

Перцов Л.В.

# ЭВОЛЮЦИЯ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫХ ПРОГРАММ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

## Аннотация

В статье представлены результаты исследования динамики утверждения региональных программ, их правового статуса, использования методов оперативного управления, финансирования программ и координации их применения со стратегическими документами.

Показано, что программы социально-экономического развития становятся все более востребованным инструментом управления регионами. Выделена тенденция увеличения числа интегрированных систем среднесрочного и стратегического планирования в последние годы. Обосновано, что большинство программ, применявшимися в 1999 – 2008 гг., содержат как программные, так и индикативные элементы.

**Ключевые слова:** управление, регион, мониторинг, программа социально-экономического развития, стратегия, мероприятие.

Термин «программно-целевое планирование» впервые был использован в Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10.06.1969 № 433-157 «О дальнейшем улучшении планирования развития вооружения и военной техники». Начиная с принятия постановления, программно-целевые методы управления быстро получили широкое распространение на всех уровнях государственной власти. В 1970–1980 гг. целевые программы в качестве элемента системы государственного управления плановой экономикой получили настолько широкое распространение, что, по мнению

известных отечественных ученых В.Н.Лексина и А.Н.Швецова, можно говорить о «программной лихорадке... охватившей структуры власти и управления всех уровней – от ЦК КПСС, Совмина СССР, союзных министерств и ведомств до сельских и поселковых советов» (Лексин, 1997, 294).

Применялись как программы отраслевого характера, так и комплексные программы территориального развития, охватывающие основные направления развития народного хозяйства и социальной сферы того или иного административно-территориального образования. Программы территориального развития играли при этом исключительно важную роль механизма взаимной увязки планов развития отраслей народного хозяйства (Шнипер, 1983, 72).

Научным обоснованием применения программно-целевого метода занимались десятки коллективов ученых. Ими были выделены критерии применения программно-целевого метода управления, сформулированы основные принципы подготовки программ, произведена классификация программных инструментов управления по нескольким признакам, указаны принципы расчета и обоснования ресурсного обеспечения программ, охарактеризованы вопросы реализации программ в условиях межведомственной координации, рассмотрены методы согласования ведомственных интересов. Хотя их труды отражали принципиально отличный от сегодняшнего характер функционирования хозяйственной системы, их актуальность до сих пор остается значительной.

Несмотря на изолированность от международного профессионального сообщества, в Советском Союзе сформировалась традиция, внесшая выдающийся вклад в развитие методологии программно-целевого управления. В то же время отечественным научным разработкам был присущ ряд системных недостатков, главный из которых связан с тем, что основное внимание уделялось этапу обоснования и подготовки в ущерб проработке механизмов реализации, мониторинга и оценки. Другим слабым местом являлся безальтернативный характер прогнозирования, невнимание к рискам реализации (Штульберг, 2004, 7). Эти недостатки привели к дискредитации программно-целевого метода управления, который несправедливо рассматривался прежде всего как составной элемент общей системы советского государственного планирования.

В современной России термин «программа социально-экономического развития» на федеральном уровне был впервые определен Федеральным законом от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», который оформил правовые основы применения программ социально-экономического развития Российской Федерации. По аналогии с этим Законом в дальнейшем происходило формирование правовой базы большинства регионов.

Рубежным этапом применения программно-целевого метода для государственного регулирования территориального развития стало принятие Распоряжения Правительства Российской Федерации от 14.06.2001 № 800-р «О совершенствовании деятельности по разработке, утверждению и реализации программ экономического и социального развития субъек-

тов Российской Федерации, Минэкономразвития России» и Приказа Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации № 170 от 17.06.2002, утвердившего Типовой макет программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (далее – Типовой макет).

В соответствии с Типовым макетом региональные программы социально-экономического развития должны были стать инструментом комплексного анализа ситуации в субъекте Федерации, формализации приоритетов и последующего планирования ключевых мероприятий, финансируемых за счет бюджетов всех уровней в среднесрочном периоде. Макет определил детальный перечень обязательных элементов комплексной программы социально-экономического развития. К числу основополагающих принципов Типового макета относится применение комплексных программ для взаимной увязки различных отраслевых программ и непрограммных инструментов развития. Предполагалось, что программы, с одной стороны, обеспечат эффективное встраивание регионов в документы, определяющие приоритеты развития страны в целом (Программы социально-экономического развития Российской Федерации, позднее Концепция социально-экономического развития до 2020 г.), с другой – позволят скоординировать внутрирегиональные отраслевые приоритеты.

После утверждения Типового макета в регионах было принято несколько десятков программ социально-экономического развития. В течение 2002 – 2007 гг. Министерство экономического развития и торговли осуществляло регистрацию и ведение реестра программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Наличие или отсутствие зарегистрированной программы имело значение при распределении средств федеральных целевых программ. Ведение реестра программ социально-экономического развития было прекращено после отставки Правительства в сентябре 2007 г.

Интенсивное применение программ социально-экономического развития сопровождалось резко негативными отзывами об этой практике со стороны значительного числа специалистов (Пчелинцев, 2004, 4; Пилясов, 2005, 89). В то же время обзор работ, ориентированных на анализ практики применения программ социально-экономического развития российских регионов, позволяет сделать вывод о явном недостатке научного знания, о реальной роли таких программ в практике регионального управления. Было выявлено лишь два исследования, в которых эмпирический анализ серии программных документов социально-экономического развития регионов проведен на основе четкого определения целей, задач и методов исследования. Последнее из них датируется 2006 г. (Николаев, 2002; Николаев, 2006).

Проведенный анализ практики применения среднесрочных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации восполняет указанный пробел. В основе анализа лежат мониторинг региональной правовой базы и изучение выявленных в ходе него текстов программ, утвержденных в 1999–2008 гг. Информационную базу мониторинга составили справочно-правовая система «Консультант-регион» и сводные

данные Министерства экономического развития Российской Федерации «Результаты реализации высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации мероприятий административной реформы в части внедрения механизмов управления по результатам». В дополнение к этим источникам использовались также официальные сайты региональных органов власти.

Следует указать на ряд методологических особенностей мониторинга. Во-первых, исследовалось фактическое применение программ в этот период. Это означает, что были проанализированы все правовые акты, утвержденные до 1999 г., но действующие в 1999 и последующие годы, и все вступившие в силу в 1999–2008 гг. правовые акты. При этом термины «программа социально-экономического развития», «программа экономического и социального развития», «комплексная программа развития» и ряд специфических названий, которые можно встретить в региональных правовых актах, рассматривались как синонимы.

Во-вторых, в рассматриваемый период количество субъектов Российской Федерации уменьшилось с 89 до 83 за счет присоединения ряда автономных округов к другим регионам. Поэтому для получения однородных данных анализ был проведен только по регионам, существующим в настоящее время.

В ходе мониторинга было выявлено 108 комплексных среднесрочных программ регионального развития, утвержденных в 65 субъектах Федерации. Полнота сведений о программах неодинакова и зависит от источника информации. Так, недоступны тексты 27 из 108 выявленных программ, данные о фактической продолжительности периода реализации отсутствуют в отношении шести программ. Использование только программ, в отношении которых имеется вся информация, привело бы к неоправданному сужению рамок исследования, поэтому анализ проведен по всем 108 программам без учета данных, отсутствующих по каждому конкретному показателю.

Особенностью развития систем регионального управления в рассматриваемый период стало одновременное развитие программных и стратегических методов. Приоритеты развития региона могут быть сформулированы как в комплексных программах социально-экономического развития, так и в долгосрочных стратегиях, выделяющих общие направления развития. На практике различия между комплексной программой, в основе которой лежат мероприятия, нацеленные на достижение ориентиров, сформулированных в стратегических документах, и комплексной программой, непосредственно содержащей базовые цели и задачи, могут быть очень значительны. Это определяет целесообразность выявления связи программ социально-экономического развития и стратегических документов (стратегии, концепции и т.п.).

Распределение вступивших в силу программ по годам рассматриваемого периода представлено в таблице 1. Таблица отражает год начала действия 99 среднесрочных программ (три действующие программы были приняты до 1999 г., еще в отношении шести нет точной информации о дате начала реализации).

Таблица 1

**Динамика вступления в силу среднесрочных программ  
социально-экономического развития в субъектах  
Российской Федерации в 1999–2008 гг.**

Год	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Количество вступивших в силу комплексных программ	2	6	6	10	14	13	16	9	9	14
Количество действовавших комплексных программ	5	10	14	21	32	39	49	46	46	50

В 1999–2005 гг. число действовавших программ быстро росло. При этом количество вновь начинаемых программ после недолгого периода роста вышло в 2002 г. на стабильный уровень и затем колебалось в интервале от 9 до 16.

Таблица 2

**Динамика количества субъектов Российской Федерации,  
применявших методологию среднесрочного  
программирования в 1999–2008 гг.**

Год	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Количество регионов, впервые принявших среднесрочные комплексные программы	2	5	4	9	10	7	11	4	2	4
Общее количество регионов, использовавших среднесрочные комплексные программы	5	10	14	23	33	40	51	55	57	61

В таблице 2 указаны годы фактического вступления в силу первых в рассматриваемом периоде программ социально-экономического развития (без четырех регионов, в отношении которых эти сведения недоступны). Вполне логично, что пик внедрения данной методологии пришелся на первые годы после утверждения Типового макета. Более интересно, что после прекращения в 2007 г. практики регистрации Министерством экономического развития и торговли утвержденных в регионах комплексных программ интенсивность их использования не снизилась. Так, в 2008 г. количество действующих программ достигло максимума, в течение года была начата реализация 14 новых программ, четыре региона воспользовались этим инструментом впервые за десятилетие.

Какой-либо нормативный правовой акт, регулирующий роль и порядок применения среднесрочных программ социально-экономического развития, действовал в 48 из 83 субъектов Федерации. В семи регионах из

этого числа правовые акты, определявшие статус комплексных программ, были утверждены, но сами программы не использовались. Таким образом, правовая база существовала в 63,1% (41 из 65) регионов, использовавших среднесрочные комплексные программы в 1999–2008 гг. В 32 из них период действия этих правовых актов охватывал весь период фактического применения программ, в оставшихся 9 регионах – лишь часть этого периода (Республика Алтай, Республика Коми, Республика Саха, Республика Хакасия, Алтайский и Красноярский края, Иркутская и Курганская области, г. Санкт-Петербург). Все шесть субъектов Федерации, в отношении которых есть информация о принятии программ социально-экономического развития, но нет точных данных о времени их фактического использования, классифицируются вне зависимости от периода действия этих программ.

Корректировались в ходе исполнения 40,6% (26 из 64) программ, завершенных на момент проведения исследования, в отношении которых есть информация. Средняя программа из группы хотя бы раз корректировавшихся программ была отредактирована 2,7 раза за весь период действия, или 0,7 раз за каждый год реализации. 11 программ редактировались один раз за весь период реализации, 6 программ – 2 раза, 9 программ – 3 и более раза.

Данный показатель характеризует интенсивность применения программ при осуществлении регионального управления. Быстрые изменения социально-экономической ситуации последнего десятилетия обуславливают потребность внесения изменений в программы большинства регионов. Очевидно, что достаточно ограниченное число регионов пошло по пути систематического внесения поправок для актуализации программ. Большая же часть либо вообще не редактировала программы, либо вносила изменения после нарастания критического разрыва между содержанием программы и реальной социально-экономической ситуации.

Регулярным утверждением планов действий по реализации в рассматриваемый период сопровождалось исполнение 34,3% (37 из 108) программ. Эти инструменты использовались в 17 субъектах Российской Федерации. Практически во всех регионах их длительность составляла год, а сами планы были тесно увязаны с законом субъекта Федерации о бюджете на соответствующий период. Исключения составляли Липецкая область (квартальные планы) и Ханты-Мансийский автономный округ (двух-, трехлетние планы). Следует обратить внимание, что в качестве планов в рамках исследования учитывались и годичные документы, также носявшие название «программа социально-экономического развития», если они принимались в дополнение к действующей среднесрочной программе – такая схема применялась в Республике Бурятия, Удмуртской Республике и Курганской области. К планам по реализации программ отнесены и годичные планы действий региональных органов государственной власти, одновременно привязанные к стратегическому и программному документу.

Показатели частоты корректирования документа непосредственно связаны между собой. Оба они характеризуют – хотя и опосредованно – практическую значимость комплексной программы в процессе регионального управления. Объединяя полученные результаты, можно указать, что 85,5% (53 из 62) программ, в отношении которых доступна информация,

хотя бы однажды были скорректированы в ходе исполнения либо сопровождались планами оперативных действий. В отношении 10 программ из этого перечня имело место и то и другое. Следовательно, можно утверждать, что подавляющая часть комплексных программ социально-экономического развития рассматривалась региональными органами власти как реальный инструмент управления.

В период мониторинга четко прослеживалась тенденция не только роста числа утверждаемых комплексных программ регионального развития, но и их качества. Очевидно, что пограничным в этом процессе стал 2003 год, т.е. первый год после утверждения Типового макета. В 1999–2002 гг. и ранее доминировали программы, не содержащие иерархических систем, целей, задач, мероприятий и соответствующих им показателей. Нередко утверждаемые документы вообще не содержали каких-либо мероприятий, т.е. не являлись программами по существу. Начиная с 2003 г. число таких программ значительно уменьшилось, в 2007–2008 гг. они практически отсутствовали. Колossalный прогресс наблюдался и в отношении организационных механизмов реализации программ, а также систем мониторинга этой реализации. Если ранее типичными показателями реализации программы являлось простое перечисление ключевых статических показателей социально-экономического развития, то к настоящему времени подавляющая часть программ содержит раздельное представление планируемых к достижению показателей общего развития и показателей, отражающих успешность реализации мероприятий. В ряде программ появился сценарный анализ возможных вариантов развития и соответствующие ему количественные показатели (Программа экономического и социального развития Брянской области на 2006–2008 гг., Программа экономического и социального развития Пензенской области на 2008–2012 гг. и т.д.).

В 1999–2008 гг. в 66 из 83 субъектов Российской Федерации существовал хотя бы один документ стратегического характера. В этот период действовало не менее 85 стратегий, концепций, планов стратегического развития, еще не менее 11 были утверждены уже в 2009 г. В отдельных случаях действовавший в регионе документ подвергался радикальной содержательной переработке, не меняя названия (в Республике Карелия такие переработки происходили раз в 2–3 года).

Как и комплексное программирование, региональное стратегическое планирование в России претерпело значительные изменения. Так, до 2004 г. был выявлен 21 утвержденный стратегический документ средней продолжительностью 8,8 лет. Как правило, эти документы назывались концепциями. В 2004–2008 гг. число выявленных документов резко выросло и составило 64, а средняя продолжительность периода действия увеличилась до 14,2 лет. Большая часть этих документов была названа уже стратегиями. Трансформация системы стратегического планирования пришла на 2006–2008 гг., в течение которых стратегии были приняты в 43 регионах. Очевидно, что переломную роль в этом сыграл Приказ Министерства регионального развития от 27.02.2007 № 14 «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации», обеспечивший методические основы их подготовки.

Распределение субъектов Федерации по характеру применения систем среднесрочного программирования и стратегического планирования в 1999–2008 гг. выглядит следующим образом. В 12 регионах органы государственной власти применяли только среднесрочные программы социально-экономического развития, в 13 – только документы стратегического характера, в 53 регионах применялись как программы, так и стратегические документы, в 5 отсутствовали оба эти инструмента.

Все шесть субъектов Федерации, по которым точные данные по периоду применения комплексных программ недоступны, входят в группу, где использовались оба рассматриваемых механизма. Из оставшихся 47 регионов в трех применение программ и стратегических документов было полностью разнесено по времени, в 26 – период одновременного действия не превышал двух лет. В 12 регионах программные и стратегические документы параллельно действовали 3–4 года, и только в шести регионах – 5 и более лет (Алтайский и Красноярский края, Ивановская, Курганская, Мурманская и Свердловская области). Таким образом, лишь относительно небольшая доля регионов систематически применяла рассматриваемые механизмы в комплексе.

Существенно расширяет полученную картину анализ динамики использования методов программирования и стратегического планирования, представленной в таблице 3.

Таблица 3

**Динамика числа субъектов Российской Федерации, применявших среднесрочные программы и стратегии (концепции) развития в 1999–2008 гг.**

Год	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Общее количество регионов, использовавших документы стратегического планирования	8	8	13	15	18	22	24	31	44	58
Общее количество регионов, использовавших среднесрочные комплексные программы	5	10	14	23	33	40	51	55	57	61
Количество регионов, одновременно использовавших программы и стратегии (концепции)	1	2	2	2	4	9	11	16	25	37

Четко прослеживается, что в первую половину исследуемого периода одновременное применение программ и стратегий действительно наблюдалось достаточно редко. Однако после начала массового изготовления стратегий социально-экономического развития в 2006–2008 гг. ситуация радикально изменилась. В 2008 г. уже в 37 регионах имело место парал-

ельное действие комплексной программы и стратегии (концепции). Хотя основной период исследования был ограничен 2008 г., в отношении данного показателя была произведена и оценка значения по итогам 2009 г. Систематическая информация за 2009 г. отсутствует, но по выборочным данным можно утверждать, что к началу 2010 г. число регионов, где одновременно действовали комплексная программа и долгосрочная стратегия, составило не менее 50.

С учетом того, что подготовка и согласование программного и стратегического документа регионального развития занимают от полугода до нескольких лет, а пик утверждения стратегий и концепций приходится на последние два года рассматриваемого периода, для получения системных результатов о характере взаимной связи программных и стратегических документов не хватает информации. Полноценный анализ этого вопроса будет возможен лишь через несколько лет.

Вместе с тем уже сегодня четко прослеживается, что бум внедрения стратегических документов, безотносительно их качества, сказался на содержании комплексных программ социально-экономического развития. Программы стали конкретнее, система их целеполагания все чаще становится ориентированной на стратегические приоритеты. Следует также отметить получившую распространение в 2007–2008 гг. практику формирования интегрированных систем стратегического планирования и среднесрочного программирования. На стратегиях, в частности, были основаны все 11 вступивших в силу в 2008 г. комплексных программ, тексты которых доступны для исследования. В предшествующие годы скоординированное применение среднесрочных программ и стратегий (концепций) в России практически отсутствовало.

Обращает на себя внимание разнообразие подходов к формированию и увязке программных и стратегических документов. Так, в Программе социально-экономического развития Белгородской области на 2008–2012 гг. и Программе социально-экономического развития Алтайского края на среднесрочную перспективу (2008–2012) и до 2017 г. указано, что они являются механизмами реализации первого этапа соответствующих стратегий развития. Цели программ лежат в русле общего видения развития, определенного в соответствующих стратегиях, но обе они являются полностью самостоятельными документами, подготовленными в строгом соответствии с Типовым макетом. Иная схема сформирована в Республике Карелия. Действующая стратегия социально-экономического развития до 2020 г. также определяет приоритеты развития, но помимо них включает в себя и характеристику конкретных направлений деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В утвержденной в тесной увязке со стратегией Программе экономического и социального развития Республики Карелия на период до 2010 г. акцент делается на инвестиционных проектах частного сектора. При этом ежегодно утверждаемые планы действий Правительства Республики Карелия по реализации приоритетных направлений экономического и социального развития основываются одновременно на двух указанных документах. Различия в методах интеграции среднесрочных программных и долгосрочных стратегических документов развития свидетельствуют о

попытках администраций учесть сложившиеся особенности развития территорий и сложившихся систем управления, а также о неполноте федеральной правовой базы.

Структура финансирования программных мероприятий отражает меру их управляемости органами государственной власти субъектов Федерации. Три основных источника финансирования региональных программ – это средства консолидированного бюджета субъекта Федерации, средства федерального бюджета и внебюджетные источники. Обращает на себя внимание, что лишь 71,6% (58 из 81) программ содержат указание общего объема средств и их распределение между мероприятиями. Прочие либо вообще не содержат планируемых объемов финансирования (14 программ), либо отражают суммы, необходимые для реализации отдельных подпрограмм, других составляющих программ (9 программ).

Планируемое финансирование средней программы комплексного регионального развития, по выборке из 58 единиц, на 17,3% осуществлялось из федерального бюджета, на 18,5% из консолидированного регионального бюджета и на 64,2% за счет внебюджетных источников (значения получены по долевому выражению значений показателя; расчет средних значений по стоимостным значениям некорректен в связи с изменением покупательной способности денежных средств в рассматриваемом периоде). Наблюдаемая структура финансирования однозначно свидетельствует о доминирующей роли частного сектора в обеспечении реализации программ социально-экономического развития. Включаемые в комплексные программы проекты, финансируемые за счет внебюджетных средств, составляют ядро программных мероприятий, что определяет невозможность прямого правомерного воздействия на большую часть реализуемых мероприятий.

В большинстве субъектов Федерации доля средств на финансирование планируемых программных мероприятий находилась в интервале от 50% до 85% (в 9 регионах этот показатель составлял менее 50%, в 3 регионах – более 85%). Уникальна программа «Экономическое и социальное развитие Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2005–2010 гг.», доля частных средств в финансировании которой составляет всего 12,2%. Соотношение средств федерального и консолидированного регионального бюджетов в среднем по выборке близко к единице, но характеризуется значительным разбросом. Так, в регионах с наибольшим значением показателя, доля средств федерального бюджета превышает 75% (Воронежская, Калининградская, Читинская области, Еврейская автономная область), с наименьшим – составляют менее 25% (Курская, Липецкая, Тульская области, Ханты-Мансийский автономный округ). Фактически это означает, что данное соотношение определяется в первую очередь не уровнем зависимости регионального бюджета от безвозмездных поступлений из федерального бюджета, а выбранным подходом к формированию перечня программных мероприятий.

Практически во всех программах роль муниципальных бюджетов (3,3% в среднем по регионам, где указаны эти данные) была крайне ограничена, в 20 из 58 программ доля местных бюджетов в общем объеме финансирования даже не выделена.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, практика применения комплексных программ регионального развития в современной России стабильно развивается. После утверждения в 2002 г. Типового макета программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации рост числа применяемых программ носил лавинообразный характер. В 2008 г. количество действующих в стране региональных программ достигло 50, что является максимальным значением за десятилетие.

Во-вторых, данные о правовом статусе и сопровождении реализации программ средствами оперативного управления (краткосрочные планы по реализации и актуализации путем внесения поправок) косвенно свидетельствуют о реальной, а не номинальной роли программ в практике управления большинства регионов.

В-третьих, структура источников финансирования программ и ряд других показателей дают основание констатировать смешение индикативной и собственно программной составляющих при их формировании. Частный сектор играл решающую роль в обеспечении достижения плановых показателей программ социально-экономического развития, что закономерно в условиях современной экономической системы. Вместе с тем практически все программы включали в себя описание мероприятий, планируемых к реализации региональными органами государственной власти. Большой части программ, таким образом, был присущ смешанный «программно-индикативный» характер, т.е. им было свойственно объединение ориентирующих, индикативных, и собственно программных элементов.

Обобщая изложенное, можно констатировать, что после существенной трансформации, обусловленной радикальным изменением социально-экономической среды, комплексное программирование регионального развития вновь оказалось востребованным в системе государственного управления. Особого внимания заслуживает то, что интенсивность и качество применения программ социально-экономического развития не снизились с ослаблением соответствующего стимулирования со стороны федеральных органов власти – ни после прекращения официальной регистрации программ в Министерстве экономического развития, ни из-за распространения в последние годы долгосрочных стратегий развития. Возрождение практики применения комплексных программ регионального развития в минувшем десятилетии отражает нормализацию методов регионального управления, которые безотносительно особенностей функционирования экономики должны включать в себя краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную составляющие.

Вместе с тем анализ практики применения программ социально-экономического развития свидетельствует о неполноте нормативно-правового обеспечения использования программ. Существуют серьезные различия между подходами Федерального закона № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» и Типового макета программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Требует решения вопрос соотношения программных и стратегических документов

регионального развития. Все это обуславливает целесообразность упорядочивания законодательства в данной сфере (принятие отдельного федерального закона либо добавление соответствующих статей в Бюджетный кодекс Российской Федерации с детализацией терминов и принципов формирования программ в отдельных методических рекомендациях, утвержденных подзаконным нормативно-правовым актом). Ключевым направлением совершенствования практики применения среднесрочных программ социально-экономического развития на сегодняшний день является однозначное определение задач данного инструмента, его места среди других механизмов управления.

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 1997.
2. Николаев М.А., Махотаева М.Ю. Обобщение опыта планирования социально-экономического развития в субъектах РФ // Вопросы экономики. – 2002. – № 5. – С. 126–136.
3. Николаев И.А., Точилкина О.С. Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ) // Общество и экономика. – 2006. – № 7–8. – С. 269–287.
4. Пилясов А.Н., Разбегин В.Н. Опыт регионального программирования в России в 1992–2004 гг. // Пространственная экономика. – 2005. – №3. – С. 137–147.
5. Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. – М.: Наука, 2004.
6. Шнипер Р.И. Методологические основы разработки комплексных территориальных программ // Организация и эффективность научных исследований. – 1983. – № 5. – С. 69–79.
7. Штульберг Б.М. Система обоснований перспектив развития регионов. – М.: СОПС, 2004.