

УДК 353.5

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ В РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Майданевич Ю. П.

Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского, Симферополь, Российская Федерация

E-mail: maidanevich@rambler.ru

В статье рассмотрены порядок разработки и механизм реализации целевых региональных программ с учетом влияния институциональных структур. Приведена взаимосвязь этапов разработки программ регионального развития и системы институтов, выявлены недостатки данной взаимосвязи. Определены направления устранения выявленных недостатков.

Ключевые слова: регион, развитие, программа развития, институциональные структуры, система институтов, нормативно-правовая система институтов, финансово-бюджетная система институтов, административная система институтов.

ВВЕДЕНИЕ

Концепция эндогенного развития является приоритетной при определении стратегии развития национальной экономики Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Исходя из этой концепции, основное внимание уделяется развитию региона как составляющей национальной экономики страны. Предполагается, что устойчивое развитие отдельного региона страны будет способствовать устойчивому развитию национальной экономики в целом. При этом основная задача региона, решение которой зависит от уровня его социально-экономического развития, определяется как способность противостоять угрозам.

К полномочиям региона относятся самостоятельное решение своих экономических проблем, установление межрегиональных связей и связей с другими странами. Каждый регион России имеет свои исторические и национальные особенности в развитии производительных сил, сложившейся структуре хозяйствования и специализации, структуре природных ресурсов и их объеме, что в целом формирует экономику страны как систему взаимодействующих и взаимозависимых региональных экономик [12]. Но в сложившихся условиях рыночных отношений и нестабильности экономических процессов, которые накопились в национальном хозяйстве России, не теряют актуальности вопросы выбора эффективных механизмов поддержки регионов.

Современная практика хозяйствования свидетельствует о том, что во многих странах мира предпочтение отдается программно-целевому подходу, использование которого позволяет определить вектор развития региона. Результаты реализации целевых программ развития зависят от институциональных структур региона и их взаимосвязи.

Исследованию вопросов развития региона посвящено достаточное количество работ (Т. В. Ускова [10], Ю. Н. Шедько [12], Л. Х. Абазова, А. А. Авдеева, Е. В. Боровская [11] и др.), особое внимание в которых уделяется развитию региона

как составляющей национальной экономики страны. Отдельно рассматриваются вопросы разработки и реализации региональных целевых программ как основного инструмента регионального развития (С. Б. Бадмаев, Б. В. Кадаева [2], Е. А. Бреусова, Е. В. Яковенко [3], Е. П. Голиков [4], В. П. Малахов [7], Б. С. Мозголин [8] и др.). Вопросы институционального развития региона освещены в работах А. В. Аксяновой [1], Б. Х. Зиннурова [5], Е. О. Лариной [6], Ф. В. Сугарова [9]. При этом вопросы разработки и реализации целевых программ развития региона с учетом влияния институциональных структур рассмотрены исследователями недостаточно, что подтверждает актуальность нашего исследования.

Целью исследования является изучение порядка разработки и механизма реализации целевых программ развития региона с учетом влияния институциональных структур.

ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ

Обеспечение развития региона невозможно без государственной поддержки, которая должна проявляться как в разработке соответствующих законодательных актов, так и в создании эффективной структуры управления регионом, учитывающей интересы хозяйствующих субъектов, находящихся на территории региона, с одной стороны, и населения региона, с другой стороны.

Развитие региона – это многомерный и многоаспектный процесс, который необходимо рассматривать как совокупность различных экономических, социальных и экологических целей. Государству в этом процессе отводится роль разработчика стратегии развития, которая реализуется через разработку экономической, социальной, экологической и др. политик.

Основополагающей является экономическая политика, так как она обеспечивает решение наиболее значимых проблем социально-экономического развития страны и отдельных ее регионов. Реализация экономической политики осуществляется посредством ряда инструментов. Основным инструментом реализации экономической политики можно считать целевые государственные программы, так как именно в разработанных программах развития определяются векторы развития региона, устанавливаются индикаторы, позволяющие судить об уровне региона в рейтинге регионов страны.

Еще одним преимуществом целевых программ является то, что они обеспечивают концентрацию ресурсов на наиболее перспективных и эффективных направлениях. Программы позволяют ускорить развитие приоритетных отраслей, отдельных регионов и привлекать для этого дополнительные ресурсы и инвестиции. Объемы инвестиционных вложений в экономику региона зависят от качества разработанных программ, их достоверности и объективности оценки их реализации.

Региональные программы, по сравнению с федеральными государственными программами, характеризуются относительно небольшими объемами работ и ресурсных затрат и обладают строгой целевой направленностью, адресностью, ограничением временных интервалов и связываются с общегосударственной концепцией регионального развития и региональной политикой страны [3].

Каждый отдельный регион Российской Федерации имеет свои особенности, поэтому при разработке целевых программ развития к каждому субъекту Российской Федерации должен быть реализован свой концептуальный подход. При этом необходимо понимать, что каждый регион РФ может иметь свой механизм реализации программ социально-экономического развития. И разработка самой программы, и механизм ее реализации должны быть основаны на научно-методических разработках и эффективном практическом опыте общих принципах их формирования, что позволит наиболее точно осуществить планирование развития. Отметим доминирующие принципы научно-методических разработок:

- обеспечение стабильного и сбалансированного развития экономики региона на основе эффективного использования его ресурсного потенциала;
- законодательное обеспечение программы развития региона;
- структурная перестройка организационно-производственной инфраструктуры региона;
- оптимизация использования регионального бюджета, территориального размещения и развития производительных сил региона;
- обеспечение экономической и экологической безопасности и соблюдение финансовых интересов субъектов Федерации;
- повышение уровня социальной защищенности населения региона;
- создание эффективной организационной инфраструктуры программы.

Реализация указанных принципов позволяет соблюсти стратегические интересы социально-экономического развития региона, гибко подойти к формулированию экономических и социальных приоритетов региона, основываясь на историческом опыте его развития и адаптации их к конкретным этапам развития региона; обеспечить преемственность исполнительной и законодательной власти в региональной политике по развитию экономики территории; привести в соответствие региональное экономическое и инвестиционное законодательство и т. п.

Результативность программ во многом зависит от качества организационного механизма их реализации.

Механизм реализации целевой программы – это формирующая взаимоувязанную комплексную систему управления и обеспечивающая выполнение намеченных мероприятий и достижение поставленных программных целей совокупность правовых норм, экономических и административных форм и методов воздействия, а также институциональных структур. При формировании механизма реализации и прежде всего определении системы управления программой учитываются особенности вида, значимость и уровень управления целевой программой [9].

Развитие каждого региона ограничено не только его территорией, но и рамками, установленными регулирующим механизмом систем институтов, находящихся на территории. Только изначально правильно структурированные институты способны образовать качественные базовые конструкции общественно-экономических отношений в регионе. Кроме того, институциональное обеспечение

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ В РЕАЛИЗАЦИИ...

должно быть конкурентоспособным, то есть соответствовать изменениям внутренней и внешней среды.

При реализации целевых программ регионального развития можно выделить следующие системы институтов (рис. 1).



Рис. 1. Взаимосвязь системы институтов регионального развития при реализации целевых программ.

Составлено автором по материалам [9].

В реализации государственных целевых программ принимают участие все институты описанной выше системы, каждый из которых оказывает свое влияние на

ход их реализации. Основной задачей данной системы институтов является определение вектора развития региона, который непосредственно влияет на состав и структуру программы развития и на индикативные планы, формируемые в рамках данной программы.

Разработка программы состоит из нескольких этапов: определение целей, разработка самой программы, механизма ее реализации, системы ее последующего мониторинга, оценка и корректировка.

Результативность каждого этапа программы зависит от своевременности включения в процесс реализации каждого отдельного института. Взаимосвязь этапов разработки программ регионального развития и системы институтов представлена на рис. 2.

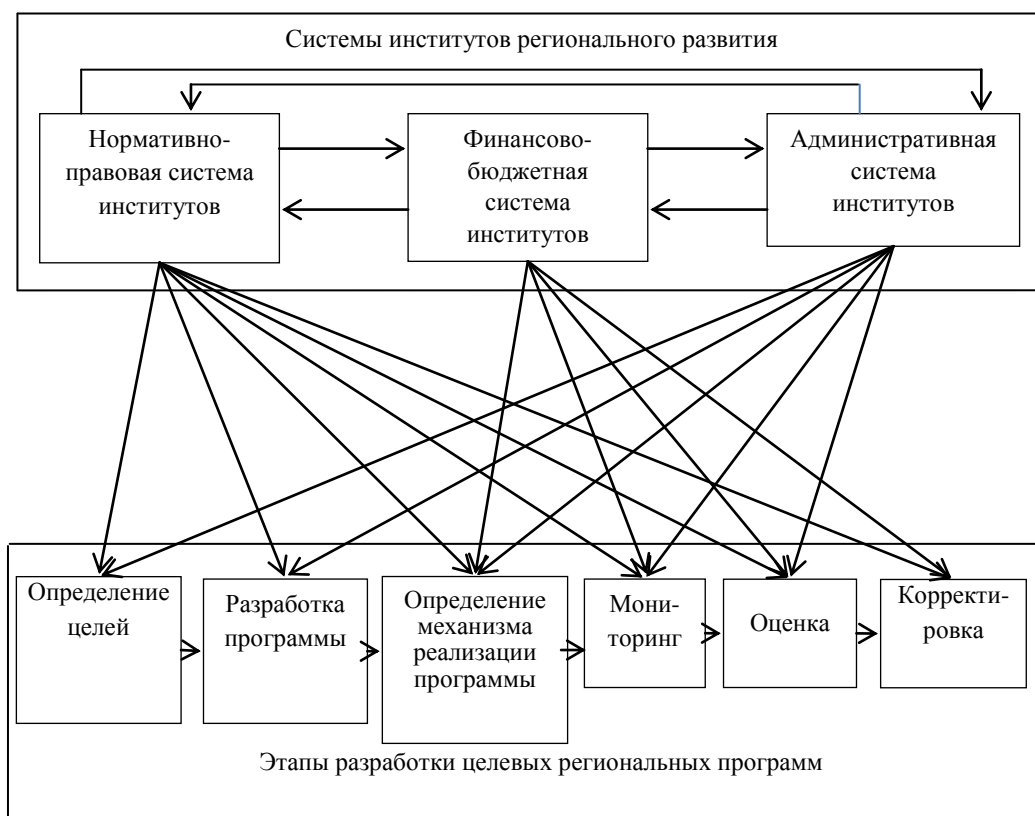


Рис. 2. Взаимосвязь этапов разработки программ регионального развития и системы институтов.

Источник: составлено автором.

Разработка программы целевого развития осуществляется непосредственно институтами нормативно-правовой системы. Основным исполнительным органом власти на региональном уровне является Министерство экономического развития, которое и осуществляет разработку государственных целевых программ, связанных с экономическим развитием регионов. Кроме того, Министерство экономического

развития оказывает значительное влияние на вопросы выделения бюджетных средств регионам и муниципальным образованиям, контролирует большую часть финансовых ресурсов региона и, таким образом, обладает стратегическим потенциалом для реальной поддержки регионов.

Выработка четких формулировок целей развития и их ранжирование являются залогом эффективности реализации программы развития. Успешность данного этапа зависит от корректной оценки уровня социально-экономического развития региона, понимания приоритетных направлений дальнейшего развития и адекватного выбора средств достижения запланированного результата. Отметим, что одна из основных проблем, с которыми сталкиваются регионы, – ограниченность имеющихся ресурсов на осуществление программных мероприятий [8].

При разработке программы определяются параметры развития социально-экономической системы региона в целом, пути достижения стратегических целей и определяются основные индикаторы. Достижение определенного уровня индикаторов осуществляется при помощи индикативного планирования, которое представляет собой процесс формирования системы индикаторов, характеризующих состояние и развитие экономики страны и соответствующих государственной социально-экономической политике, а также разработку мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы.

Индикативный план, в отличие от программ, детализирует основные цели и задачи стратегии регионального развития в среднесрочном и краткосрочном периодах времени, является основой при разработке местного бюджета и программ. Правильно определенный набор индикаторов для каждой цели, задачи и мероприятия будет способствовать успешной реализации индикативного плана и программы развития региона, но только при условии согласованности взаимодействий центральных и региональных органов государственного регулирования и субъектов хозяйствования. Отметим, что индикативное планирование выступает инструментом взаимодействия государства и бизнеса, который в свою очередь обеспечивает выполнение программ развития региона, поэтому планирование развития региона на уровне государства должно учитывать интересы как государства и отдельных структур социально-экономической системы региона, так и отдельных экономических субъектов.

Планирование развития отдельных структур социально-экономической системы региона осуществляется в рамках разработанной программы и индикативных планов, где ведомственными министерствами (сельского хозяйства, транспорта, туризма, социальной защиты и др.) определяются основные индикаторы развития их структур.

Планирование развития отдельных экономических субъектов (организаций) в рамках действующих программы и планов осуществляется самими субъектами, но только при условии их заинтересованности, которая стимулируется путем государственного финансирования, субсидирования деятельности, льготного налогообложения и др.

Обеспечение взаимодействия всех групп участников экономической деятельности (государственных органов, отдельных структур социально-экономической системы и субъектов хозяйствования) в регионе будет стимулировать обмен точками зрения по основным направлениям программы, что в свою очередь способно обеспечить

реализацию программ развития с максимальным эффектом и выявить новые возможности регионального развития.

Для обеспечения развития региона очень важное значение имеют финансовые ресурсы, порядок образования и использования которых осуществляют институты финансово-бюджетной сферы. Но, к сожалению, финансовая база регионов не способна обеспечить достаточное их количество для реализации компетенций, определенных целевыми программами развития. Поэтому с целью обеспечения развития региона в рамках действующего законодательства и согласно утвержденным региональным целевым программам развития финансирование региональных программ осуществляется за счет средств государственного бюджета. Объемы поступлений средств из бюджета утверждаются на каждый календарный год, но из-за бюрократизма в распределении средств они доходят до пользователя с большим опозданием, и это очень часто отрицательно сказывается на эффективности использования имеющихся ресурсов.

С целью обеспечения дополнительного получения финансов и эффективного развития региона необходимо пересмотреть бюджетно-налоговую политику региона и сформировать полноценный бюджет развития, способный обеспечивать необходимый уровень общественных инвестиций в повышение качества региональной среды.

Административная система институтов используется органами государственного управления различных уровней и является одной из форм контроля над экономической активностью, который реализуется посредством правил, предусматривающих обязательные платежи и прохождение определенных бюрократических процедур.

В настоящее время сфера использования институтов административного регулирования остается весьма обширной. В определенной степени это объясняется объективными причинами, связанными с отсутствием развитой институциональной среды и адекватных рыночных основ, что компенсируется прямым государственным вмешательством через систему административного регулирования. При этом отсутствуют влияния дополнительных административных барьеров, создаваемых на региональном уровне, на показатели экономического и социального развития территорий.

Рассмотренная взаимосвязь системы институтов регионального развития при реализации целевых программ и индикативных планов устойчивого развития является несовершенной. Так как, несмотря на существующую взаимосвязь между составляющими системы, возникает ряд недостатков во взаимоотношениях отдельных институтов:

- каждый отдельный институт осуществляет только свои функции в реализации целевых программ, не ориентируясь на другие институты, тем самым снижая эффективность их реализации;
- отсутствие доступа информации о ходе реализации программы на всех уровнях, несвоевременность предоставления информации из одного института в другой приводят к невозможности оказания регулирующего влияния на ход реализации программы и, как следствие, к замедлению ее реализации;

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ В РЕАЛИЗАЦИИ...

– неточность формулировок норм и правил, а также отсутствие их согласованности между разными институтами приводят к отпугиванию субъектов хозяйственной деятельности, которые, по сути, и реализуют программы развития.

Исходя из вышеизложенного, для обеспечения взаимодействия институциональных структур в реализации целевых программ и индикативных планов устойчивого развития, по нашему мнению, можно сформулировать требования, которые необходимо предъявлять к системе институтов, в частности:

– направленность на улучшение социальных, экономических и экологических показателей региона;

– обеспечение связи целевых региональных программ и индикативных планов развития региона с экономическими субъектами, расположенными на территории;

– простота, четкость формулировок и доступность для понимания всех заинтересованных сторон формальных норм и правил реализации программ развития;

– доступность информации на всех уровнях институциональной системы для всех сторон;

– способность к приспособлению и адаптации систем институциональной среды низшего уровня к новым условиям, созданным системой высшего уровня.

Учитывая приведенные выше требования к институциональной системе, можно сформировать пути решения проблем государственного регулирования развития регионов Российской Федерации:

– разработка стратегии комплексного развития регионов как составляющей части стратегии развития России, при этом будет обеспечено системное единство развития страны и одновременно необходимая и достаточная самостоятельность регионов и муниципальных образований;

– вовлечение в процесс разработки программ и индикативных планов развития региона представителей бизнеса;

– создание специализированной организации относительно развития региона в части контроля и влияния на улучшение социальных, экономических и экологических показателей региона;

– создание единого регионального центра программ развития, приоритетных для региона, с целью обеспечения тесноты связи целевых региональных программ и индикативных планов развития региона с экономическими субъектами, расположенными на территории, и доступности информации на всех уровнях институциональной системы для всех сторон;

– усиление ответственности должностных лиц, отвечающих за реализацию программ и индикативных планов развития, при областных государственных администрациях посредством внесения корректировок в должностные инструкции.

ВЫВОДЫ

Государственные целевые региональные программы развития являются одним из эффективных механизмов поддержки регионов. В их реализации принимают участие нормативно-правовая, финансово-бюджетная и административная система институтов, каждый институт оказывает свое влияние на ход их реализации. Основной задачей данной системы институтов является определение вектора развития региона, который

непосредственно влияет на состав и структуру программы развития и на индикативные планы, формируемые в рамках данной программы. Несовершенство структуры управления регионом, его институтами, отсутствие качественного управления сказываются на результатах реализации программ развития и, как следствие, на социально-экономическом благополучии региона.

С целью совершенствования организации системы управления регионом и обеспечения устойчивого развития региона необходимо создание подразделений, осуществляющих разработку и контроль долгосрочных программ регионального и территориального развития, а также программ совершенствования системы регионального управления.

Список литературы

1. Аксянова А. В. Исследование структурной динамики институциональных преобразования по регионам Российской Федерации // Вестник Поволжского государственного университета сервиса. Серия: Экономика. 2012. № 21. С. 27–30.
2. Бадмаев С. Б., Кадаева Б. В. Роль и значение федеральных и региональных целевых программ в развитии региона // Экономические риски и неопределенность: влияние на управленческие процессы современных организаций: материалы Международной научно-практической конференции. 2016. С. 29–34.
3. Бреусова Е. А., Яковенко Е. В. Региональные целевые программы как основной инструмент регионального развития // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016. Т. 2. С. 516–520 [Электронный ресурс]. URL: <http://e-koncept.ru/2016/46121.htm>.
4. Голиков Е. П. Роль региональных целевых программ в социально-экономическом развитии региона // Наука и образование в жизни современного общества: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 14 томах. 2015. С. 58–61.
5. Зиннуров Б. Х. Формирование новых институциональных структур для обеспечения эффективного социально-экономического развития регионов // Экономические науки. 2009. № 59. С. 218–221.
6. Ларина Е. О. Формы инновационных институциональных структур в регионах России // Современные исследования социальных проблем. 2012. № 1. С. 283–298.
7. Малахов В. П. Методические аспекты управления региональным развитием с использованием целевых программ // Социально-экономические явления и процессы. 2011. № 3–4 (25–26). С. 198–200.
8. Мозголин Б. С. Программно-целевое управление региональным развитием: проблемы и перспективы // Известия Томского политехнического университета. 2007. Т. 311. № 6. С. 51–54.
9. Сугарова Ф. В. Институциональные основы развития региона (на примере г. Душанбе) // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. 2012. № 1 (67). С. 5–7.
10. Ускова Т. В. Управление устойчивым развитием региона: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. С. 101.
11. Факторы устойчивого развития регионов России: монография / Л. Х. Абазова, А. А. Авдеева, Е. В. Бобровская и др. / Под общ. ред. С. С. Чернова. Книга 17. Новосибирск: Издательство ЦРНС, 2014. 340 с.
12. Шедько Ю. Н. Совершенствование механизмов управления устойчивым развитием региона // Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. ФГАОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации». Москва, 2016. 352 с.

Статья поступила в редакцию 10.10.2016