

АНАЛИЗ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

А.П. Сенченко, студентка каф. АОИ

*Научный руководитель А.А. Сидоров, доцент кафедры АОИ, канд. экон. наук
Проект ГПО АОИ-1507 «Методология оценки объектов государственного и муниципального управления»*

На всей территории Российской Федерации (РФ) сегодня разрабатываются и реализуются как краткосрочные, так и долгосрочные программы социально-экономического развития. Такие программы создаются как субъектами Российской Федерации, так и муниципальными образованиями, входящими в их состав. При организации стратегического планирования встает задача соответствия целей и мероприятий отдельных муниципальных образований целям по развитию всего региона. В этом случае, следствием гармоничной работы органов местного самоуправления и органов государственной власти является высокий уровень развития территории и качество жизни проживающего на ней населения.

Начало разработки Стратегии развития Томской области до 2020 года [1] было обозначено Решением Высшего экономического совета при главе администрации Томской области 30 июня 2004 года [2]. Подготовка программы осуществлялась на основе распоряжения правительства Российской Федерации от 14 июня 2001 года № 800-р [3] и приказа Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 17 июня 2002 года № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации».

В состав Томской области (ТО) входят 4 городских округа, 16 муниципальных районов, 3 городских поселения и 118 сельских поселений. Все указанные муниципальные образования реализуют собственные программы социально-экономического развития (СЭР) [4]. По программам развития муниципальных районов области был проведен анализ, направленный на выявлении их согласованности со Стратегией развития ТО (таблица 1) [1;5-20].

Как правило, в программе социально-экономического развития ставится одна цель, а затем прописываются конкретные задачи для реализации поставленной цели. Можно также отметить, что по факту все программы преследуют одну цель – улучшение качества и уровня жизни населения за счет регулирования множества сфер.

Равный доступ к образованию, здравоохранению и обеспечение населения качественными жилищно-коммунальными услугами, все это направления социально-экономической политики органов государственной власти и местного самоуправления по решению одной из наиболее сложных задач – создание благоприятных условий для жизни, работы, отдыха и воспитания детей.

Основными задачами в области повышения уровня и качества жизни населения являются: снижение численности населения, которое находится за чертой бедности и повышение устойчивости и развития социальной сферы.

Помимо социального развития Стратегия ТО четко определяет приоритеты экономического развития. Первым приоритетом стоит развитие информационных технологий, научно-образовательного комплекса, электротехники и приборостроения. Развитие нефтегазового, атомного секторов, пищевой промышленности и машиностроения является вторым приоритетом стратегии. На третьем месте по значимости – лесопромышленный комплекс, добыча полезных ископаемых и сельское хозяйство [1].

Программа каждого муниципального района содержит целевые мероприятия, направленные на создание условий для эффективной и сбалансированной экономики. Однако проанализированные программы имеют разные подходы к реализации поставленной цели. Это связано с тем, что районы обладают разной экономической специализацией (например, ведущими отраслями промышленности Александровского района являются нефтедобывающая

и лесная, когда ведущей отраслью Кожевниковского района выступает сельское хозяйство) и разным объемом ресурсных запасов [5; 11].

Также среди целей встречаются такие, как «реализация комплекса мер для снижения социальной напряженности на депрессивных территориях за счет повышения эффективности управления межбюджетными отношениями» и «переход к устойчивому и сбалансированному росту на основе максимального использования благоприятных внешних факторов развития».

Задачи программ развития районов определяются задачами программ субъектов РФ, которые, в свою очередь, напрямую зависят от федеральных программ. Такие задачи являются типовыми и содержатся в большинстве проанализированных программ. К этим задачам относится, например, создание благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата.

Одним из ключевых факторов развития региона является инвестиционная привлекательность территорий муниципальных образований. Исходя из своих положительных сторон и определенных достижений, каждый из районов ТО стремится к созданию привлекательно-инвестиционного климата.

Инвестиционный климат – это среда, в которой протекают инвестиционные процессы. Она формируется под влиянием политических, экономических, юридических, социальных и других факторов, определяющих условия инвестиционной деятельности в регионе и степень риска инвестиций. Природные ресурсы, имеющиеся на территории районов, в значительной степени определяют их специализацию и ставят условия привлечения инвестиций [21]. Так, например, наиболее благополучной отраслью Колпашевского района является сельское хозяйство и добыча ископаемых – железная руда (Бакчарско-Колпашевское железорудное месторождение), торф (более 2 млрд. тонн), хлоридно-натриевые минеральные воды, строительные материалы (песок, известь), сапропелевые озера [12]. Так же, район имеет перспективу в добычи нефти и газа. Кривошеинский район содействует развитию рынка земельных отношений [13]. Для сравнения, в Тегульдетском районе наиболее благополучной областью является лесная промышленность (лесистость в данном районе составляет 92%) [17].

Немаловажную роль в развитии состояния территории играет человеческий потенциал, являющийся интегральным показателем качества населения. Основные его составляющие – это показатели здоровья, уровня и качества образования, а также уровня занятости. Программы районов Томской области нацелены на проведение мероприятий по содействию трудоустройства населения и борьбе с безработицей.

Следующим фактором проведения эффективной социально-экономической политики выступает развитая инфраструктура. Если говорить о телекоммуникационной инфраструктуре, то население всех районов области обеспечено предоставлением основных видов услуг связи (телефонная, сотовая, доступ к сети Интернет). Транспортная же инфраструктура находится на среднем уровне развития (например, наличие на территории всей ТО дорог общего пользования низкого качества). В связи с этим, большинство программ районов содержат такую цель, как развитие сети дорог и дорожного хозяйства.

Первой по значимости задачей практически каждой программы является повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления. Эффективность в этом случае следует рассматривать как уровень соответствия результатов деятельности по решению вопросов местного значения поставленным целям и задачам. Эффективность органов власти является одним из самых необходимых условий СЭР территории, ведь без эффективной деятельности власти не представляется возможным достижение целей, которые заявлены в Стратегии развития Томской области и программах развития районов.

Таблица 1 – Выявление соответствия целей СЭР районов ТО и СЭР ТО [1;5-20]

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1.1	ПС	ПС	ЧС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
1.2	ПС	ПС	ПС	ПС	НС	ПС	ЧС	ПС	ПС	ЧС	ЧС	ЧС	ПС	ПС	ПС	ПС
1.3	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
1.4	ПС	ЧС	ПС	НС	НС	НС	ЧС	ЧС	ЧС	ПС	НС	ПС	ПС	ПС	ПС	НС
1.5	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ЧС	ПС	ПС	ПС	ПС	ЧС	ПС	ПС	ПС	ПС
1.6	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ЧС	ПС	ПС	ЧС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
1.7	ПС	ПС	НС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	НС	ПС	ПС	НС	ПС	ПС	ПС	ПС
1.8	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
1.9	ПС	ПС	ЧС	ЧС	ЧС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ЧС	ПС	ПС	ПС	ПС

Стратегии СЭР: (1) Томская область; (2) Александровский район; (3) Асиновский район; (4) Бакчарский район; (5) Кожевниковский район; (6) Колпашевский район; (7) Кривошеинский район; (8) Молчановский район; (9) Парабельский район; (10) Верхнекетский район; (11) Зырянский район; (12) Каргасокский район; (13) Первомайский район; (14) Тегульдетский район; (15) Томский район; (16) Чаинский район; (17) Шегарский район. **Среднесрочные цели СЭР Томской области:** (1.1) Высокий уровень развития предпринимательства; (1.2) Эффективная и сбалансированная экономика; (1.3) Высокая инвестиционная привлекательность; (1.4) Высокая степень интернационализации экономики; (1.5) Качественный человеческий капитал; (1.6) Развитая инфраструктура; (1.7) Рациональное использование природного капитала; (1.8) Благоприятные условия для жизни, работы, отдыха и воспитания детей; (1.9) Эффективная власть. **Обозначения соответствия:** (ПС) Полное соответствие; (ЧС) Частичное соответствие; (НС) Нет соответствия.

Стратегия развития Томской области поддерживает главную стратегическую цель – обеспечение высокого уровня благосостояния населения и стандартов качества жизни. Эту цель планируется достичь путем создания динамично развивающейся, сбалансированной и конкурентоспособной экономики, обеспечивающей высокий уровень доходов населения, а так же превращения Томской области в лучшее место для жизни, работы и отдыха [1].

Полное соответствие с целями социально-экономического развития ТО присутствует в стратегиях Александровского, Томского, Тегульдетского и Чаинского районов [5; 17-19]. Совпадение некоторых целей с региональными также имеется в стратегиях Кожевниковского, Парабельского и Зырянского районов, но с большим акцентом на развитие определенных сфер деятельности [9; 11; 15]. Например, стратегия Кожевниковского района помимо основных целей обозначает дополнительную – ликвидация структурных диспропорций в экономике, но, как и в стратегиях Колпашевского, Кривошеинского, Каргасокского и Шегарского районов, нет упоминания о цели 1.4 (также можно отметить схожесть программ этих районов по построению документа и обозначению целей и задач) [10; 12; 13; 20].

Следует отметить, что некоторые программы развития частично или полностью не соответствуют целям стратегии развития ТО. Так, например, сформулированная цель 1.9 в программах Колпашевского и Бакчарского районов достигается посредством решения задач, не указанных в стратегии развития области. А в рамках этой цели программы Кожевниковского района вовсе отсутствуют обозначенные в стратегии ТО задачи [1; 7; 11; 12].

Программа развития Молчановского района частично совпадает с программой Томской области и содержит направления в развитии лесной, строительной и туристической отраслях, а так же в сфере сельского хозяйства, когда в стратегии области стоит акцент на нефтегазовую сферу, добычу иных полезных ископаемых и их переработку [14].

В стратегии развития Бакчарского района в задачах под целью 1.1 указано содействие развитию несельскохозяйственных видов деятельности (частичное совпадение), а также не упоминается цель 1.7, даже не смотря на наличие на территории района богатых природных ресурсов (в том числе Васюганского болота, которое является крупнейшей болотной системой планеты). Сфера использования природного капитала также не затрагивается в страте-

гии развития Верхнекетского района, но среди целей указывается развитие налоговой базы (что не встречается в иных программах развития районов) [7; 8].

Следует отметить, что цели, обозначенные в социально-экономическом развитии ТО, в ряде стратегий выступают в качестве задач. Так, например, стратегия Асиновского района содержит 4 основные цели: конкурентоспособная экономика; высокое качество жизни населения; развитая инфраструктура; эффективное управление. Остальные цели стратегии области (1.1; 1.3; 1.4; 1.5; 1.7) являются задачами на пути достижения целей [6].

Нельзя не упомянуть стратегию Зырянского района, в которой, помимо целей развития ТО, присутствуют иные: сбалансированное развитие крупного индустриального сельскохозяйственного производства и мелкотоварного сектора сельской экономики; вовлечение всех сельских поселений в социально-экономическое развитие района; формирование в районе эффективных механизмов реализации стратегии развития [9].

Отличием стратегии Первомайского района является специфический вид документа и формулировка целей, отличающаяся от формулировки в иных программах (такие цели, как «Развитие системы управления территорией» или «Специализация в качестве туристско-рекреационной зоны»). Несмотря на это, не затрагивается тема природных ресурсов (цель 1.7). Даже при наличии замечания – «... наблюдается отсутствие комплексной системы контроля по использованию природных ресурсов территории...» [16], в целях программы, как и в задачах, нет плана решения этой проблемы.

Анализ программ развития муниципальных районов Томской области показывает, что все программы имеют схожие черты в структуре, целях и поставленных задачах. Однако они имеют некоторые различия, обусловленные расположением района, объемом ресурсных запасов (специализацией) и климатическими условиями. Также присутствует полное соответствие всех проанализированных программ развития по двум целям: *высокая инвестиционная привлекательность и благоприятные условия для жизни, работы, отдыха и воспитания детей*.

Следует отметить, что при составлении программ развития на уровне местного самоуправления не должно быть расхождений с планами стратегии региона. Чтобы не допустить такого положения, необходимо [22]:

- повысить уровень научной проработанности стратегий и программ;
- каждая программа должна конкретизироваться в плане действий, увязанном по срокам, исполнителям и объёмом финансирования;
- обеспечить контроль выполнения мероприятий программ.

Литература

1. Постановление Государственной Думы Томской области от 27 октября 2005 г. № 2539 «О стратегии развития томской области до 2020 года».
2. Решение Высшего экономического совета при Главе Администрации (Губернаторе) Томской области от 30 июня 2004 года о разработке Стратегии развития Томской области до 2020 года».
3. Постановление правительства Российской Федерации от 14 июня 2001 года № 800-р «О мерах по совершенствованию деятельности по разработке, утверждению и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации».
4. Официальный интернет-портал Администрации Томской области. Интерактивная карта Томской области [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://tomsk.gov.ru/people/front/maps> (дата обращения: 19.11.16).
5. Решение Думы Александровского района от 18.02.2016 №29 «Об утверждении стратегии социально - экономического развития Александровского района до 2030 года».
6. Решение Думы Асиновского района от 24.12.2015 №26 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Асиновского района до 2030 года».

7. Решение Думы Бакчарского района от 28.01.2016 №592 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Бакчарский район» Томской области до 2025 года».

8. Решение Думы Верхнекетского района от 24.12.2015 №76 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Верхнекетского района до 2030 года».

9. Решение Думы Зырянского района от 29.01.2016 №1 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Зырянский район» до 2030 года».

10. Решение Думы Каргасокского района от 25.02.2016 №40 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Каргасокский район» до 2025 года».

11. Решение Думы Кожевниковского района от 24.12.2015 №32 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Кожевниковского района до 2025 года».

12. Решение Думы Колпашевского района от 29.01.2016 №1 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Колпашевского района до 2030 года».

13. Решение Думы Кривошеинского района от 24.12.2015 №24 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития муниципального образования Кривошеинский район до 2030 года».

14. Решение Думы Молчановского района от 29.01.2016 №2 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Молчановский район» на 2016-2025 годы».

15. Решение Думы Парабельского района от 20.02.2016 №08 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Парабельский район» Томской области до 2030 года».

16. Решение Думы Первомайского района от 28.01.2016 №30 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Первомайского района до 2030 года».

17. Решение Думы Тегульдетского района от 24.12.2015 №15 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Тегульдетского района до 2030 года».

18. Решение Думы Томского района от 24.12.2015 №27 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития МО «Томский район» до 2025 года».

19. Решение Думы Чаинского района от 24.12.2015 №41 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Чаинский район» до 2030 года».

20. Решение Думы Шегарского района от 28.12.2015 №41 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Шегарский район» на период 2016-2025 годы».

21. Попков В. П. Экономическая оценка инвестиционных решений / В. П. Попков // Учебное пособие: – СПб: СПбГИЭА. – 1996.

22. Николаев И.А. Аналитический доклад «Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ)» / И.А. Николаев О.С. Точилкина – Москва: ФБК Департамент стратегического анализа – 2006. – С. 29.