

УДК 332.1

***ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ
РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА***

Арефьев А.А.,

*к.э.н., Московский государственный гуманитарно-экономический
университет,*

г. Москва, Россия

Султанова Ш.Ш.,

*аспирант кафедры региональной экономики Российского Университета
дружбы народов,*

г. Москва, Россия

Аннотация: Поиск путей сбалансированного развития страны в целом и его регионов, в частности является важной научно-практической задачей государства. В статье отражены роль программно-целевого метода в совершенствовании межбюджетных отношений и регионального развития. На основе анализа основных подходов к разработке и реализации целевых программ, выявлены проблемы практического характера, разработаны рекомендации по их минимизации.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, бюджетный дисбаланс, программно-целевое планирование, региональное развитие эффективность программ.

***PROGRAM AND TARGET PLANNING IN SYSTEM OF REGIONAL
POLICY OF THE STATE***

Arefev A.A.,

PhD Econ., Moscow state humanitarian and economic university,

Moscow, Russia

Sultanova Sh. Sh.,

the graduate student of department of regional economy of the Russian Peoples' Friendship University,

Moscow, Russia

Annotation: Search of ways of the balanced development of the country in general and its regions, in particular is an important scientific and practical task of the state. In article are reflected a role of a program and target method in enhancement of the interbudget relations and regional development. On the basis of the analysis of the main approaches to development and implementation of target programs, problems of practical nature are revealed, recommendations about their minimization are developed.

Keywords: interbudget relations, budget imbalance, program and target planning, regional development efficiency of programs.

Поиск путей сбалансированного развития экономики страны и инновационного потенциала его регионов является важной практической задачей, требующей научного обоснования. Уникальная структура экономики каждого из регионов, противоречивые условия патриархальной политической культуры и инновационного курса развития значительно осложняют достижение целей эффективного развития.

Программно-целевой метод планирования в государственном управлении получил широкое применение не только в развитых западных странах (США, Великобритания, Новая Зеландия, Канада и др.), но и в России. Особенно актуально применение метода для федеративных государств, где необходим комплексный, системный подход и консолидация ресурсов различных уровней. В связи с чем, сегодня метод получает все большую популярность в процессе организации межбюджетных отношений в России на кратко-, средне- и долгосрочной перспективе [9].

В России метод программно-целевого планирования широкомасштабно разрабатывается и утверждается не только в сфере обеспечения регионального развития, он также охватил практически все сферы государственной политики в сфере образования, культуры, экологии, социальной инфраструктуры, международных отношений и т.д. [9].

Одним из главных направлений реализации данного метода является управление по результату, т.е. бюджетирование ориентированное на результат, который подразумевает интенсивное применение программного принципа планирования государственных программ различного уровня. Реализация данного принципа обеспечивает четкие цели, задачи, однозначное количественное и качественное измерение затрат и результатов.

Однако процесс применения методов программно-целевого планирования на основе бюджетирования, в условиях российской действительности имеет свою специфику и сопровождается рядом проблем, негативно влияющих на основные этапы исполнения целевого программирования: разработку, реализацию и оценку эффективности.

Изучение данного вопроса показывает, что в начале 2000-х, когда методы только начинали взять оборот, процессы происходили вне зависимости друг от друга в то время, как согласованность и плановость решений по данным вопросам являются наиболее эффективным способом достижения бюджетного баланса федеративного государства.

На наш взгляд, острая необходимость в совершенствовании процесса применения программно-целевого метода управления бюджетной системой в России, также определяется необходимость оценки перспектив ее развития в связи с санкциями и участившимися в последние годы экономическим кризисом общемирового масштаба.

Применение методов программно-целевого планирования в решении проблем сглаживания асимметрии в доходно-расходной части

бюджетов всех уровней и их сбалансированности, является предметом исследований многих ученых и практиков.

Вопросы эффективного управления регионами разрабатывались такими современными специалистами в области федерализма, региональной политики и бюджетных отношений, как Смирнягин Л.В., Кузнецова О.В., Морозова Е.А., Климанов В.В. (табл. 1).

Таблица 1 – Подходы к решению проблем эффективного управления регионами

Автор	Предмет исследования	
Смирнягин Л.В.	Компаративный анализ моделей федерализма, сложившихся в США и России.	Отмечает исторически обусловленные особенности регионального развития, незавершенность процесса «полного внедрения» федерализма в Россию и необходимость его завершения, а также удивительные успехи в выстраивании именно федерализма бюджетного [8].
Климанов В.В.	Проблемы межбюджетных отношений, механизмы и инструменты их решения.	Введение принципов программирования, стратегического бюджетирования трактуется, как вызов для современной бюджетной системы государства, в первую очередь из-за недостаточного развития бюджетного стратегирования на региональном уровне и неизбежности перехода к стратегированию в среднесрочной перспективе [2].
Морозова Е.А.	Механизмы перераспределения национального дохода, сочетанию принципов централизма и децентрализма в функционировании многоуровневых бюджетных систем	Отмечает необходимость реализации в России принципа субсидиарности – перераспределения ответственности в межбюджетных отношениях от муниципалитетов к федеральным органам [6].
Кузнецова О.В.	Несогласованность государственной региональной политики в постсоветской России (состоящей в широком смысле из текущей и инвестиционной поддержки)	Выделяет четыре переходных этапа в текущей финансовой поддержке регионов, которые шли параллельно с тремя этапами инвестиционной политики государства [3].

Анализ научной литературы по проблеме показал, что бюджетная система современной России претерпела несколько периодов изменений

принципов регулирования межбюджетных отношений. При этом многие авторы отмечают, что ситуация изменилась именно с введением принципов эффективного программирования.

Современная система управления общественными финансами в Российской Федерации преимущественно основана на использовании дотационного механизма межбюджетного регулирования (дотаций, межбюджетных трансфертов и т.д.). Применение отдельных инструментов сглаживания бюджетного дефицита, безусловно, является обоснованным и необходимым, но далеко не всегда способствует эффективному экономическому развитию, и служит фактором, обуславливающим отсутствие мощного стимула к развитию.

Несмотря на принципы самофинансирования, бюджетной самостоятельности субъектов Российской Федерации, только 12 субъектов Федерации из 83 обладают высокой степенью бюджетной автономии [5]. финансовая система страны строится по принципу патронажного федерализма. Иными словами, именно на федеральном уровне определяется объем их полномочий, делегируются дополнительные полномочия, и определяется финансовая составляющая их деятельности.

Это является свидетельством того, что именно федеративный центр несет ответственность за системой общественных финансов в обеспечении поступательного развития регионального потенциала, создания конкурентной среды, развития и внедрения инновационных технологий производства и общественных отношений.

Еще одним инструментом обеспечения развития в период обострения региональной проблематики выступает использование особых налоговых преференций для структур, ведущих деятельность по приоритетным направлениям развития экономики (льготные налоговые ставки и приоритетные направления определяются на федеральном уровне).

Свободные экономические зоны (СЭЗ) и зоны территориального развития в зависимости приоритетных направлений развития и стимулирования бизнеса в конкретном регионе разделены на: промышленно-производственные, технико-внедренческие; туристско-рекреационные; портовые.

Однако препятствием масштабному развитию данного инструмента послужила сама российская политическая культура, и как следствие, свободные экономические зоны стали не столько стимулом для притока инвестиций, сколько способом ухода от налогов, что сделало жизненным оффшорные схемы и внутри страны. С другой стороны, из-за низкого уровня развития, нестабильной экономической ситуации, несовершенства законодательства оффшорные зоны России не так известны широкому кругу предпринимателей, и не пользуются популярностью, как зарубежные «налоговые гавани».

Другим механизмом сглаживания вертикального бюджетного дисбаланса выступает управление посредством целевых программ различного уровня. Данное направление в новой России стало актуальным, начиная с первой половины 1990-х годов [9].

Применение метода программно-целевого планирования в России предусмотрено Федеральным законом №115-ФЗ от 20 июля 1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», который ввел в политическую повестку дня вопросы использования социально-экономических целевых программ как инструмента государственного регулирования региональных процессов [9].

Уже к 2001 г. исчислялось три десятка программ регионального развития. Курс на применение принципов концепции нового государственного менеджмента в России был начат в 2004 г., а принципы

бюджетной организации государства, преследующие цель формирования новой системы бюджетирования, ориентированного на результат, формально были утверждены с вступлением в силу поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации от 01 января 2008 г.

На сегодняшний день выстроена многоуровневая структура целевых программ, имеющая свою объективную специфику по уровню реализации, принципам разработки, финансирования, составу участников и исполнителей, а их общее количество исчисляется несколькими десятками. В частности, количество федеральных целевых программ регионального развития, предусмотренных к финансированию Федеральным бюджетом на 2017 г., составляет 42 [8].

Перечень федеральных целевых программ и программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на 2016 год, приведен в таблице 2.

Таблица 2 – Перечень федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, на 2016 год, млн. руб.

Наименования разделов, программ	Государственные капитальные вложения	Текущие расходы		Общий объем финансирования
		НИОКР	Прочие нужды	
Развитие высоких технологий	19927,47	150139,35	39511,63	209578,45
Жилье	1456,38	0,0000	37731,75	39188,13
Транспортная инфраструктура	200965,16	837,37	140542,94	342345,47
Дальний Восток	20742,35	0,0000	37,5150	20779,86
Развитие села	13646,38	4,3000	7085,13	20735,82
Социальная инфраструктура	36404,01	324,26	22385,33	59113,60
Безопасность	27190,37	1388,96	22281,33	50860,67
Развитие регионов	119942,28	0,0000	9543,30	129485,59
Развитие государственных институтов	8579,07	2,85	5945,01	14526,93
Всего	448853,5	152697,1	285063,94	886614,52

Источник: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full/2016> (дата обращения: 05.03.17).

Если теоретически возможно установить эффективные количественные показатели результативности, то процесс определения качественных показателей является наиболее сложной методической

задачей. Но, несмотря на применение рационального подхода к процессу целевого программирования, до сих пор остаются открытыми вопросы. Одновременно не были утверждены четкие параметры отбора регионов или же принципы определения объемов финансирования. оценки качества и эффективности исполнения программ, оценки степени благоприятного воздействия на социально-экономическое развитие.

В условиях российской действительности особо актуальным и требующим качественной научной разработки и неукоснительного исполнения является вопрос оценки эффективности реализации программ. Стратегический контроль в три этапа (предварительный, текущий и последующий) и два уровня (внутренний и внешний) призван способствовать соответствию уровня исполнения программ критериям качества и эффективности.

Для разработки объективных критериев качества и эффективности в частности, и качественного исполнения документов государственного стратегического планирования в целом, представляется необходимым внедрить механизмы независимой экспертизы проектов целевых программ. Субъектами экспертизы здесь могут выступать научные и образовательные организации, статистические агентства, а также организации, на которые будут распространяться действия и эффекты реализации программ. Необходимо предусмотреть возможность общественных рассматриваний, например, посредством канала «электронное правительство» и других официальных порталов.

Касательно реализации программ стратегического характера наделение органов исполнительной власти различных уровней полномочиями надзорного и рекомендательного характера позволит решить проблемы, образующиеся в связи с положениями законопроекта об осуществлении стратегического контроля, которые представляют собой дополнительные обязательства для органов власти различных уровней,

требующие дополнительных кадровых и информационных ресурсов, а также полномочий.

Библиографический список:

1. Дёгтева Л.В. Особенности использования электронного PR в государственном и местном управлении // Человек. Общество. Инклюзия. 2010. № 4. С. 23-36.

2. Климанов В.В. Бюджетное стратегирование: новые вызовы для регионов России. // Материалы XII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, Книга 2 (Москва, 3-5 апр. 2012г.) - М.: НИУ ВШЭ, 2012. – С.540-549.

3. Кузнецова О.В. Региональная политика в России в постсоветское время: история развития. // Общественные науки и современность: теория и практика – 2005 - №2 - С. 67-77.

4. Литвиненко И.Л. Государственная инновационная политика: особенности формирования на современном этапе развития Научный вестник волгоградского филиала РАНХИГС. Серия: экономика. 2016. № 2. С. 5-13.

5. Миронова Н.А. Хозяйственный механизм в управлении экономическим развитием предприятия // Человек. Общество. Инклюзия. 2015. № 4 (24). С. 99-107.

6. Морозова Е.А. Механизм реализации моделей бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их применения в Российской Федерации, М.: Компания Спутник+, 2008.

7. Официальный сайт ФЦП <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full/2016> (дата обращения: 05.03.17).

8. Смирнягин Л.В. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. - М.: МОНФ, 1998 –72 с.

9. Султанова М.К. Государственно-частное партнерство в России: препятствия и риски // Человек. Общество. Инклюзия. 2010. № 2. С. 21-27.