Паникарова С.В.

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ПРОБЛЕМНЫХ ТЕРРИТОРИЙ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ХАКАСИЯ)

В статье анализируется региональная политика территориального выравнивания, проводимая в Республике Хакасия. Подчеркивается необходимость применения регулятивных воздействий по снижению степени внутрирегиональной асимметрии. Рассматривается возможность программно-целевого воздействия на социально-экономическое развитие муниципальных образований идентифицированных как проблемные территории. Делаются выводы относительно целесообразности разработки специальных программ, направленных на снижение степени внутрирегиональной асимметрии в регионе.

Приоритетом социально-экономической политики на региональном уровне является обеспечение достойного качества жизни населения, возможное только на основе экономического роста и развития всех территорий. В то же время, цена непродуманного отвлечения ресурсов от решения задач экономического роста в пользу решения социальных проблем отдельных территорий может оказаться чересчур высокой.

Между тем, пренебрежение вопросами внутрегиональной асимметрии чревато серьезными последствиями. Подобный тезис может быть обоснован тремя соображениями: несправедливость и неравенство ведут к неполноте использования потенциала развития региона; краткосрочный экономический эффект не покроет затраты по устранению накопленных диспропорций; подобные диспропорции могут привести к социальным взрывам. В то же время, теоретически решения, способствующие большей территориальной поляризации не всегда неэффективны и могут привести к улучшению экономических или социальных показателей на всей территории региона. Наоборот, решения, направленные на сближение территориальных показателей, могут обусловить их тотальное ухудшение. Таким образом, региональные воздействия на проблемные территориальные ситуации в социальной сфере осложняются необходимостью поиска механизмов перераспределения ресурсов, не подрывающих источники экономического развития региона.

Республика Хакасия характеризуется высокой степенью внутрирегиональной асимметрии. Наблюдаются существенные отклонения социальных показателей конкретных муниципальных образований от средних величин по Хакасии. Уровень социально-экономического развития периферийных и центральных районов значительно отличается. Экономический потенциал по территории региона распределен неравномерно.

Дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований республики во многом обусловлена монопрофильной структу-

рой хозяйства. Экономика республики зависит от нескольких предприятий цветной металлургии, электроэнергетики, топливной промышленности. Удельный вес этих отраслей в объеме промышленного производства составляет более 77%. При этом 80% городов в Хакасии (4 из 5) относятся к монофункциональным (доля монофункциональных городов выше только в Чукотском АО)[3].

Неравномерность экономического развития порождает значительную дифференциацию заработной платы по муниципальным образованиям (средняя заработная плата в Орджоникидзевском районе составляет 37,9% от уровня заработной платы в г. Саяногорск); асимметрию на рынке труда (в г. Абакан уровень зарегистрированной безработицы составляет 1,1 %, в Таштыпском районе - 7,4 %); значительную бюджетную асимметрию (уровень автономии бюджета г. Саяногорск в 2007 г. составил 96,7%, Боградского района - 37,3%).

Для оценки степени внутрирегиональной асимметрии и выделения проблемных территорий было проанализировано социально-экономическое развитие муниципальных районов и городских округов за период 2003-2007 гг. Оценка проводилось по четырем направлениям: уровень развития экономики, уровень жизни населения, уровень социального благополучия и состояние муниципальных финансов. По этим направлениям были выбраны и рассчитаны 43 показателя, для приведения показателей в сопоставимый вид были построены нормированные индикаторы и рассчитаны интегральные показатели по каждому из направлений. Далее муниципальные образования были сгруппированы в группы в зависимости от полученных результатов: крайне низкий; низкий; средний; высокий; максимально высокий. Это позволило с большой долей условности (поскольку все муниципальные районы значительно уступают по уровню социально-экономического развития городским округам) объединить их в следующие группы: благополучные территории; относительно стабильные территории; неустойчивые территории, близкие к кризису, слаборазвитые территории, кризисные территории (Рис.1). На рисунке видно, что основная часть муниципальных районов республики относится к группе территорий с неустойчивым социально-экономическим развитием (исключение - Бейский и Ширинский районы, относительная экономическая стабильность которых - следствие хозяйственной деятельности на их территории крупных добывающих предприятий). Благополучные территории расположены на карте точечно (г. Абакан и г. Саяногорск). Хотя проблемы резкого контраста столичного города с окружающими его территориями повторяются едва ли не во всех субъекта Российской Федерации, в Хакасии они чрезвычайно остры.

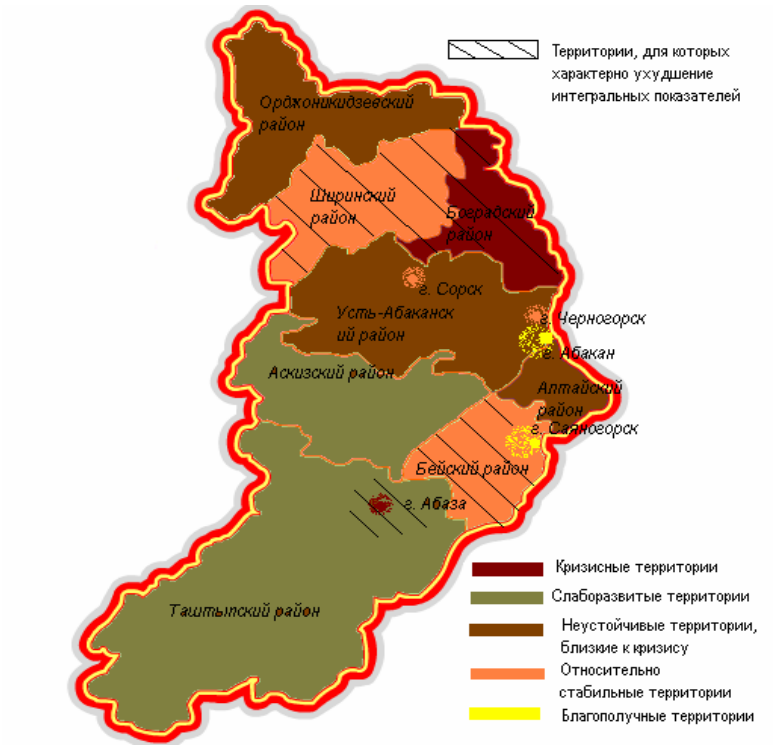

Рис. 1. Карта проблемности РХ

В основном это связано с тем, что большая часть промышленного производства сконцентрирована в двух промышленных узлах – Абакано-Черногорском и Саяногорском. В Абакане и Саяногорске сосредоточено 42% населения, производиться 75% промышленной продукции, доходы населения в 3-4 раза выше, чем в районах. Два района - Таштыпский и Аскизский были отнесены к слаборазвитым. Для них характерна низкая плотность населения, отсутствие развитых коммуникаций, дефицит трудовых ресурсов и др. Несмотря на крайне низкое экономическое развитие и уровень жизни населения, эти два района характеризуются высоким уровнем социального благополучия и средней финансовой состоятельностью. Тогда как Алтайский, Орджоникидзевский и Усть-Абаканский районы, с более высокой интегральной оценкой уровня экономического развития, не могут обеспечить финансовую самодостаточность.

Таким образом, 7 из 13 муниципальных районов и городских округов республики, в той или иной степени, можно отнести к проблемным территориям, хотя уровень остроты и сложности проблем различны. Из них г. Абаза и Боградский район отнесены к кризисным, поскольку здесь не только крайне низкие интегральные показатели по трем из четырех направлений, но и происходит их ухудшение (на рис. 1 территории, для которых за анализируемый период характерно ухудшение показателей, заштрихованы).

Численность населения проживающего на территориях, отнесенных к той или иной группе проблемности, представлена на рис. 2

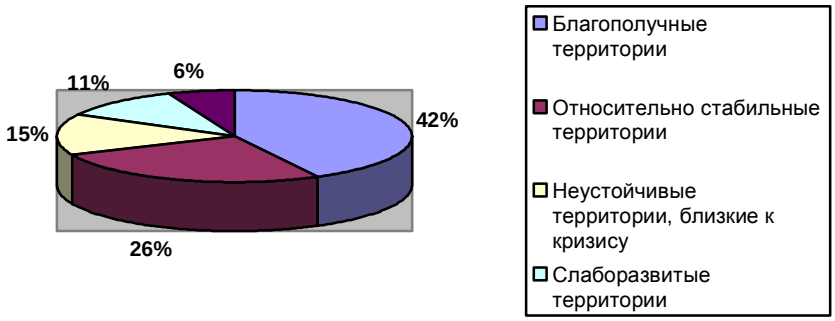

Рис. 2. Структура численности проживающих на территориях, отнесенных к той или иной группе проблемных территорий

Итак, почти треть населения республики проживает на территориях, уровень социально-экономического развития которых, значительно ниже среднего по Хакасии.

Поскольку управление процессом развития проблемных территорий может и должно быть неотъемлемой составной частью региональной политики, мы попытались найти отражение этих проблем в региональной программе «Социально-экономическое развитие Республики Хакасия на 2006-2010 годы». Всего на реализацию программных мероприятий, направленных на обеспечение экономического развития (создание новых и развитие действующих предприятий, развития производственной инфраструктуры) предусмотрено 21931 млн. руб. Из этих средств 79,9% приходиться на Саяногорский промышленный узел; 4,2% - Абакано-Черногорский промышленный узел; 4,1% – Бейский район; 3,1% – г. Сорск (соответственно, на оставшиеся муниципальные образования – 8,7%). Не смотря на то, что в Программе обозначена проблема неравномерности социально-экономического развития муниципальных образований - программных мероприятий, направленных на ее решение, явно недостаточно. Специальных мероприятий, способных повлиять на социально-экономическое развитие слабых территорий, в Программе также не предусмотрено. Процесс принятия решений в отношении проблемных территорий республики имеет скорее спонтанный характер реагирования, или не выходит за рамки текущей деятельности региональных органов управления. Меры, принимаемые в целях решения проблем отсталых территорий, слабо обоснованны с социальной и экономической точек зрения. Реализацию этих мер трудно назвать хорошо скоординированной. В результате эффективность выделяемых на эти цели средств оказывается невысокой. Все это отрицательно сказывается на комплексном социально-экономическом развитии региона.

Обратим внимание на влияние слаборазвитых и кризисных территорий на макроэкономические показатели Республики Хакасия. Представим, что среднедушевые объемы сельскохозяйственного и промышленного производства в этих МО сравнялись со средними по муниципальным районам (для районов) и городским округам РХ (для г. Абаза). Тогда производство сель-

скохозяйственной продукции только по крупным и средним предприятиям могло увеличиться на 135 млн. руб., промышленной – на 3126 млн. руб., что позволило бы увеличить ВРП республики на 5,2%. Эти суммы сопоставимы с объемом переданных муниципальным образованиям межбюджетных трансфертов (3 096 млн. руб. в 2007 г.) из республиканского бюджета.

Нами было проанализировано качество программ 5 городских округов и 8 муниципальных районов Республики Хакасия. К сожалению, результаты проведенной оценки оказались неутешительными. При всех преимуществах, которые заключены в программно-целевом управлении, качество рассмотренных целевых программ муниципальных образований крайне низкое (Табл. 1).

Первое что хотелось бы заметить – это отсутствие четкого понимания отличий между различными формами планово-прогнозных документов (программа социально-экономического развития, стратегический план, стратегия, концепция). Практически все муниципальные образования республики выбрали в качестве основного прогнозно-планового документа Программу социально-экономического развития (исключения составляют г. Абакан и г. Саяногорск разрабатывающие стратегические планы). Мы согласны с Л. А. Серебряковой [4] в том, что целевые программы должны разрабатываться как дополнение к долгосрочным и текущим планам стратегического развития регионов и муниципальных образований. В них должны быть скоординированы действия федеральных и региональных органов по совместному решению особо острой проблемы или крайне важной задачи. При таких требованиях число программ в регионе не будет чрезмерно большим. На сегодняшний день складывается ситуация, когда в каждом муниципальном образовании помимо комплексной программы реализуются еще десятки программ, часто не согласующиеся с комплексной не по срокам реализации, не по ресурсному обеспечению программных мероприятий.

Таблица 1

Типичные недостатки программ социально-экономического развития муниципальных образований Республики Хакасия

Большое количество программ	Помимо комплексной реализуются еще десятки программ, часто не согласующиеся с комплексной не по срокам реализации, не по ресурсному обеспечению программных мероприятий
К разработке не привлекается местное сообществ	Нет механизма участия в реализации программы всех субъектов территориального управления
Отсутствие обоснования стратегических приоритетов	В большинстве случаев в Программах отражаются запланированные мероприятия местных органов власти, в рамках их полномочий
Цели и целевые показатели не обоснованы,	Цели большинства МО: «повышение уровня жизни», «повышение качества жизни», «повы-

часто не связаны с проблемами территории, в них крайне мало конкретики.	шение благосостояния». При этом в разделе ожидаемой результативности реализации программ этих показателей нет.
Отсутствие механизма инкорпорации муниципальных программ в программы вышестоящего уровня	Разработка программ и стратегий социально-экономического развития ведется несогласованно. Используются различные временные интервалы разработки и реализации программ.

Следует отметить формальный характер разработки программ подавляющим большинством муниципальных образований. К сожалению, отсутствует понимание, что стратегия развития муниципального образования определяется не только в служебных кабинетах органов местного самоуправления, но и местным сообществом в целом. Стратегический план должен содержать механизм участия в его реализации всех субъектов территориального управления: органов власти, бизнеса, населения [2]. В большинстве случаев в Программах отражаются запланированные мероприятия местных органов власти, в рамках их полномочий и, отчасти, те мероприятия, которые уже предусмотрены либо в республиканских программах, либо в федеральных.

Вторым признаком формального подхода к формированию комплексных программ является сложившаяся практика определения основных целей и задач реализации программы. Цели и целевые показатели не подкреплены сколько-нибудь убедительным обоснованием, в них крайне мало конкретики. Большинство муниципальных образований республики поставили в качестве основной цели реализации своих среднесрочных программ «повышение уровня жизни», часть - «повышение качества жизни» населения или «повышение благосостояния», при этом ни в одном из проанализированных документов нет алгоритма расчета ни основных показателей качества жизни, ни основных показателей уровня жизни, ни основных показателей уровня благосостояния. Нет этих показателей и в разделе ожидаемой результативности реализации программ.

Цели и задачи часто не связаны с проблемами территории. Яркий пример, Программа социально-экономического развития г. Сорск. Относительно узкая специализация делает экономику муниципального образования зависимой от результатов финансово-хозяйственной деятельности градообразующего предприятия. Три года назад, со сменой собственника, работа предприятия стабилизировалась, что привело к значительному улучшению экономических показателей городского округа и повышению уровня жизни населения. Но социальные проблемы остались, и интегральная оценка уровня социального благополучия, по-прежнему, ниже среднего. В Программе социальные проблемы, существующие в городе, не обозначены, не предусмотрены мероприятия направленные на их решение.

Итак, многие муниципальные образования не владеют технологиями стратегического планирования. В существующих планах и программах развития целевые ориентиры зачастую не отвечают реальным потребностям местного населения. Отдельные планы и программы развития, разработанные местными организациями, не содержат проработанного механизма реализации, что приводит к возникновению противоречий в системе целей и недостаточной обеспеченности ресурсами процесса управления развитием. Преодоление имеющихся негативных тенденций требует совершенствования организационно-методического обеспечения формирования и реализации программ. Возможные пути повышения эффективности программной деятельности в Республике Хакасия могут быть следующими.

1. Обеспечение сопоставимости региональных и муниципальных программ. В целом разработка программ и стратегий комплексного социально-экономического развития муниципальных образований в Республике Хакасия ведется несогласованно. В таблице 2 представлены данные по срокам принятия и реализации программ и планов некоторых муниципальных образований республики.

Данные таблицы подтверждают сделанный вывод об использовании различных временных интервалов разработки и реализации программ. В этой связи Правительству РХ нужно принять закон, регламентирующий процедуры согласования стратегий развития республики и муниципальных образований. Кроме того, необходимо согласование сроков разработки и реализации программных документов. Для повышения качества муниципальных программ нужно законодательно закрепить порядок согласования, регистрации и учета программ социально-экономического развития и утвердить единую методику отбора проектов и мероприятий для включения в муниципальную программу.

Таблица 2

Временные интервалы разработки и реализации программ социально-экономического развития в РХ

Муниципальное образование	Название прогнозно-планового документа и дата утверждения	Сроки действия	Дата утверждения
г. Абакан	Стратегический план социально-экономического развития г. Абакан	2003-2008	март 2003
г. Сорск	Программа социально-экономического развития муниципального образования г. Сорск	2007-2009	апрель 2007
Аскизский район	Программа «Социально-экономическое развитие муниципального образования Аскизский район»	2007-2011	ноябрь 2006

Бейский район	Программа «Социально-экономическое развитие муниципального образования Бейский район»	2008-2010	октябрь 2007
Таштыпский район	Программа «Социально-экономическое развитие муниципального образования Таштыпский район»	2007-2011	ноябрь 2007
Ширинский район	Программа «Социально-экономическое развитие муниципального образования Ширинский район»	2008-2011	сентябрь 2007
Республика Хакасия	Программа «Социально-экономическое развитие Республики Хакасия»	2006-2010	июнь 2006

2. Разработка специфичных показателей мониторинга муниципальных образований. В целях повышения эффективности принятия управленческих решений с 2004 г. Министерство финансов и экономики Республики Хакасия ежеквартально проводит комплексную оценку социально-экономического развития муниципальных образований республики (мониторинг). Показатели (всего их 28), по которым проводится мониторинг, объединены в четыре группы: экономические, социальные, финансовые и социальная и инженерная инфраструктура. По этим показателям проводиться рейтинговая оценка социально-экономического развития муниципальных образований и группировка муниципальных образований по значению нормированного интегрального показателя. Хотелось бы отметить, что даже с учетом определенной условности, проводимый мониторинг не позволяет отследить динамику социально-экономического развития каждого города и района. Один набор показателей для городских округов и муниципальных районов не предоставляет информационной ценности для реализации политики снижения внутрирегиональной асимметрии и явно не способствует принятию адекватных управленческих решений в области территориальной региональной политики.

Поскольку, вопросы реабилитации проблемных территорий, их пространственный аспект требуют постоянного изучения, относительный характер категории «проблемности» подчеркивает важность разработки специфичных показателей мониторинга муниципальных образований. Для формирования адекватных показателей оценки развития целесообразно проводить мониторинг отдельно по следующим группам муниципальных образований: столица республики г. Абакан; монопрофильные города; муниципальные районы с относительно развитым промышленным производством; муници-

пальные районы с относительно развитым сельскохозяйственным производством; слаборазвитые районы; кризисные территории.

Причем показатели мониторинга должны отражать, в том числе, и результативность реализуемых на данной территории комплексных программ. Тогда и программы, и усилия по их реализации примут совершенно иной характер.

3. Расширение стратегического партнерства правительства РХ и органов местного самоуправления с градообразующими предприятиями. Целесообразно утвердить порядок согласования программ муниципальных образований со стратегиями развития бюджетообразующих предприятий соответствующих муниципальных образований (особенно для монопрофильных городов).

4. Разработка системы мероприятий в отношении проблемных территорий республики. В том числе: программы развития для слаборазвитых муниципальных районов (Таштыпского и Аскизского); программы санации для кризисных муниципальных образований (г. Абазы и Боградского района); включение в комплексные программы муниципальных районов и городских округов раздела, посвященного развитию сельских и городских поселений.

Таким образом, в условиях существенного увеличения числа муниципальных образований и уменьшения доходной части местных бюджетов, проблема эффективного использования собственного потенциала развития становится особенно актуальной. Но, далеко не все муниципальные образования готовы к самостоятельной разработке прогнозно-плановых документов. Низкое качество программ особенно характерно для проблемных территорий. Поэтому, именно решение проблем таких территории должны стать объектом пристального внимания региональных органов управления. В том числе, занимать значимое место в региональных программах развития. Учет потребностей муниципальных образований повысит эффективность программно-целевого подхода в управлении регионом, и будет способствовать построению модели научно-обоснованной региональной политики, направленной на внутренний экономический рост.

Литература

1. Комплексные программы социально-экономического развития муниципальных образований: опыт, проблемы, рекомендации/ И.С. Головко, Т.В. Псарева, Е.В. Репина-Гаврикова, И.А. Назаренко. Под общ. ред. Т.В. Псаревой. – Новосибирск, 2006.
2. О концепции стратегии социально-экономического развития России. Письмо Минэкономразвития РФ № 3404-ВЯ/20 от 27.06.05.
3. Серебрякова Л.А. Проблемы программно-целевого планирования развития регионов // Вестник СевКавГТУ, Серия «Экономика», №2 (13), 2004