

---

## ПРОГРАММНО-ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ ДАГЕСТАН

© 2015 Абдулманапов Салихбек Габидулаевич  
доктор экономических наук, профессор

© 2015 Мирзоева Салимат Магомедсаидовна  
Дагестанский государственный институт народного хозяйства  
367008, Республика Дагестан, г. Махачкала, ул. Д. Атаева, д. 5  
E-mail: salih@mail.ru

Рассматриваются особенности управления территориальным развитием с использованием программно-проектного метода, роль государственных программ в решении социально-экономических проблем развития регионов, взаимосвязи региональных и федеральных программ, методологические особенности реализации национальных проектов в России и приоритетных проектов развития Республики Дагестан.

*Ключевые слова:* программа, регион, проектирование, проектное управление, социально-экономическое развитие, национальные проекты, приоритетные проекты.

В условиях снижения уровня жизни населения в России, наметившегося под санкционным давлением и в связи с тенденцией ослабления национальной валюты, сохранение темпов развития экономики и социальной сферы региона является объективной необходимостью. Особенно это актуально в свете сокращения возможностей федерального бюджета в оказании дотационной поддержки региона вследствие падения на мировом рынке цен на нефть. Соответственно, все это оказывает существенное влияние на процесс регулирования территориального развития в стране.

В настоящее время "...процесс регулирования территориального развития в федеративном государстве представляет собой особый режим совокупного воздействия на условия и факторы функционирования экономики региона, в результате которого обеспечивается повышение уровня и качества жизни его населения на основе устойчивого воспроизводства товаров и услуг, трудовых и природных (возобновляемых) ресурсов на всей территории"<sup>1</sup>.

С учетом необходимости устранения существенной неравномерности в социально-экономическом развитии регионов оправданным является использование программно-целевого управления, которое позволяет эффективно и в короткие сроки решать стратегические задачи по обеспечению развития отдельных территорий в увязке с общегосударственной концепцией регионального развития и общей региональной политикой государства<sup>2</sup>.

Программы развития региона представляют собой инструмент регулирования и управления экономическим, социальным, экологическим и научно-техническим развитием региона, в рамках которых осуществляют концентрацию всех имеющихся ресурсов для решения приоритетных задач развития территории. Различают межгосударственные, федеральные, региональные, отраслевые и комплексные программы регионального развития, в основе классификации которых лежит принцип реализации управленческой функции.

Программы как инструменты управления содержат систему целей, ориентированных на решение проблем повышения качества жизни и обеспечения предпринимательской активности, зафиксированные конечные результаты, перечень исполнителей, сроки исполнения, объемы задействованных ресурсов, а также иных мероприятий, направленных на достижение поставленных целей и индикаторов развития.

Опыт зарубежных стран, в которых многие социальные, экологические и экономические проблемы решаются через реализацию различных государственных программ и проектов, свидетельствует о перспективности программно-проектного управления как на федеральном уровне, так и на уровне регионов.

Большой опыт решения социально-экономических проблем через программно-проектные инструменты на федеральном уровне наработан и в России. В частности, за годы рыночных реформ были реализованы несколько федеральных госу-

дарственных программ и целевых программ, комплексных программ развития регионов, национальные проекты и т.д.

Отдельного внимания заслуживают национальные проекты. Главным достоинством реализации проектов в такой форме можно считать повышение роли и ответственности федеральных министерств и ведомств за ход реализации и конечные результаты проектов. Сроки реализации активной фазы по национальным проектам, привязанные к сетевым графикам, составляли два года, а ключевые решения по ним принимались на уровне профильных министерств. Они отличались тем, что финансирование осуществлялось на конкурсной основе через систему грантов или путем софинансирования бюджетом субъекта Федерации и средствами участников проекта. Большой объем средств был направлен в виде дополнительных выплат (медицинским работникам) и вознаграждений (педагогическим работникам), субсидий или субвенций (молодым семьям, владельцам ЛПХ и КФХ) или безвозмездных средств определенным категориям граждан на приобретение жилья или улучшение жилищных условий.

В рамках национальных проектов, как и в федеральных государственных программах, формируется программа социально-экономического развития региона. Региональные программы отличаются тем, что они разрабатываются и реализуются на уровне республик, краев, областей, городов федерального значения и обусловлены общегосударственными и территориальными интересами. Программные мероприятия осуществляются в географических границах региона (республика, область, край, города федерального значения). Управляют проектированием и реализацией региональных программ структуры исполнительной власти самого региона.

Программно-проектное управление как эффективное средство проведения региональной экономической политики государства, решения значимых проблем социально-экономического развития регионов (территорий) широко используется в развитых странах мира, в частности, для решения задач:

- преодоления кризисных явлений в отдельных регионах, отраслях и сферах экономики;
- обеспечения повышения конкурентоспособности продукции и завоевания рынков сбыта;
- формирования новой структуры экономики региона, модернизации и повышения эффектив-

ности отраслей, сфер и отдельных значимых хозяйственных структур в регионе;

- преодоления отставания территорий и выравнивания уровня их развития;
- повышения занятости населения и снижения безработицы в регионе;
- повышения заработной платы работников, доходов граждан и в целом уровня жизни населения отдельных регионов;
- решения проблем охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов;
- преодоления последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф;
- духовного возрождения регионов, сохранения их исторического наследия, укрепления культурного потенциала, снижения социальной напряженности и стабилизации общественно-политической ситуации.

Программно-целевой метод, по мнению отдельных авторов, представляет собой не что иное, как развитие и углубление комплексного подхода решения социально-экономических проблем<sup>3</sup>. Р.А. Кочкаров отмечает, что программно-целевой метод может использоваться при решении конкретной проблемы, которая характеризуется значимостью, невозможностью решения ее другими методами, образуется на стыке отраслей, что требует специального подхода<sup>4</sup>.

Постановлением Правительства РФ в 1995 г. утвержден "Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация"<sup>5</sup>, который определил целевые программы как важнейшие инструменты реализации структурной, научно-технической и инновационной политики государства, активного воздействия на его социально-экономическое развитие, сосредоточенные на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных, научно-технических и инновационных проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти.

Правительством Республики Дагестан распоряжением от 16 мая 2014 г. №142-р определены 22 государственные программы Российской Федерации и в их составе 20 федеральных целевых программ, реализуемых и предусматриваемых к реализации на территории Республики Да-

гестан в 2014 г., органы исполнительной власти Республики Дагестан, ответственные за реализацию мероприятий в рамках указанных программ, а также установлены сроки представления информации о проделанной работе<sup>6</sup>.

Анализ информации о ходе реализации государственных программ РФ показывает, что в Республике Дагестан в 2014 г. не предусмотрено финансирование программных мероприятий в рамках 3 государственных программ, а также в рамках 9 федеральных целевых программ.

По состоянию на 1 сентября 2014 г. утверждены объемы финансирования в сумме 27 436,93 млн руб. в рамках 20 государственных программ Российской Федерации и в их составе 11 федеральных целевых программ, реализуемых в Республике Дагестан, в том числе: за счет средств федерального бюджета - 18 522,97 млн руб., республиканского бюджета - 8913,94 млн руб. Кроме того, в рамках реализации Республиканской инвестиционной программы за 2014 г. построено 57 объектов социальной сферы, в том числе 15 объектов общего образования, 27 детских садов, 4 объекта здравоохранения, 11 ФАПов, 3 артезианские скважины, 126,5 км водопроводных и 100 км газовых сетей<sup>7</sup>.

В целях осуществления эффективного оперативного управления реализацией государственных программ развития экономики и социальной сферы Республики Дагестан в 2014 г. были приняты и реализуются 7 приоритетных проектов развития Республики Дагестан, которые представляют собой план мероприятий, согласованных со сроками, исполнителями и ожидаемыми результатами.

Разработка и реализация приоритетных проектов развития Республики Дагестан ставит задачу существенно повысить эффективность работы государственных (федеральных и республиканских) и муниципальных органов власти, предпринимательских структур по решению накопившихся проблем и созданию условий для развития экономики и социальной сферы региона. Реализация в 2013 и 2014 гг. государственных программ и приоритетных проектов развития Республики Дагестан позволила сохранить положительную динамику основных экономических и социальных показателей региона.

По предварительным данным Министерства экономики и территориального развития Республики Дагестан, в 2014 г. темпы роста по отноше-

нию к 2013 г. составили: объем произведенной промышленной продукции - 99 %, продукции сельского хозяйства - 108,7 %, инвестиций в основной капитал - 110,0%, строительства - 109,1 %, платных услуг населению - 104,3 %, реальных располагаемых денежных доходов - 104,9 %, доходы консолидированного бюджета республики - 104,3%, среднемесячная заработная плата на одного работающего - 115,0 %<sup>8</sup>.

Несмотря на реализуемые приоритетные проекты развития Республики Дагестан, основными формами участия государства в регулировании социально-экономического развития региона в рамках бюджетного процесса остаются государственные программы (федеральные и республиканские), финансируемых за счет средств бюджетов разного уровня, инвестиционных проектов, размещения госзаказов. Число федеральных региональных программ бывает невелико - они разрабатываются и финансируются только для регионов с критическими социально-экономическими и экологическими проблемами (Программа развития Чеченской Республики, Программа развития Северо-Кавказского федерального округа, Подпрограмма развития Республики Дагестан).

Основой для укрепления позиции Республики Дагестан на внешних федеральных и международных площадках должны стать комплексная система продвижения региона, формирование положительного имиджа региона, которые заложены в реализуемых Приоритетных проектах развития Республики Дагестан и в Стратегии социально-экономического развития Республики Дагестан на период до 2025 г. Создание промышленности, развитие инноваций, глубокой переработки сырья, оптовых и розничных сетей, открытость экономики республики, расширение возможностей доступа товаров, услуг, капиталов и рабочей силы на внутренние рынки, безусловно, очень важные факторы развития, но без взаимодействия с субъектами Российской Федерации, без интеграции во внешнюю среду, в ближнее и дальнее зарубежье, без выхода на новые рынки товаров и услуг с высокой долей добавленной стоимости Республика Дагестан как субъект Российской Федерации, имеющий морские и сухопутные границы с Грузией, Азербайджаном, Казахстаном, Туркменистаном и Ираном, обречена на уменьшение своей роли в развитии мировой экономики и на вытеснение ее из эффективного участия в мировом разделении труда<sup>9</sup>.

Как видим, ключевым моментом, определяющим возможности устойчивого и стабильного социально-экономического развития регионов, являются возможности оперативного и стратегического планирования деятельности. Существующие в настоящее время в российских регионах подходы к стимулированию развития территорий базируются на программно-проектном методе управления. В условиях отсутствия других методов планирования и управления, доведенных до возможности практической реализации, государственные программы и проекты социально-экономического развития регионов еще долго будут оставаться основным методологическим подходом к управлению развитием региона.

<sup>1</sup> *Абдулмананов С.Г., Нестерова П.М.* Механизм и инструменты обеспечения равномерного территориального развития Республики Дагестан. Махачкала, 2010. С. 3.

<sup>2</sup> *Мирзоева С.М.* Региональные программы социально-экономического развития // Региональный вестн. молодых ученых. 2014. № 1.

<sup>3</sup> См.: Мониторинг социальных программ: практические примеры / А.Л. Александрова [и др.]. Москва, 2005.

<sup>4</sup> *Кочкаров Р.А.* Целевые программы: инструментальная поддержка. Москва, 2007. С. 16.

<sup>5</sup> Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация : постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594.

<sup>6</sup> Перечень государственных программ Российской Федерации, реализуемых в Республике Дагестан в 2014 году : распоряжение Правительства Республики Дагестан от 16 мая 2014 г. № 142-р.

<sup>7</sup> URL: <http://minec-rd.ru>.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> *Мудуев Ш.С.* Проблемы районирования и перспективы развития Республики Дагестан // Экономическое зонирование и проблемы формирования агломераций в Республике Дагестан : материалы круглого стола, проведенного 15 мая 2012 г. в ИСЭИ ДНЦ РАН. Махачкала, 2012.

*Поступила в редакцию 03.12.2014 г.*