

8. Официальный сайт Народного Совета ДНР [Электронный ресурс]: <http://dnrsovet.su/vstupil-v-silu-zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-bezopasnosti-i-kachestve-pishhevyh-produktov/> (дата обращения: 10.03.2017).

9. О развитии сельского хозяйства [Электронный ресурс] : ФЗ Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 264 – ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.03.2017).

УДК 332.1

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

Хоменко Я.В.,

д.э.н., проф.,

профессор кафедры международной
экономики,

Гурин В.Г.,

слушатель магистратуры

ГОУ ВПО «Донецкий национальный
технический университет», г. Донецк

В статье рассмотрены основы программно-целевого метода управления социально-экономическим развитием территории, изучены требования к формулировке целей и задач государственных целевых программ, базовые принципы их разработки. Изучен нормативно-правовой и методический базис формирования данных программ.

Ключевые слова: государственная целевая программа, программа социально-экономического развития территории, задачи программы, показатели программы.

In the article the framework of special-purpose program method of state regulation of the territory socio-economic development is considered, basic approaches for formulating state special-purpose programs goals and tasks are revealed. Basic principles, legal and procedural framework for programs developing are overviewed.

Keywords: state special-purpose program, program of territory socio-economic development, program tasks, program indicators.

Актуальность темы исследования. Изменения в механизме взаимодействия экономических агентов, характер связей между ними и структурная трансформация экономики требуют формирования новой идеологии хозяйствования. Это означает, что и содержание механизма управления развитием территории также должно

измениться. Необходимо пересмотреть стратегические цели развития территории и обеспечить ее быстрое реагирование на изменчивость внешней среды. Новая ориентация экономической политики государства предусматривает отказ от старых схем хозяйствования и избрание новых, предоставляющих возможность усилить конкурентные преимущества территории в долгосрочном периоде. Разработать же адекватную современным экономическим условиям модель хозяйствования позволит только потенциал современной науки. Это и обуславливает актуальность исследования программно-целевого метода управления развитием территории.

Теоретико-методологические аспекты программно-целевого управления социально-экономическим развитием территории активно прорабатываются российскими учеными, среди которых И. Лексин [1; 2], А. Гранберг [3], Б. Жихаревич, Н. Жунда, О. Русецкая [4], В. Кузнецова [5]. Развитие территории в контексте программно-целевого метода управления находится в фокусе исследования многих научно-исследовательских институтов [6; 7; 8]. В условиях становления молодого независимого государства Донецкой Народной Республики данная проблематика приобретает особую актуальность, как для научно-исследовательских структур, так и для управленческого звена, поскольку правильное определение стратегических приоритетов развития и методов управления позволит быстро и эффективно вывести территорию на траекторию устойчивого развития.

Цель статьи. Целью исследования является изучение программно-целевого метода управления развитием территории в рамках нормативно-правового поля Российской Федерации для разработки рекомендаций по использованию данного опыта в процессе управления социально-экономическим развитием городов и районов Донецкой Народной Республики. Цель предполагает решение следующих задач:

- определение и классификация государственных целевых программ;
- формулирование принципов формирования государственных программ;
- изучение основных требований к определению целей, задач и базовых показателей государственных целевых программ;

- рассмотрение нормативно-правовой и методической база для разработки государственных программ Российской Федерации.

Основная часть исследования. В Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» государственная программа определена как документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [9].

Разновидностью государственной программы является целевая программа - документ, содержащий комплекс взаимосвязанных мероприятий и задач, направленных на решение важнейших проблем развития государства, отдельных отраслей экономики или административно-территориальной единиц. Государственные целевые программы классифицируются по масштабам разработки и реализации, своей направленности и срокам [10].

По масштабам разработки и реализации государственные целевые программы делят на:

- общегосударственные программы, которые охватывают всю территорию государства или значительное количество его регионов;

- программы для решения отдельных проблем развития экономики, отдельных отраслей экономики и административно-территориальных единиц.

По своей направленности государственные целевые программы бывают следующих видов:

- экономические, целью которых является решение комплексных отраслевых и межотраслевых проблем производства, повышения его эффективности и качественных характеристик, обеспечения ресурсосбережения, создание новых производств;

- программы регионального развития, имеющие государственное значение;

- научные, направленные на обеспечение выполнения фундаментальных исследований в области естественных, общественных и технических наук;

- научно-технические, предназначенные для решения важнейших научно-технических проблем, создание принципиально новых технологий, средств производства, материалов, другой наукоемкой и конкурентоспособной продукции;

- социальные, предусматривающие решение проблем повышения уровня и качества жизни населения; обеспечение занятости, социальную защиту населения и развитие здравоохранения;

- национально-культурные, направленные на решение проблем культурного развития социума, сохранение культурного наследия, удовлетворение интеллектуальных и духовных потребностей человека;

- экологические, целью которых является осуществление природоохранных мероприятий, предотвращение экологических катастроф и ликвидация их последствий;

- оборонительные, которые разрабатываются с целью усиления обороноспособности государства;

- правоохранные, направленные на обеспечение правоохранительной деятельности, борьбы с преступностью и государственной безопасности.

По срокам реализации государственные целевые программы классифицируются на:

- долгосрочные со сроком реализации от 10 до 20 лет;

- среднесрочные со сроком реализации от 1 до 10 лет;

- краткосрочные со сроком реализации до 1 года.

Еще одной разновидностью государственных программ является программа социально-экономического развития Российской Федерации, которая представляет собой комплексную систему целевых ориентиров социально - экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров [11]. Каждые 4 года Правительство Российской Федерации разрабатывает среднесрочную программу социально-экономического развития Российской Федерации, исходя из положений, содержащихся в послании Президента Российской Федерации, концепции

социально-экономического развития Российской Федерации и прогнозов социально-экономического развития.

Формирование государственных программ осуществляется исходя из принципов [12, с.3]:

- учета долгосрочных целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определенных в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период;

- наиболее полного охвата сфер социально-экономического развития и бюджетных ассигнований федерального бюджета;

- установления для государственных программ измеримых результатов их реализации (характеризуемого количественными и (или) качественными показателями состояния социально-экономического развития или обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, которое отражает выгоды от реализации государственной программы), и непосредственных результатов, то есть характеристики объема и качества реализации мероприятия, направленного на достижение конечного результата реализации государственной программы (подпрограммы);

- интеграции государственных регулятивных и финансовых мер для достижения целей государственных программ;

- определения федерального органа исполнительной власти либо иного главного распорядителя средств федерального бюджета, ответственного за реализацию государственной программы (достижение конечных результатов);

- установления у ответственного исполнителя, соисполнителей и участников реализации государственной программы полномочий и наличия ресурсов, необходимых и достаточных для достижения целей государственной программы;

- проведения регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ.

Цели государственной программы должны соответствовать приоритетам государственной политики в сфере реализации государственной программы, отражать ее конечные результаты и обладать следующими свойствами [12, с. 16]:

- специфичность (цель должна соответствовать сфере реализации государственной программы);
- конкретность (не допускаются размытые (нечеткие) формулировки, допускающие произвольное или неоднозначное толкование);
- измеримость (достижение цели можно проверить);
- достижимость (цель должна быть достижима за период реализации государственной программы);
- релевантность (соответствие формулировки цели ожидаемым конечным результатам реализации программы).

Цель необходимо формулировать кратко и ясно, без специальных терминов и ссылки на иные цели, задачи или результаты, которые являются следствиями достижения самой цели.

Задача государственной программы определяет конечный результат реализации совокупности взаимосвязанных мероприятий, необходимых для достижения цели государственной программы. Сформулированные задачи должны быть достаточными для достижения соответствующей цели.

При постановке целей и задач следует обеспечить возможность проверки результативности их достижения. Для этого целесообразно определиться с перечнем показателей, характеризующих достижение целей или решение задач.

Используемые показатели должны соответствовать следующим требованиям [12, с. 19-20]:

- адекватность (показатель должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи подпрограммы);
- точность (погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах реализации подпрограммы);
- объективность;
- достоверность (способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки подпрограммы);
- однозначность (показатель должен одинаково трактоваться как специалистами, так и конечными потребителями услуг,

включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей и показателей, не имеющих четкого, общепринятого определения и единиц измерения);

- экономичность (получение отчетных данных должно проводиться с минимально возможными затратами; применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих процедурах сбора информации);

- сопоставимость (выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды и с показателями, используемыми для оценки прогресса в реализации сходных (смежных) подпрограмм, а также с показателями, используемыми в международной практике);

- своевременность и регулярность, данные, используемые в отчетах, должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования.

В число используемых показателей должны включаться показатели, характеризующие конечные общественно-значимые результаты, непосредственные результаты и уровень удовлетворенности потребителей оказываемыми исполнителями государственными услугами, их объемом и качеством.

Показатели подпрограмм должны быть увязаны с показателями, характеризующими достижение целей и решение задач государственной программы. Следует привести обоснование состава и значений показателей, а также оценку влияния внешних факторов и условий на их достижение. Кроме того, показатели должны иметь числовое выражение по каждому отдельному году, измеряться и рассчитываться по утвержденным методикам и определяться на основе данных государственного статистического наблюдения.

Нормативно-правовой и методический базис для разработки государственных программ Российской Федерации составляют следующие документы:

- Федеральный закон от 25.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [9];

- Федеральный закон от 20.07.1995 г. №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [11];

- Постановление Правительства Российской Федерации № 588 от 02.08.2010 г. «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» [13];

- Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 г. № 594 (ред. от 15.02.2017) "О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд" [14];

- Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 г. № 239 «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» [15].

- Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (Приказ Минэкономразвития РФ от 20.11.2013 г. № 690) [12];

- Перечень государственных программ Российской Федерации (Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р) [16].

Эффективная реализация программ социально-экономического развития территорий зависит от мер государственного регулирования процесса разработки и реализации программ. Под мерами государственного регулирования понимают меры налогового таможенного, тарифного, кредитного и иные меры государственного регулирования [12,с. 29]. Характеристика мер государственного регулирования в сфере реализации подпрограммы включает обоснование необходимости и оценку результатов их применения.

Для мер правового регулирования в сфере реализации подпрограммы приводится обоснование изменений правового регулирования в сфере реализации государственной программы (если таковые планируются), их основные положения и ожидаемые сроки принятия необходимых нормативных правовых актов с оценкой их регулирующего воздействия.

Если в рамках реализации подпрограммы федеральными государственными учреждениями предусматривается оказание государственных услуг (работ) в подпрограмме должен быть приведен прогноз сводных показателей государственных заданий по этапам реализации подпрограммы. Указанные показатели могут включаться в состав показателей подпрограммы как показатели непосредственных результатов [12,с. 29].

Сегодня программа социально-экономического развития территории должна формироваться в соответствии с требованиями и условиями современного воспроизводства. Прежде всего, она должна быть направлена на создание условий для интенсивного типа воспроизводства, изменения технологического уклада предприятий, перехода к экономике знаний, всестороннего развития личности и улучшения состояния окружающей среды. Особое место в ней должны занимать мероприятия, направленные на улучшение качества факторов воспроизводства. В процессе разработки и реализации такой программы никогда нельзя игнорировать особенности развития самой территории.

Выводы. В условиях новой парадигмы развития экономики и общества выдвигаются качественно новые требования к формированию социально-экономической политики государства. Роль отдельной территории в формировании этой политики становится одной из ключевых. В этой связи, программный метод управления развитием территории, позволяющий подойти индивидуально к решению ее основных проблем с учетом специфики и особенностей развития, становится одним из наиболее эффективных инструментов экономической политики государства. Сегодня целью разработки программ социально-экономического развития должно стать формирование на территории Донецкой Народной Республики эффективного хозяйственного комплекса, позволяющего приблизить уровень материального благосостояния и проживания населения к мировым социальным и экологическим стандартам путем осуществления структурных преобразований в материальном производстве, применения элементов государственного регулирования на базе использования имеющегося ресурсного потенциала территории. Использование опыта Российской Федерации в области разработки и реализации программ социально-экономического развития позволит руководству республики достичь поставленной цели в максимально возможные сроки.

Список использованных источников

1. Лексин В. Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни. Статья 3. Новый этап реализации административной реформы / Владимир Николаевич Лексин // Российский экономический журнал. – 2006. - № 4. – С. 3-36.

2. Лексин И. Системные основания преобразований территориального устройства государства и оценка аргументов «от экономики» / Иван Лексин // Российский экономический журнал. – 2003. - № 4. – С.61-79.

3. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: [учеб. для вузов] / Александр Григорьевич Гранберг. – [3-е изд.]. – М.: ГУ ВШЭ, 2003. – 495 с.

4. Жихаревич Б. Экономическая политика местных властей в реформируемой России / Б. Жихаревич, Н.Жунда, О. Русецкая // Вопросы экономики. – 2006. - № 7. – С.94-107.

5. Кузнецова О. Теоретические основы государственного регулирования экономического развития регионов / О. Кузнецова // Вопросы экономики. – 2002. - № 4. – С. 46-66.

6. Кузьменко Л.М. Управление функционированием и развитием экономики региона: [монография] / Лариса Михайловна Кузьменко. – Донецк: НАН Украины. Ин-т экономики промышленности, 2004. – 284 с.

7. Чумаченко Н.Г. Очерки по экономике региона / Николай Григорьевич Чумаченко. – К.: Наукова думка, 1995. – 338 с.

8. Василенко В.Н. Архитектура регионального экономического пространства: [монография] / Валерий Николаевич Василенко. – Донецк: НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований, ООО «Юго-Восток,Лтд.», 2006. 311 с.

9. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102354386>.

10. Гринева В.М. Государственное регулирование экономики. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://uchebnikionline.com/ekonomika/derzhavne_regulyuvannya_ekonomiki_-_grinova_vm/klasifikatsiya_derzhavnih_tsilovih_program.htm.

11. Федеральный закон от 20.07.1995 г. №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/8100>.

12. Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (Приказ Минэкономразвития РФ от 20.11.2013 № 690) [Электронный

ресурс]. - Режим доступа: <http://rg.ru/2014/04/04/metodika-site-dok.html>

13. Постановление Правительства Российской Федерации № 588 от 02.08.2010 г. «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (в ред. Постановлений Правительства РФ от 21.05.2012 № 499, от 11.12.2012 № 1283, от 20.12.2012 № 1351) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/doc20100802_0001.

14. Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 N 594 (ред. от 15.02.2017) "О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд" [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7120/.

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 №239 «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/post239>.

16. Портал государственных программ Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://programs.gov.ru/Portal/programs/documents>.