

## 8.4. ПРИМЕНЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА В РЕГУЛИРОВАНИИ ИНВЕСТИЦИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Молчанова Н.П., к.э.н., доцент

*Ростовский-на-Дону государственный  
экономический университет «РИНХ»*

В статье рассматриваются актуальные вопросы программно-целевого метода на примере регулирования инвестиционных процессов в регионах. Дана классификация признаков, позволяющих определить эффективность программ, показана взаимосвязь федерального и регионального компонентов их реализации.

Теория управления и практика решения сложных многоаспектных и долгосрочных задач политического, социально-экономического и технологического характера выработали научно обоснованное представление о целевых комплексных программах и о программно-целевом методе.

Программно-целевое планирование в научной литературе характеризуется как один из видов управленческой деятельности, в основе которой – ориентация на достижение конечных результатов. Программно-целевое планирование построено на логической схеме «цели – пути – способы – средства». Основу программно-управления составляет не рассмотрение сложившейся организационной структуры, а управление элементами программы, программными действиями.

В обобщенном представлении под программно-целевым методом понимается способ формирования системы плановых решений крупных проблем национальной хозяйственной системы страны. Его сущность состоит:

- в отборе основных целей социального, экономического и научно-технического развития;
- в разработке взаимосвязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами и эффективном развитии общественного производства.

Данный метод предполагает разработку плановых документов с предварительной оценкой конечных общественных потребностей, исходя из общегосударственных целей при дальнейшем определении эффективных путей, средств и организационных мероприятий по их достижению и ресурсному обеспечению. Связующим звеном между целью и обеспечивающими ее реализацию средствами выступают комплексные программы. Комплексными они называются потому, что в них согласовываются и обобщаются все необходимые мероприятия социально-экономических, организационно-хозяйственных и других заданий для достижения заявленных целей.

Существует несколько трактовок понятия целевой комплексной программы (ЦКП). Согласно одной из них, ЦКП представляет собой совокупность взаимосвязанных по срокам, исполнителям, ресурсам мероприятий (действий) производственно-технологического, научно-технического, социального, организационного характера, направленных на достижение единой, общей цели [5, с. 379]. В комплексной программе представлены ее цели, пути и средства решения программной проблемы.

В фундаментальном труде Б.А. Райзберга и А.Г. Лобко, посвященном проблемам программно-целевого планирования и управления, содержится развернутая формулировка, в которой подчеркивается, что «в общем виде целевая программа представляет совокупность намеченных к планомерному проведению, согласованных по содержанию, скорректированных в пространстве и во времени, обеспеченных ресурсами разнохарактерных мероприятий (действий), направленных на решение насущной проблемы, которое не может быть обеспечено без концентрации усилий и средств для достижения поставленной цели» [4, с. 29].

Названные ученые выделяют ряд основополагающих признаков, свойств целевых программ:

- программность, характеризуемая наличием плана проведения комплекса взаимосвязанных, согласованных программных действий;
- целеориентированность, выражаемая направленностью программных мер на достижение цели в виде решения единой, общей проблемы;
- комплексность в виде сочетания разнообразных мер, обеспечивающих решение программной проблемы;
- ресурсообеспеченность, отражающая подкрепление программных действий ресурсами в необходимом количестве, концентрацией ресурсов в рамках программы;
- результативность (эффективность), проявляющаяся в том, что успешное решение программной проблемы не может быть достигнуто другими, непрограммными, способами без проведения программных мер и сосредоточения ресурсов [4, с. 29-30].

Однако при множестве различных определений следует отметить, что имеющиеся различия свидетельствуют лишь о намерении авторов акцентировать внимание на тех или иных особенностях данного понятия. Применительно к региональной тематике общепринятым можно считать следующее определение: «Целевая программа есть специально разработанный для решения доказанной приоритетной региональной проблемы комплекс мер политического, нормативно-правового, исследовательского, информационного и иного характера, выстроенных в определенной последовательности и согласованных по ресурсам, исполнителям и срокам исполнения; подготовка программы, ее реализация и контроль за выполнением требуют специально организованного управления и координации с возложением соответствующих функций на какой-либо орган» [5, с. 159].

Существуют разнообразные направления и классификации ЦКП. Так, программы подразделяют по целям, уровням, срокам и т.д. Если брать за основу классификации цель, которая должна быть достигнута в ходе реализации программы, то выделяют следующие их виды.

1. Социально-экономические программы. Они направлены на решение проблем социальной защиты населения, стабилизацию материального и культурного уровня жизни населения, преобразование характера труда, совершенствование образа жизни и т.д.
2. Научно-технические, инновационные программы предусматривают решение научно-технических проблем, применение достижений науки и техники в национальном хозяйстве.
3. Производственно-экономические. Такие программы направлены на решение крупных отраслевых проблем в области производства, повышения его эффективности, качественных характеристик, развитие новых видов производства, продукции (услуг) и технических процессов.
4. Территориальные программы предусматривают комплексное освоение новых и преобразование уже сложив-

шихся регионов страны, в т.ч. формирование и развитие территориально-производственных комплексов (ТПК).

5. Экологические программы включают комплекс мероприятий природоохранного и природопреобразующего характера.
6. Организационно-хозяйственные. Эти программы включают комплекс мероприятий по совершенствованию организации управления хозяйственными системами [6, с. 55-56].

По срокам реализации программы подразделяются на среднесрочные (до пяти лет) и долгосрочные (свыше пяти лет).

В связи с распространением программно-целевого метода планирования и управления можно выделить ЦКП, различающиеся по уровням формирования:

- народнохозяйственные (общегосударственные или макроэкономические), направленные на решение проблем, оказывающих влияние на всю национальную экономику;
- межотраслевые, охватывающие группу однородных, технологически связанных между собой отраслей;
- общепромышленные, реализация которых имеет принципиальное значение для технического развития той или иной отрасли национального хозяйства;
- подотраслевые, цели и ресурсы которых ограничиваются рамками отдельных отраслей, подотраслей;
- в рамках первичных звеньев экономики (предприятий).

В период активного реформирования государственно-территориального устройства Российской Федерации существенное значение приобретает статус, подтверждающий нормативные основания документа. Согласно данному критерию программы как инструменты регулирования территориального развития подразделяются на федеральные, региональные и муниципальные. Муниципальные программы направлены на решение какой-либо приоритетной проблемы муниципального образования; региональные (субфедеральные) – на решение проблем конкретных субъектов Российской Федерации; федеральные программы ориентированы на решение общих, значимых для всей страны задач государственной экономической политики.

В качестве существенных недостатков реализуемых в настоящее время целевых программ специалистами рассматриваются размытость целеполагания, не «точечное», а «ковровое» финансирование, в результате которого не достигается необходимых позитивных сдвигов, отставание от запланированных сроков внедрения программных мероприятий и проектов. В условиях ограниченности финансовых ресурсов усиливается необходимость четкой постановки задач. Правильная формулировка проблемы позволяет создать необходимые предпосылки для концентрации сил и средств на решении принципиальных задач целевой программы в строго определенные сроки.

Главным критерием научного подхода к выделению объекта программного решения является адекватность этого объекта поставленной цели. Объект – это то, что должно измениться при достижении программной цели. Важным инструментом, позволяющим обосновать необходимость выделения ресурсов на решение поставленной проблемы, в целевой программе должен стать прогноз последствий принятия решений. Здесь следует учитывать два аспекта:

- определение технических потерь, которые имели место к моменту разработки программы;
- выявление вероятности увеличения ущерба в будущем.

Одну из главных методических задач, решаемых в ходе подготовки программы, можно сформулировать как ориентацию всех ее разработчиков на общую схе-

му обоснования программных мероприятий и заданий, которая предполагает:

- обеспечение максимального соответствия намеченных мероприятий основной цели программы;
- четкое выделение событий, фиксирующих начало и окончание выполнения каждого программного задания или мероприятия (при этом завершающее событие должно максимального соответствовать целям программы, а не самому заданию);
- вариантное определение объема, источников и порядка финансирования (при этом следует учитывать возможные изменения финансовых условий; разнообразие финансовых инструментов; неритмичность финансирования; ограниченность масштабов непредусмотренного перераспределения финансов в рамках программы);
- определение ответственных за реализацию заданий и форм контроля (при этом особенно важен контроль финансовой деятельности).

В связи с большим количеством реализуемых в настоящее время различных федеральных и региональных программ целесообразно поставить вопрос о необходимости их согласования. Конечным результатом такой деятельности в рамках анализируемой программы могут стать:

- предложения по уточнению заданий различных других программ (с целью недопущения возможного дублирования программных мероприятий);
- создание особого «отсылочного» блока заданий (это положение относится к тем программным мероприятиям, которые могут с наибольшей эффективностью реализовываться в составе других программ);
- формирование выборки заданий и мероприятий из различных других программ, которые имеют непосредственное отношение к поставленной проблеме (данное положение актуально, поскольку мероприятия других программ выполняются независимо от данной программы и поэтому для них целесообразно предусмотреть лишь особые меры неофициального контроля за полученными результатами и их использованием для достижения целей настоящей программы).

Приведенные рекомендации могут быть реализованы лишь при соблюдении определенных требований. Так, каждую программу следует рассматривать и разрабатывать как специфическую и проблемно ориентированную систему согласованных между собой необходимых действий, выполнение которых позволит получить максимальный экономический и социальный эффект в будущем, по мере реализации инвестиционных проектов и программных мероприятий.

Применительно к особенностям РФ, обладающей обширной территорией и разнообразными природно-климатическими факторами, целевые программы следует воспринимать как важный, но не единственный механизм регулирования территориального развития. В рамках федеративного государства в зависимости от уровня социально-экономического развития регионов (субъектов РФ, федеральных округов) ЦКП могут быть использованы с разной степенью эффективности. В отечественной и зарубежной практике сложился позитивный подход к разработке и реализации федеральных целевых программ (ФЦП). Целевые программы традиционно рассматриваются как проявление воли к действию, доказательство готовности использовать ресурсы не на политико-популистские полумеры, а на формулирование трудных решений, реализация которых только в средне- и долгосрочной перспективе позволит обеспечить улучшение ситуации в целом.

Таким образом можно сформулировать ряд основополагающих предпосылок, соблюдение которых позволяет обеспечить результативность целевых программ.

Первая, важнейшая предпосылка состоит в отношении к ЦКП как к сложному и ответственному делу, при выполнении которого потребуются:

- исходные знания о сущности и технологических тонкостях применяемого программно-целевого метода;
- объективные представления о региональной ситуации и тенденциях ее развития, о наиболее важных проблемах региона и направлениях, которые заслуживают сосредоточения на них административных, финансовых и материальных ресурсов;
- умение доказать необходимость концентрации ресурсов именно на этих направлениях;
- готовность взять на себя ответственность за принятие решения о разработке и реализации программы и, главное, за достижение поставленной цели.

Вторая предпосылка – соблюдение статуса программы. Статус ЦКП характеризуется правовым положением, состоянием данного нормативного документа, а также ответственностью и полномочиями его разработчиков и координаторов. Работа по составлению и реализации целевых программ как особой формы концентрации ресурсов, предполагает многокритериальный отбор предмета проектной разработки и может быть успешной только при соблюдении следующих требований:

- правовой регламентации действий по разработке и реализации целевых комплексных программ;
- формировании комплекса институциональных и организационных условий деятельности. Необходимо четкое определение и разграничение разработчиков, источников финансовых ресурсов, координирующих и контролирующих структур, ответственных исполнителей (как отдельных мероприятий и инвестиционных проектов, так и всей программы);
- установлении места программ в общей регулятивно-управленческой деятельности федеральных, региональных и местных органов власти и управления.

Третья предпосылка предполагает информационную обеспеченность всех стадий работы над ЦКП:

- принятие решения о разработке программы;
- собственно ее разработка;
- реализация и контроль.

Ряд исследователей проблем регулирования территориального развития рассматривают данную предпосылку как сдерживающий фактор, который является и причиной, и следствием недостаточно эффективного управления процессов программирования в целом.

В частности, данное положение относится преимущественно к федеральному уровню. Однако неправомерно считать недостаточность системной информации только как проблему государственных структур федерального уровня. И на региональном, и на муниципальном уровнях при развертывании активных программно-целевых действий могут понадобиться не только официальная статистика, но и проведение специальных обследований (социологических, экологических и др.). Кроме того, появляется необходимость в организации постоянного мониторинга развития региональных ситуаций и возникновения региональных проблем. В период формирования рыночных отношений информационные ресурсы являются дорогостоящими, а их получение и практическое применение требуют определенных административных усилий.

Четвертая предпосылка – это объективный отбор приоритетных проблем (задач) территориального развития, на которых стратегически целесообразно сосре-

доточить бюджетные средства и другие источники финансовых ресурсов. Необходимо отметить, что недостаточно эффективная реализация ряда российских программ была обусловлена разбалансированным, неконкретным, недостаточно обоснованным целеполаганием приоритетов социально-экономического развития. Данная предпосылка является одним из самых сложных звеньев в программно-целевой технологии, поскольку именно научно обоснованный отбор инвестиционных проектов во многом обеспечивает успешность реализации целевой программы в будущем.

И, наконец, пятой – завершающей – предпосылкой следует считать финансовое обеспечение программ. Законодательно определено, что разработка и реализация целевых программ базируется на использовании бюджетных ресурсов. Однако вследствие их ограниченности требуется изыскание новых инвестиционных источников. Направление финансовых ресурсов на программно-целевое решение наиболее важных (а иногда даже критических для территории) проблем – это не дополнительное, а наиболее рациональное использование бюджетных и внебюджетных средств региона. В посткризисной финансовой ситуации основную часть бюджетных средств необходимо использовать для финансирования повседневных, первоочередных нужд. Практические работники и исследователи проблем территориального (регионального и муниципального) развития полагают, что необходимо в первую очередь формулировать приемлемые подходы для решения местных проблем, концентрировать средства на краткосрочную перспективу. Только в этом случае возможно положительное решение по источникам финансирования программных мероприятий и инвестиционных проектов.

В условиях формирования рыночных отношений происходит непрерывное пополнение группы особо острых проблем территориального развития, решение которых по объективным причинам труднодостижимо в рамках принятых механизмов регулирования и финансирования. К таковым относятся, например, проблемы депрессивных территорий, а также зон стихийных бедствий, национальных конфликтов, экологических катастроф и т.д. Эти проблемы, с одной стороны, не могут оставаться без решения, потому что состояние таких территорий входит в противоречие с конституционными гарантиями прав граждан социального, экологического и иного характера. С другой стороны, они не выделяются как приоритетные для государственного управления из-за отсутствия соответствующих правовых основ и неразработанности нормативно-методического инструментария.

Используемые методы государственного регулирования территориального развития и селективной поддержки регионов в значительной мере должны базироваться на системном представлении о критических региональных ситуациях. Однако на практике при выборе объекта для программной деятельности исходят из бюджетной обеспеченности отдельных субъектов РФ, из их квалификации в качестве регионов-доноров и регионов-реципиентов, в свою очередь подразделяющихся на нуждающихся или особо нуждающихся. Целевые программы, согласно их предназначению, представляют собой инструмент быстрого и эффективного решения острой региональной проблемы. Однако на практике в некоторых случаях они применяются как способ безвозвратного финансирования из фе-

дерального бюджета «комплексного социально-экономического развития» субъекта Федерации.

В этой связи было бы полезным составить перечень потенциальных зон программного регулирования, включив сюда ограниченное число локальных территорий, на которых либо отсутствуют рыночные механизмы и естественно-природные условия саморазвития (прежде всего самостоятельного выхода из депрессии), либо, напротив, в связи с наличием названных условий требуется целевая поддержка будущих «точек опережающего роста». Такие зоны следовало бы объявить сферами приоритетного программного финансирования с предоставлением гарантий государственного участия и с приданием соответствующим расходам статуса защищенных статей бюджетов всех уровней.

Имеющееся нормативно-правовое обеспечение разработки федеральных и региональных программ как формы удовлетворения государственных нужд предлагается необходимым дополнить и переориентировать на решение приоритетных задач территориального развития, преимущественно социальной и экологической направленности. Предметом нормативно-правовой регламентации в рамках нового специального законодательного акта, который необходимо разработать соответствующим государственным органам, призваны стать:

- основные понятия, раскрывающие содержание и формы правового регулирования деятельности по государственной селективной поддержке территориального развития;
- принципы оценки региональных ситуаций и хода экономических реформ в регионах, а также критерии выделения проблем территориального развития, подлежащих приоритетному решению с позиции их значимости для РФ в целом или отдельных ее субъектов;
- технология организации и финансирования работ по подготовке, утверждению и выполнению региональных программ, обеспечиваемых финансовыми ресурсами путем совместного участия бюджетов разных уровней;
- особые условия консолидации средств из внебюджетных источников финансирования программ;
- критерии оценки в рамках программ результативности государственного участия и формы ответственности за принятие решений относительно приоритетных проблем территориального развития;
- вопросы соотношения предлагаемого законодательного акта с другими нормативно-правовыми документами по предметам их совместного регулирования.

Анализ научных публикаций приводит к выводу, что в перспективе совершенствование программно-целевого управления инвестиционными процессами может развиваться по различным направлениям.

Согласно одному из наиболее вероятных вариантов, программное регулирование территориального развития в ближайшие годы претерпит существенные изменения, которые приведут к последовательному отходу от самой сути программного метода как технологии строго целевого и системного решения конкретной проблемы (задачи). Этот подход до недавнего времени, в значительной мере формально, присутствовал в связи с требованиями федерального законодательства и подзаконных актов о поставках продукции для государственных нужд, и механически распространялся на федеральные программы решения региональных проблем. Однако в реформационных предложениях ряда федеральных органов и в публичных высказываниях их представителей о развитии экономических, и

прежде всего финансовых аспектов федеративных отношений, появились определенные новации. Так, региональные программы либо вообще не упоминаются, либо видоизменяются применительно к современным формам бюджетного регулирования территориального развития (например, трансферты и субсидии).

Теоретически можно предположить возможность постепенного отхода от традиционного, построенного на научных основах, программного регулирования территориального развития. В этом случае именовать «программами» можно будет любые, а не тщательно отобранные, не целевые и не контролируемые по конечному результату действия научные разработки. Однако прямым следствием такого подхода может стать нерациональное распределение общегосударственных финансовых ресурсов по всем регионам страны или по федеральным округам без существенного политического и социально-экономического эффекта.

Рассмотрим особенности инвестирования и разработки целевых программ на региональном уровне на примере Ростовской области, которая обладает рядом конкурентных преимуществ по сравнению с другими субъектами РФ. Основными из них являются:

- выгодное географическое положение, обеспечивающее области название «ворот» России в страны Черноморского, Средиземноморского и Прикаспийского бассейнов;
- важнейшее геополитическое значение области для страны в целом;
- развитая транспортная инфраструктура, представленная железнодорожными и автомобильными магистралями федерального значения, морскими и речными портами, международным аэропортом в г. Ростове-на-Дону;
- высокий природно-ресурсный потенциал (умеренно-континентальный климат, 65% земельных ресурсов составляют черноземы);
- высокоразвитая промышленность и прежде всего машиностроительный комплекс;
- богатая сырьевая база для перерабатывающей промышленности;
- широкий спектр минерально-сырьевых ресурсов;
- наличие высококвалифицированной и активной рабочей силы;
- динамично формирующаяся инфраструктура рыночных институтов (банки, страховые, инвестиционные компании, лизинговые компании и др.);
- наличие нормативно-правовой базы, обеспечивающей инвестиционную привлекательность области;
- высокий потребительский спрос;
- стабильная социально-политическая ситуация.

Итоги последних предкризисных лет (с 2005 г. по 2007 г.) свидетельствуют о формировании устойчивой тенденции роста экономики Ростовской области. В динамике важнейших макроэкономических показателей – валового регионального продукта, объема промышленной продукции, продукции сельского хозяйства, объема инвестиций в основные фонды – наблюдались положительные изменения. Наибольший рост инвестиций был достигнут в отраслях экономики, имеющих высокую рентабельность и бюджетную эффективность инвестирования:

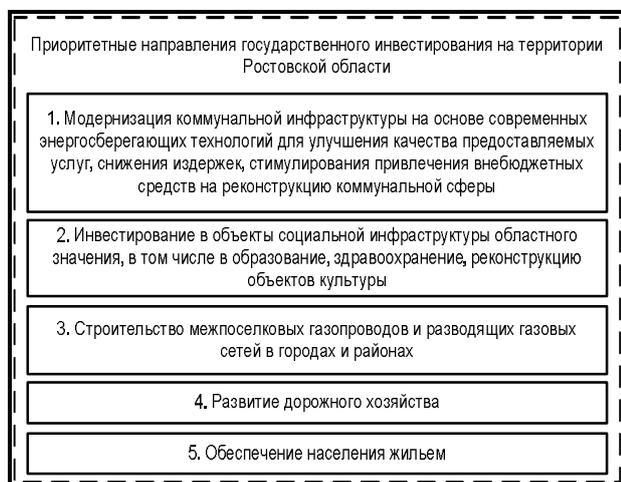
- машиностроении и металлообработке;
- легкой, пищевой и перерабатывающей промышленности;
- строительстве;
- связи;
- торговле.

Характерной чертой динамики инвестиционной деятельности являлось обеспечение роста инвестиций в основном за счет собственных средств предприятий –

прибыли и амортизации. Доля прибыли, направляемой предприятиями в инвестиционную сферу, в среднем за анализируемый период составляла около 50% от общей суммы прибыли. Одновременно с этим стабилизация экономики, снижение стоимости рублевых кредитов, улучшение финансового положения предприятий позволили активно привлекать кредитные ресурсы финансово-кредитных учреждений в качестве одного из важнейших источников инвестирования.

Мировой финансово-экономический кризис 2008-2009 гг. оказал негативное воздействие на развитие как российской экономики как в целом, так и отдельных регионов страны. Рост объемов инвестиций повсеместно замедлился. Вместе с тем, конкурентные преимущества Ростовской области позволили в основном сохранить накопленный инвестиционный потенциал.

В Ростовской области сложилась практика ежегодной разработки инвестиционных программ регионального уровня. Проведенный анализ реализуемых в регионе приоритетных национальных проектов и инвестиционных программ дает основания сформулировать приоритетные направления государственного инвестирования на территории Ростовской области (рис. 1).



**Рис. 1. Приоритетные направления государственного инвестирования на территории Ростовской области**

Инвестиционные программы Ростовской области формируются ежегодно в соответствии с действующими региональными нормативно-правовыми актами, в числе которых – областной закон от 10 сентября 2004 г. №66-ЗС «Об инвестициях в Ростовской области» [1]. Целевые установки и задачи инвестиционных программ обладают преемственностью и направлены на:

- обеспечение эффективного использования инвестиционных возможностей Ростовской области;
- привлечение инвестиционных ресурсов для обеспечения инвестиционного развития;
- обеспечение проведения инновационных мероприятий для повышения конкурентоспособности предприятий;
- содействие развитию отраслей и подотраслей экономики, продукция и услуги которых пользуются устойчивым спросом на рынке.

Инвестиционные программы определяют следующие подходы и принципы:

- строительство объектов социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства, финансируемых за счет средств областного бюджета;
- реализация инвестиционных проектов предприятий и организаций, обеспечивающих рост валового регионального продукта, бюджетных отчислений, уровня благосостояния населения области.

Инвестиционные программы являются частью капитальных расходов областного бюджета на очередной финансовый год и определяют годовые ассигнования на капитальные вложения. Объемы капитальных вложений формируются исходя из ресурсов, направляемых на реализацию региональных целевых программ и мероприятий, а также на решение не включенных в эти программы важнейших социально-экономических проблем.

Отбор строек и объектов, подлежащих финансированию за счет средств областного бюджета, осуществляется, исходя из следующих принципов:

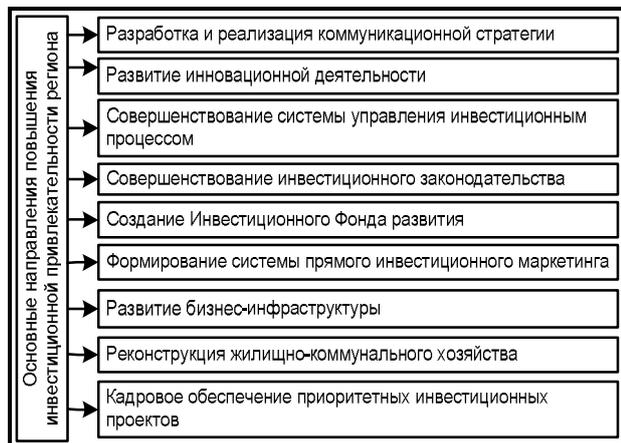
- максимальной экономической и социальной эффективности инвестиционных расходов областного бюджета;
- четкого разграничения инвестиционных обязательств между федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъекта РФ и органами местного самоуправления;
- финансирования в первоочередном порядке переходящих объектов, строительство которых завершается в соответствующем году, а также объектов, для которых государственным заказчиком обеспечивается привлечение внебюджетных средств (в том числе объектов, финансируемых за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития);
- выделения средств на вновь начинаемые стройки и объекты производственного назначения после удовлетворения потребностей в финансовых средствах для переходящих строек и объектов;
- направления капитальных вложений преимущественно на стройки и объекты государственного сектора экономики. Включение строек и объектов негосударственных коммерческих организаций исключительно на условиях передачи в областную собственность пакета акций (долей) этих организаций по рыночной стоимости, эквивалентной размеру бюджетных инвестиций [3].

В условиях финансово-экономического кризиса инвестиционная политика в 2010 г. должна быть направлена на сохранение и закрепление позитивных тенденций, формирующихся в экономике Ростовской области, и обеспечение экономического роста за счет активизации инвестиционной деятельности. Поставленная цель будет реализовываться на основе использования эффективных механизмов мобилизации инвестиционных ресурсов, дальнейшего развития инвестиционной инфраструктуры, совершенствования нормативной правовой базы, повышения профессионального уровня, информированности участников инвестиционного процесса.

На базе названных выше конкурентных преимуществ в Стратегии привлечения инвестиций Ростовской области [2] определены и уже реализуются основные направления повышения инвестиционной привлекательности региона, которые представлены на рис. 2.

В отношении инвестиционных программ регионального уровня следует отметить, что использование программно-целевого метода остается востребованным, а сами программы с течением времени априори претерпят существенные изменения. При сохранении общности сути и содержания научным основам программного подхода, каждая из них должна в полной мере соответствовать понятию «целевая комплексная программа». Сложности в достижении такого гармоничного по-

ложения состоят в том, что между теоретической разработкой и реализацией программных документов находятся различные согласования и трудоемкие промежуточные работы. Необходимо тесное взаимодействие между научными кадрами и сотрудниками государственных учреждений, непосредственно занимающихся разработкой целевых комплексных программ. Кроме того, нужна консолидация усилий проектировщиков и непосредственных исполнителей программных заданий (собственников строительных организаций, производственных предприятий, инфраструктурных объектов).



**Рис. 2. Основные направления повышения инвестиционной привлекательности Ростовской области**

В связи с существующими трудностями финансирования программ и недостаточностью административных ресурсов для контроля за ходом их выполнения, можно предложить в качестве одного из направлений улучшения методических основ «укрупнение» региональных программ. Это целесообразно осуществлять с учетом единства их целей, обеспечения комплексности решения задач, увязки мероприятий, научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок, инновационных и инвестиционных проектов. Одним из вариантов такого объединения может быть трансформация в единый документ нескольких близких по целевым установкам программ регионального и муниципального уровней.

Для ФЦП, направленных на совершенствование социально-экономического развития регионов, возможно их объединение по ряду однородных в экономическом отношении субъектов РФ или федеральным округам. При подготовке таких консолидированных программ целесообразно включать в них действующие или разрабатываемые для территорий данного макрорегиона ФЦП социально-экономического развития субъектов РФ (в том числе направленные на решение социальных, институциональных и экологических проблем) в качестве подпрограмм.

В заключение необходимо подчеркнуть, что на практике сформировался и объективно развивается программно-целевой подход при разработке и реализации федеральных и региональных целевых программ. В РФ накоплен огромный и далеко не в полной мере используемый потенциал программного регулирования территориального развития. Его практическое задействова-

ние и эффективное применение при выборе приоритетов инвестирования входит в число первоочередных задач органов государственного управления на федеральном и региональном уровнях.

## Литература

1. Об инвестициях в Ростовской области [Электронный ресурс] : областной закон Ростовской области (в ред. от 8 июня 2005 г. №333-ЗС, от 28 сент. 2005 г. №352-ЗС, от 30 июня 2006 г. №502-ЗС). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О стратегии привлечения инвестиций Ростовской области [Электронный ресурс] : постановление Законодательного собрания Ростовской области от 28 июня 2004 г. №402-ЗС. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Инвестиционная программа Ростовской области на 2009 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Райзберг Б.А. Программно-целевое планирование и управление [Текст] : учеб. / Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 428 с.
5. Райзберг Б.А. и др. Современный экономический словарь [Текст] / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 2-е изд., испр. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 479 с.
6. Черныш Е.А. и др. Прогнозирование и планирование в условиях рынка [Текст] : учеб. пособие / Е.А. Черныш, Н.П. Молчанова и др. – М. : ПРИОР, 2000. – 176 с.

## Ключевые слова

Инвестиционная программа; регион; инвестиции; инвестиционная привлекательность; планирование; прогнозирование; регулирование; программно-целевой метод; национальная экономика; целевая комплексная программа; территориально-производственные комплексы.

*Молчанова Наталья Петровна*

## РЕЦЕНЗИЯ

В современной смешанной рыночной экономике эволюция различных способов регулирования инвестиционного процесса на уровне субъектов Российской Федерации приводит к их взаимопроникновению и взаимодействию, что способствует достижению более высоких экономических и социальных результатов. В свете этого актуальность статьи не вызывает сомнения.

Автор большое внимание уделяет классификации целевых программ различного уровня: федеральных, региональных, муниципальных, ведомственных. В статье даются авторские оценки по совершенствованию существующей практики согласования разноуровневых программ, обеспечивающие их большую результативность. Выделены основные направления нормативно-правового регулирования инвестиций, позволяющие более полно удовлетворять государственные нужды преимущественно в социальной и экологической сферах.

Основные положения статьи научно аргументированы, обоснована позиция автора в дискуссионных вопросах. Статья написана доступным языком, логически последовательна и может быть интересна как специалистам, так и более широкому кругу читателей.

Считаю целесообразным рекомендовать данную статью к публикации в журнале «Аудит и финансовый анализ».

*Восколович Н.А., д.э.н., профессор, заместитель заведующего кафедрой экономики социальной сферы Экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова*

## 8.4. APPLICATION OF THE GOAL-ORIENTED PROGRAMMING METHOD IN INVESTMENT REGULATION POLICY AT THE REGIONAL LEVEL

N.P. Molchanova, Ph.D

*Rostov-on-Don state university of economic (RSUE)*

This article gives a comprehensive analysis of the goal-oriented programming method applicable to investment regulation policy in the regions. The characteristics allowing for the efficiency appraisal are classified. The inter-connection between the federal and regional components is shown.

### Literature

1. Regarding investments in the Rostov region. Rostov regional legislative act. Accepted by Legislative Assembly on 10 September 2004 (in edition of Regional legislative acts list of 08.06.2005 № 333-ZS, от 28.09.2005 № 352- ZS, от 30.06.2006 № 502- ZS).
2. Regarding the strategy of attraction of investments in the Rostov region. The legislative decree of 28 June 2004 № 402-3C of Legislative Assembly the Rostov region.
3. Rostov region investment program for 2009 year.
4. B.A. Raizberg, A.G. Lobko. Goal-oriented programming and management: Manual. – M.: INFRA-M, 2002. – 428 pages.
5. B.A.Raizberg, L.S.Lofovskiy, E.B. Starodubtseva. Modern economic dictionary. – 2th edition, corrected. – M.: INFRA-M, 1999. – 479 pages.
6. E.A. Chernish, N.P. Molchanova et al. Forecasting and planning in the conditions of the market economy: Manual. – M.: Publisher PRIOR, 2000. – 176 pages.

### Keywords

Investment program; region; investments; investment appealing; planning; forecasting; regulation; goal-oriented programming method; national economy; goal-oriented comprehensive program; regional industrial complex.