

Л.Р. Хайбуллин

**АНАЛИЗ СОГЛАСОВАННОСТИ ПРИОРИТЕТОВ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

Ключевые слова: регион, социально-экономическое развитие, экономическая политика, приоритеты развития, подприоритеты развития.

Аннотация: статья посвящена проблеме формирования целостной системы приоритетов социально-экономического развития региона, в связи с чем автором осуществлен сравнительный анализ основных программно-целевых документов социально-экономического развития Ростовской области с точки зрения представленных в них приоритетов развития, выявлен преимущественно отраслевой характер их определения и показаны его основные недостатки, обоснован «горизонтальный» подход к определению системы приоритетов развития региона.

L.R. Khaibullin

**ANALYSIS OF THE CONSISTENCY OF PRIORITY
SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT
OF THE ROSTOV REGION**

Keywords: region, socio-economic development, economic policy, priorities and under development priorities.

Abstract: the article is devoted to the formation of an integrated system of priorities of socio-economic development of the region, in connection with which the author carried out a comparative analysis of the main program and target documents the socio-economic development of the Rostov region from the point of view presented in these development priorities identified primarily sectoral nature of their definition, and shows it the main disadvantages is justified «horizontal» approach to the definition of development priorities in the region.

Управление любой территориальной социально-экономической системой предполагает реализацию некоторой экономической политики органов власти, обеспечивающей наиболее предпочтительные для данной территории (страны, региона) варианты (сценарии) развития. При этом существует как многовариантность при выборе самих сценариев, так и способов и инструментов их реализации. В условиях ограниченности ресурсов территории, как собственно бюджетных, так и экономических в целом, это означает необходимость их сосредоточения на ограниченном наборе наиболее приоритетных направлений, требующих затрат ресурсов и обеспечивающих максимально возможный эффект от их использования. Это и обуславливает, собственно, необходимость определения некоторых приоритетов, наиболее адекватно отражающих внешние условия и внутренние ресурсы территории на соответствующем этапе ее социально-экономического развития.

В случае, когда речь идет о таких территориальных образованиях, как российские регионы, определение таких приоритетов также предопределяется необходимостью обеспечения их согласованности с общероссийскими приоритетами, а также вписывания реализуемых в регионах мер в государственные программы, через которые осуществляется финансирование преобладающей части мероприятий, реализуемых в рамках государственной экономической политики на региональном уровне. Кроме того, на региональном уровне происходит согласование отраслевых и территориальных приоритетов. При этом сами приоритеты периодически должны изменяться, так как должны отражать реакцию субъектов управления на изменившиеся условия и достигнутые на предыдущих этапах управления цели и результаты.

В настоящее время на вооружении у исполнительных органов власти отсутствует единое понимание к процессу, принципам и подходам определения приоритетов социально-экономического развития на региональном уровне. Существующие стратегии и программы развития содержат зачастую достаточно большое количество приоритетов, которые слабо согласуются с поставленными це-

лями и задачами развития, а также с предлагаемой системой конкретных мероприятий. Из самих текстов программно-целевых документов не всегда ясно, каким образом и почему выделены именно указанные приоритеты, которые также часто пересекаются или дублируют друг друга. Отсутствует и согласованность приоритетов социально-экономического развития региона с заявленной федеральным центром системой приоритетов. На практике это приводит к распылению бюджетных средств, к закреплению устаревшей структуры экономики региона, неэффективному использованию его экономических ресурсов в целом.

В данной статье делается попытка анализа действующей в Ростовской области системы приоритетов с точки зрения ее согласованности друг с другом, а также с заявленными в программно-целевых документах мероприятиями.

Обращаясь к проблематике согласованности приоритетов, следует отметить, что под приоритетами социально-экономического развития региона мы будем понимать набор направлений социально-экономической политики региональных органов власти, взаимосвязанных друг с другом и общенациональными приоритетами, и направленных на снижение влияния факторов, ограничивающих или препятствующих развитию региона на данном этапе (экономическому росту, снижению инфляции и безработицы, повышению инвестиционной активности в регионе).

Такое определение понятия «приоритет» отталкивается от целей экономической политики, обусловленных основными причинами вмешательства государства в экономику, а именно – поддержание экономического роста, противодействие инфляции и безработице, активизация инвестиционной активности. Если рассматривать указанные причины как цели экономической политики, то приоритеты развития региона должны определяться из анализа сложившейся на данном этапе ситуации в его социально-экономической системе, с учетом внешних факторов и внутренних условий (социально-экономического потенциала), и выявления на его основе основных причин, препятствующих реализации поставленных целей.

Из самой сути определения приоритетов понятно, что в целом их не должно быть очень много. Как показывает зарубежная практика, наилучший вариант – формирование четырех, максимум шести приоритетных направлений. При этом каждому приоритету может соответствовать ряд подприоритетов, т. е. направлений, реализующих выбранный приоритет. Например, приоритету «стимулирование развития малого предпринимательства», могут соответствовать такие подприоритеты, как «снижение административных барьеров», «создание благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата» и т. д. Приоритеты должны представлять собой систему, т. е. быть взаимосвязаны друг с другом и непротиворечивы. Кроме того, они должны соответствовать поставленным целям и задачам, а также вытекать из анализа сложившейся макроэкономической ситуации в регионе, факторов внешней среды и состояния его внутренних экономических ресурсов. В российских условиях, они также должны быть вписаны в систему приоритетов развития страны в целом.

Для анализа согласованности системы приоритетов социально-экономического развития Ростовской области рассмотрим основные программные документы стратегического характера, действующие в регионе: Стратегию социально-экономического развития Ростовской области на период до 2020 года [2], Программу социально-экономического развития Ростовской области на 2013–2016 годы [1] и Стратегию инвестиционного развития Ростовской области до 2020 года [3].

Результаты анализа сведены в сравнительную таблицу, отражающую представленные в данных программных документах приоритеты (и соответствующие им подприоритеты, если таковые имеются) (таблица 1).

Как показано в таблице 1, в качестве целей социально-экономического развития Ростовской области как в Стратегии социально-экономического развития до 2020 года, так и в Программе социально-экономического развития Ростовской области на 2013–2016 гг. определены такие направления как повышение качества жизни населения и конкурентоспособности региона, что в целом соответствует идеологии формирования социально-экономической политики государства. Цели

Стратегии инвестиционного развития Ростовской области подчинены задачам увеличения объемов инвестиций в региональную экономику.

Что касается приоритетов, то их анализ позволяет сделать следующие выводы.

В рамках действующих программно-целевых документов в Ростовской области (и в стране в целом) действует отраслевой принцип выделения приоритетов, что отражено во всех трех документах, анализируемых в таблице 1.

В последнем, третьем, случае, были определены общие и отраслевые приоритеты.

Таблица 1

Сравнительный анализ приоритетов, содержащихся в основных стратегических программных документах Ростовской области [1–3]

Программно-целевой документ	Цели	Приоритеты	Подприоритеты
Стратегия социально-экономического развития Ростовской области до 2020 года	1. Повышение конкурентоспособности экономики РО. 2. Пространственное развитие региона. 3. Повышение качества жизни населения.	Реализация конкурентных преимуществ в аграрном секторе и формирование высокоорганизованного АПК.	Интенсификация сельскохозяйственного производства; углубление переработки продукции растениеводства; развитие овощеводства на орошаемых землях, индустриального тепличного и плодово-ягодного производств; развитие переработки плодоовощной продукции; развитие виноградарства и виноделия; развитие свиноводства, крупного рогатого скота овцеводства и коневодства; развитие крупных фермерских хозяйств и индустриальных форм производства в мясопереработке и производстве молочной продукции; создание производств по переработке шкур и изготовлению кожи; создание и развитие производств по переработке эндокринно-ферментного сырья; интенсивное развитие аквакультуры, рыбоперерабатывающих производств; развитие специализированной логистической инфраструктуры.

		<p>Модернизация и развитие машиностроения на основе технологических инноваций.</p>	<p>– Транспортное, сельскохозяйственное и энергетическое машиностроение; – выработка собственной промышленной политики для их инновационного развития и качественного технологического рывка.</p>
		<p>Развитие металлургического производства и производства готовых металлических изделий с приоритетом увеличения объёмов продукции в сегменте готовых металлических изделий.</p>	<p>Увеличение передела на территории Ростовской области и снижение импортозависимости отраслей экономики региона; увеличение доли продукции регионального производства в общем объёме металлопотребления и объёма поставок готовых металлических изделий в экспорте и структуре межрегиональных поставок.</p>
		<p>Развитие транспортно-логистического комплекса, в т. ч. ориентированного на обслуживание экспортно-импортных потоков</p>	<p>Реализация проектов, направленных на расширение существующих транспортных возможностей региона; развитие сельских дорог с твёрдым покрытием.</p>
		<p>Развитие строительного комплекса и промышленности строительных материалов.</p>	<p>Использование разведанных запасов минеральных ресурсов и уникальных технологий по их переработке; привлечение в регион крупнейших производителей строительных материалов.</p>
		<p>Повышение энергодоступности для потребителей Ростовской области.</p>	<p>Наращивание мощностей по производству электроэнергии; одновременное развитие сетевого хозяйства.</p>
		<p>Развитие высокотехнологичных видов услуг.</p>	<p>Финансовая и страховая сферы; медицина, образование, государственное управление; развитие кластеров услуг; развитие сферы обслуживания, ориентированной на экспорт, а также спрос из других регионов России.</p>
		<p>Развитие науки как условия реализации инновационного развития Ростовской области.</p>	<p>Обеспечение трансферта инноваций из сферы науки в производство; создание научных лабораторий.</p>

			бораторий на производстве; со-финансирование кафедр и лабораторий в вузах и НИИ.
Программа социально-экономического развития Ростовской области на 2013–2016 годы.	1. Повышение качества жизни населения. 2. Повышение конкурентоспособности экономики.	<ul style="list-style-type: none"> – Промышленность; – сельское хозяйство и пищевая промышленность; – транспорт и портовое хозяйство; – строительный комплекс; – экология и охрана окружающей среды; – оказание услуг населению; – жилищно-коммунальное хозяйство; – спорт. 	
Стратегия инвестиционного развития Ростовской области до 2020 года	1. Наиболее полная реализация инвестиционного потенциала РО. 2. Долговременный рост объемов инвестиций. 3. Улучшение структуры инвестиций в пользу высокотехнологичных и инвестиционных производств.	<ul style="list-style-type: none"> – Социальное развитие; – экологическая безопасность; – инновационное развитие; – сохранение и модернизация действующего промышленного потенциала через активное внедрение инновационных технологий, в том числе в целях производства импортозамещающей продукции; – сбалансированное территориальное развитие и формирование кластерных структур; – формирование и поддержание устойчивого позитивного инвестиционного имиджа региона. 	<p>Отраслевые приоритеты привлечения инвестиций:</p> <p>машиностроение, пищевая и легкая промышленность, металлургия, химическая промышленность, промышленность строительных материалов;</p> <p>интенсивное развитие растениеводства и создание крупных животноводческих хозяйств, глубокая переработка сельскохозяйственного сырья на основе биотехнологий, мясомолочное скотоводство, овощеводство закрытого грунта, создание современной товаропроводящей инфраструктуры и логистического обеспечения рынка продовольствия;</p> <p>инфраструктурное обеспечение экономического развития и реализация транзитного потенциала региона, реконструкция и строительство объектов автомобильного и водного транспорта, создание международного аэропорта «Южный», развитие сопутствующей инфраструктуры вокруг объектов, возводимых к чемпионату мира по футболу 2018 года;</p> <p>сфера услуг и торговля;</p> <p>туристско- рекреационный комплекс;</p> <p>развитие альтернативной энергетики;</p> <p>развитие межрегионального и международного сотрудничества.</p>

В то же время в зарубежной практике преимущественно ушли от отраслевого принципа определения приоритетов развития территорий, что обусловлено сложностью обоснования поддержки государством и территориальными органами власти одних отраслей и отсутствия такой поддержки у других. В развитых странах в большей степени используют так называемый «горизонтальный» подход, позволяющий выделять в качестве приоритетов не отрасли («вертикальный подход»), а определенные проблемы, ограничивающие развитие экономики в целом (например, повышение уровня инновационности экономики, развитие малого предпринимательства, повышение инвестиционной привлекательности экономики и т. п.). В этом случае при реализации приоритетов могут быть задействованы все конкурентоспособные производства, независимо от их отраслевой принадлежности. Кроме того, если даже и ориентироваться на отраслевые приоритеты, они в обязательном порядке должны быть дополнены пространственными, структурными и инфраструктурными приоритетами, так как концентрация только на отраслевых может привести к поддержанию устаревшей структуры экономики, неэффективному использованию бюджетных средств на поддержку неконкурентоспособных производств.

Вышесказанное показывает, что основной недостаток формирования системы приоритетов – формулировки приоритетов чаще всего довольно расплывчатые и неконкретные, что затрудняет понимание смысла преобразований, хотя лучше, чтобы они были сформулированы более четко и коротко. Очевидно, что это обусловлено отсутствием подприоритетов как таковых. Ни в одной из рассмотренных программ не присутствовали подприоритеты, в таблице они выделены автором самостоятельно исходя из анализа контекста программных документов. Т. е. составители не ставили такой задачи в целом. По определению подприоритет – это такие же приоритеты, только сгруппированные в один приоритет. Т. е. реализация сложного и комплексного приоритета в обязательном порядке должна быть разбита на несколько подприоритетов, влияющих на реализацию конечного приоритета.

Из описания подприоритетов, выявленных из контекста изложения материала рассматриваемых стратегий развития Ростовской области, становится понятным, что власти фактически планируют самостоятельно, какие именно производства должны быть открыты на территории региона, какие модернизированы, где необходима интенсификации производства и т. д. Хотя в развитых экономиках данные вопросы решает рынок исходя из необходимости для любого производства быть конкурентоспособным. Что, где и как производить – это чисто рыночные вопросы, и государство может вмешиваться в данные вопросы только с точки зрения обеспечения экономической и экологической безопасности в регионе. Именно эта причина, а именно, отсутствие четкого методологического подхода к выделению приоритетов и подприоритетов развития региона, по нашему мнению, лежит в основе низкой эффективности экономической политики, реализуемой как в государстве в целом, так и в Ростовской области, в частности.

Список литературы

1. Программа социально-экономического развития Ростовской области на 2013–2016 годы // Областной закон Ростовской области от 03.12.2012 №987-ЗС (в ред. областных законов от 25.12.2013 №99-ЗС, от 25.12.2014 №308-ЗС). Приложение [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.donland.ru/Donland/Pages/View.aspx?pageid=75189&mid=128186&itemId=118>

2. Стратегия социально-экономического развития Ростовской области на период до 2020 года // Постановление Законодательного Собрания Ростовской области от 30.10.2007 №2067 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ростовской области на период до 2020 года» (в ред. постановления Законодательного Собрания Ростовской области от 24.11.2011 №1752). Приложение [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.donland.ru/Donland/Pages/View.aspx?pageid=75189&mid=128186&itemId=117>

3. Стратегия инвестиционного развития Ростовской области до 2020 года // Приложение к постановлению Правительства Ростовской области от 31.07.2013 №474 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.donland.ru/Donland/Pages/View.aspx?pageid=75189&mid=128186&itemId=119>

Хайбуллин Линар Ринатович – аспирант, ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», Россия, Ростов-на-Дону.

Khaibullin Linar Rinatovich – graduate student, «Rostov State Economic University (RINH)», Russia, Rostov-on-Don.
