктурных ограничений. Сегодня все больше на экономический рост влияют проблемы развития транспортной сети и энергетики. Принятые за последнее время меры не привели к значительному увеличению инвестиций в энергетический и транспортный секторы экономики. Это связано, в том числе, и с отсутствием обеспе-

чивающих прозрачность деятельности институциональных условий, а также контроль над эффективным расходованием средств [3, с. 15].

С целью решения указанных проблем органы государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации должны принимать меры, направленные на осуществление преобразований институционального характера, а также стимулирование темпов экономического роста. Данные меры должны приниматься в аспекте управления территорией органами власти.

Одним из методов управления социально-экономическим развитием территории является программно-целевое регулирование – составление, принятие и реализация определенных целевых программ органами государственной власти и органами местного самоуправления. Целевые программы разрабатываются на основе Программы социально-экономического развития Российской Федерации.

Согласно п.3 ст.1. федерального закона Российской Федерации от 23 июня 1995 года №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», программа социально-экономического развития России – комплексная система целевых ориентиров социально – экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных средств и путей достижения указанных ориентиров. Следует отметить, что Программа социально-экономического развития Российской Федерации и целевые программы разрабатываются Правительством Российской Федерации.

П. 6. Ст. 3 данного закона гласит: «в целях обеспечения преемственности социально-экономической политики государства данные прогноза социально-экономического развития (Государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации, согласно п.2 ст.2 федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», – система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования.) и концепции социально-экономического развития Российской Федерации (Концепция социально-экономического развития Российской Федерации – система представлений и взглядов о приоритетах и стратегических целях политики государства, проводимой в социально-экономической сфере, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей.) на долгосрочную перспективу становятся основанием для разработки прогнозов социально-экономического развития и программ социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу. То есть на основе долгосрочной программы социально-экономического развития разрабатываются среднесрочные программы социально-экономического развития, а также целевые программы, которые базируются на реализации Программы социально-экономического развития Российской Федерации.

В Программе социально-экономического развития Российской Федерации отражается:

- характеристика состояния экономики страны и оценка итогов ее развития как в экономической, так и в социальной сфере за предыдущий период;
- концепция программы социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу;
- институциональные преобразования;
- макроэкономическая политика;
- инвестиционная и структурная политика;
- экологическая политика;
- аграрная политика;
- социальная политика;
- внешнеэкономическая политика;
- региональная экономическая политика [3, с. 5];

Программа социально-экономического развития Российской Федерации после предоставления Правительством Российской Федерации в Совет Федерации и Государственную Думу, обязательна к официальному опубликованию, тем самым соблюдается общедоступность населения и органов власти к данной Программе, прозрачность ее принятия и реализации [1, с. 6].

Конкретизация положений Программы социально-экономического развития происходит при составлении и реализации целевых программ. Целевая программа – это увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс опытно-конструкторских, научно-исследовательских, организационно-хозяйственных, социально-экономических, производственных, и других мероприятий, которые обеспечивают эффективное решение определенных задач и требуют поддержки со стороны государства.

В отличие от других инструментов и методов государственной, региональной и муниципальной политики программы принимаются для решения не столько текущих, сколько стратегических задач реформирования социальной сферы и экономики, перестройки их структуры на базе осуществления инвестиционных процессов. Таким образом, по цели своего создания они направлены на коренное решение проблем, существующих экономической и социальной сфере, не только преодолевая их негативные последствия, но и противодействуя группе факторов, их порождающих.

Характеризуя программу как важнейший элемент программно-целевого регулирования, ее основные функции и свойства проявляются посредством хозяйственной практики и анализа действующего законодательства. При этом следует иметь ввиду именно те их свойства и функции, которые отличают целевые программы от иных планово-организационных документов. Следовательно, нужно учитывать, что к программам недопустимо механическое приложение свойств иных плановых актов без учета специфики самих программ. Например, достаточно часто в научных публикациях указывается, что разработка программ необходима для рационального и сбалансированного использования ресурсов. Однако это свойство программ проявляется только в конечном результате опосредовано и весьма специфично. В основном же в программах прослеживаются дисбалансовые тенденции, наблюдаемые в пределах плановых

периодов, которые четко определены. Замедление темпов экономического роста экономики, затруднение сбалансированности, создание серьезной угрозы экономике, перегрузка бюджета дорогостоящими программами. Все это может быть вызвано неэффективным программно-целевым регулированием. Следовательно, непродуктивное использование целевых программ может привести к негативным последствиям. Поэтому при анализе свойств, характерных целевым программам, необходим учет их особенностей:

а) комплексность, во-первых, отражает многоаспектность существующей проблемы (наличие в ней подпроблем организационного, экономического, социального, научно-технического и др. характера и, тем самым, необходимость их комплексного рассмотрения) и, во-вторых, разнообразие мероприятий, включаемых в программу. Последние также различаются по типу: социальные, юридические, экономические, организационные и т.д. К тому же, однотипные мероприятия (например, экономические) классифицируются по направленности на изменение разных параметров и элементов механизма хозяйствования (цен, платы за фонды, кредита);

б) четкая ограниченность целевых программ во времени связана с тем, что проблемы, решаемые с их помощью, возникают на определенном этапе развития экономической или социальной сферы и должны решаться в конкретно обозначенные сроки. Иногда, особенно в научно-технической сфере, появляются проблемы, требующие решения в кратчайшие сроки. При этом, выполнение задач, ориентированных на решение определенных проблем, даже при условии окончания срока реализации целевых программ, часто становится функцией созданного органа государственного или муниципального управления. Примером ситуации, описанной выше, может послужить, например, развитие территориально-производственных комплексов.

в) низкая степень определенности или полное отсутствие заданного заранее объекта мероприятий. При создании целевой программы, которая является проектом решения проблемы, за объект управления и планирования принимается такая совокупность видов деятельности, производств, отраслей, уровень развития и состояние которой (прогнозируемое или существующее) закладывает причины создания проблемы. Одновременно с этим по мере более детальной проработки задач и целей данной программы, определения выделяемых ресурсов и конечных результатов, может конкретизироваться и структура программного объекта. На завершающих этапах составления проекта программы происходит сужение ее объекта. Однако, не исключены случаи его расширения. В этом случае функции программ, обуславливающие их конкретные свойства, являются ориентиром.

Целевая программа реализует, в первую очередь, функцию проблемно-целевой ориентации многочисленных научных, производственных, управленческих, хозяйственных и других организаций. Следовательно, она должна обладать целевой направленностью, адресностью заданий, строгой определенностью конечных результатов, носить прогностический характер, т.е. определять будущее производственное, экономическое, техническое и другое состояние

объекта управления, а, следовательно, программа должна представлять собой аналитический документ.

Важной также является организационно-регулирующая функция, охватывающая определение объемов и источников материально-финансовых ресурсов, размеров госзаказа, государственных заказчиков, процедур размещения госзаказа на контрактной и конкурсной основе, отбора исполнителей, индикативных ориентиров нормативных показателей, сроков, конечных целей и результатов. Данная функция проявляется посредством ее активного воздействия на профессионализм исполнителей и заказчиков программы, а также через взаимосвязь самой программы с нормами действующего законодательства.

Для любой целевой программы характерна функция стимулирования, сущность которой заключается в установлении и реализации взаимных обязательств, ответственности сторон и системы поощрения. Программа предусматривает проведение мероприятий по созданию органов управления, содержит схему распределения прав и обязанностей по руководству, а также указания на подчиненность. Комплексность содержащихся в программе мероприятий, ее межрегиональный и межотраслевой характер наиболее отчетливо проявляются в процессе ее реализации.

Целевой программе (особенно программе федерального уровня) также присуща контрольная функция. Она обеспечивает проведение мониторинга, своевременность и быстроту реагирования на возникающие отклонения, а также служит эталоном для проверки соответствия предполагаемого состояния реальному положению, результатам, для своевременной координации возникающих или уже имеющих отклонений. Контроль над реализацией целевой программы в ходе проведения мероприятий, содержащихся в ней, не дожидаясь наступления конечного результата, позволяет четко и своевременно установить, когда, где, по чьей вине произошло отклонение от промежуточных результатов. Следовательно, можно отметить предметность и оперативность контроля над исполнением программ.

Программам свойственна такая их функция как межпрограммная координация, которая позволяет укрупнить ряд мероприятий и задач за счет объединения выделенных на выполнение смежных действий ресурсов, с экономией затрат и времени. Межпрограммная координация предполагает:

- выделение группы мероприятий, которые могут реализовываться с наибольшей эффективностью и результативностью в составе других целевых программ;
- разработка предложений по уточнению плана действий других программ, реализуемых на федеральном уровне, по смежным вопросам;
- определение выборки мероприятий других программ, которые помогут решению проблем в определенном регионе.

Как правило, целевые программы имеют схожую структуру и состоят из:

- а) краткая характеристика каждой из программ, принятых к выполнению, включая перечисление основных этапов, целей, сроков их реализации;

б) необходимые объемы финансирования принятых к исполнению целевых программ по годам и в целом с указанием источников финансирования;

в) результаты организации и реализации основных этапов переходящих целевых программ;

г) объемы финансирования программ за счет средств бюджета различного уровня (федерального, регионального, местного) в предстоящем периоде.

Особенности составления, реализации и содержания целевой программы зависит от ее вида. Существуют различные классификации программ, среди них можно выделить следующие:

а) по уровню значимости проблемы:

- федерального значения,
- регионального значения,
- отраслевого значения.

б) по характеру возникновения:

- экстренные,
- плановые.

в) по основному содержанию:

- научно-технические,
- политические,
- экологические,
- экономические,
- многоаспектные

и т.д.

г) по длительности срока реализации:

- краткосрочные (до 2-х лет),
- среднесрочные (от 3 до 5 лет),
- долгосрочные (свыше 5 лет).

д) по субъектам управления:

- федеральные,
- региональные,
- муниципальные (районные, городские).

При рассмотрении программно-целевого регулирования как метода управления социально-экономическим развитием территории наиболее важна последняя классификация целевых программ. Поэтому следует рассмотреть ее более подробно.

Для ускорения темпов социально-экономического развития России разрабатываются и реализуются различные целевые программы, в том числе и федеральные. Они охватывают многие аспекты развития всей страны в целом, являясь основой для разработки программ регионального и муниципального уровней и оказывая содействие улучшению функционирования экономической и социальной сфер.

В настоящее время в нашей стране действует более 35 федеральных целевых программ, в числе которых находятся такие программы как «Образование»,

«Здравоохранение», «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» и т.д.

Однако повлиять на социально-экономическое развитие территории только с помощью реализации федеральных целевых программ невозможно. Поэтому на уровне субъектов Российской Федерации принимаются и реализуются региональные целевые программы.

К региональным целевым программам относятся, в том числе, программы социально-экономического развития Республики Мордовия. На сегодняшний день в республике Мордовия реализуется 46 региональных целевых программ таких как «Республиканская целевая программа развития Республики Мордовия на 2008-2012 годы», «Повышение безопасности дорожного движения в Республике Мордовия», «Развитие мировой юстиции Республики Мордовия на 2009-2015 годы», «Республиканская целевая программа содействия занятости населения Республики Мордовия на 2012-2014 годы», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2010-2014 годы», «Модернизация и реформирование жилищно-коммунального хозяйства»[2, с.1].

В свою очередь в каждом муниципальном образовании принимаются муниципальные целевые программы, их специфика зависит от особенностей социально-экономического развития муниципального образования.

Цель создания и реализации любой целевой программы – улучшение социально-экономического положения объекта, на который направлена программа. Поэтому необходимо изучать и анализировать не только структуру, функции, свойства и виды целевых программ, а также результаты их реализации. Рассмотрим результативность реализации федеральных целевых программ в Республике Мордовия. По данным Министерства экономики Республики Мордовия в 2011 году на территории Республики Мордовия реализовывались 18 федеральных целевых программ, в их числе: «Жилище» на 2011-2015 годы, «Социальное развитие села до 2012 года», «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 годы», «Развитие образования 2011-2015годы» и другие, а также государственная программа Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы.

В рамках реализации данных программ происходило финансирование мероприятий в сфере социального развития села, формирования рынка жилья, транспортной инфраструктуры, в области образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта, а также мероприятия в сфере инновационного развития и мероприятия технологического характера.

Валовый объем финансирования целевых программ федерального уровня, а так же объектов внепрограммной части и государственной программы за счет всех источников финансирования составил 10312,81 млн. рублей, что составляет 84,2% от утвержденных лимитов, в том числе: за счет средств федерального бюджета – 6564,50 млн. рублей (99,6% от доведенных лимитов), регионального бюджета – 1904,47 млн. рублей (76,7% от доведенных лимитов),

внебюджетных источников – 1843,84 млн. рублей (58,1% от доведенных лимитов) [2,с.1].

При сравнении с данными 2010 года, можно сделать следующий вывод: финансирование федеральных целевых программ увеличилось на 3862,33 млн. рублей (на 59,9%), при этом произошло увеличение по всем источникам финансирования (за счет федеральных бюджетных средств – на 3494,3 млн. рублей, за счет средств республиканского бюджета – на 210,49 млн. рублей, за счет внебюджетных источников – на 157,55 млн. рублей).

В 2011 году из федерального бюджета в рамках федеральных целевых программ осуществлялось финансирование мероприятий, а так же строительство следующих объектов, значимых для республики:

- стадионов в средних общеобразовательных школах муниципальных районов республики;

- Центра олимпийской подготовки по спортивной ходьбе Республики Мордовия;

- строительные, монтажные работы, связанные с постройкой Информационно-вычислительного комплекса технопарка в городском округе Саранск;

- крытого футбольного манежа, располагающегося в городском округе Саранск;

- реконструкция республиканского Дворца культуры;

- работы, связанные с постройкой стадиона водных видов спорта в городском округе Саранск;

- здания территориального органа Росстата (Мордовиястата) по Республике Мордовия

- Мордовского республиканского музейно-архивного комплекса; и других[2, с.2].

Анализируя Послание Главы Республики Мордовия Государственному Собранию Республики Мордовия от 27 января 2012 года, можно отметить, что реализация Федеральных и региональных целевых программ привела к тому, что процесс социально-экономического развития Республики Мордовия имеет стабильную положительную динамику, в том числе наблюдаются улучшения демографической ситуации, постепенно повышается уровень и качество жизни населения (увеличивается средняя заработная плата, снижается уровень заболеваемости населения и т.д.).

Исходя из всего вышесказанного, можно сделать вывод о том, что программно-целевое регулирование является важным и достаточно эффективным методом управления социально-экономическим развитием территории. Программы нацелены на решение не столько текущих, сколько стратегических задач реформирования экономики и социальной сферы. К основным свойствам программ относятся комплексность, четкая временная ограниченность, низкая степень определенности или полное отсутствие заданного заранее объекта мероприятий. Существуют различные виды целевых программ, но все их объединяет то, что любая программа нацелена на решение

какой-либо проблемы. Поэтому построение эффективной системы программно-целевого регулирования позволит решить основные социально-экономические проблемы развития территории.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : Федер. закон Рос. Федерации : [принят Гос. Думой 23 июня 1995 г.]. – М.: Риор, 2006. – 14 с.

2. Оперативная информация о реализации федеральных целевых и государственных программ на территории Республики Мордовия за 2011 год [Электронный ресурс] : Отчет отдела гос. нужд Министерства экономики РМ от 22 марта 2012 г. – Саранск, 2012. – Режим доступа: http://mineco.e-mordovia.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=861:-1-2011-&catid=80:2009-09-08-12-37-10&Itemid=385

3. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу : программа Рос. Федерации : [утверждена Распоряж. Правительства 19 января 2006 г.]. – М.: Риор, 2009. – 71 с.

PROGRAM - TARGETED REGULATION AS A MANAGEMENT METHOD OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF TERRITORY

Alyamkina Kristina,

4th year student, Department of Economics, e-mail: a-k-a2001@mail.ru

Balandina Svetlana,

*PhD, Associate Professor of Chair of State and Municipal Management,
Ogarev Mordovia State University,
Saransk*

The article discloses the essence of program - targeted regulation from the perspective of consideration it as a method of social and economic development, the classification of the target programs, and traced the interrelation between the program - targeted regulation and the changing social and economic development of the Republic of Mordovia.

Key words: program-targeted regulation, social and economic development, target program, management of the development territory.