

УДК 332.05

**КЛОЧКОВА АЛЕКСАНДРА ЛЕОНИДОВНА,**

ст. преподаватель Ростовского  
государственного экономического университета (РИНХ),  
e-mail: klochkova\_alex86@mail.ru

**ЧЕРНЕНКО ОЛЬГА БОРИСОВНА,**

д. э. н., профессор Ростовского  
государственного экономического университета (РИНХ),  
e-mail: obch2911@yandex.ru

### К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ЗНАЧИМЫХ ОРИЕНТИРОВ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА В ПРОЦЕССЕ ПРОГРАММИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

**Аннотация.** В статье предлагается в процессе программирования территориального развития использовать определение значимых ориентиров социально-экономического развития регионов. Это позволит, с одной стороны, усилить стратегическую значимость государственных программ субъекта РФ, а с другой — сократить региональную поляризацию и активизировать процессы сглаживания диспропорций, как между регионами, так и внутри них. **Предметом исследования** являются основные направления повышения стратегической значимости государственных программ на основе определения значимых ориентиров социально-экономического развития. **Цели работы** — обоснование сущности и значения определения значимых ориентиров социально-экономического развития на принципах региональной деполяризации. В работе **использованы методы** системного анализа и синтеза. **Результаты работы:** автором произведена классификация государственных программ субъектов РФ в зависимости от цели регионального развития и ресурсного потенциала, а также выделены основные социально значимые ориентиры. **Область применения результатов:** при разработке стратегий и государственных программ как на федеральном, так и на местном уровне. **Выводы:** определение значимых ориентиров при формировании государственных программ (в статье представлен перечень возможных значимых ориентиров социально-экономического развития региона в рамках двух видов государственных программ) позволит перейти от поляризационного принципа программно-целевого подхода к деполяризационному, тем самым обеспечит повышение стратегической значимости государственных программ. В статье автором представлен иллюстративный материал в виде рисунка.

**Ключевые слова:** регион, развитие, поляризация, программно-целевой подход, государственная программа субъекта РФ, значимые ориентиры социально-экономического развития.

---

**KLOCHKOVA ALEXANDRA LEONIDOVNA**  
senior lecturer, Rostov state University of Economics (RINH)  
e-mail: klochkova\_alex86@mail.ru

**CHERNENKO OLGA BORISOVNA**

doctor of Economics, Professor of  
Rostov state economic University University (RINH)  
E-mail: obch2911@yandex.ru

### TO THE QUESTION ABOUT THE DEFINITION OF IMPORTANT REFERENCE POINTS FOR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGION IN THE PROCESS OF PROGRAMMING TERRITORIAL DEVELOPMENT

**Abstract.** in the article it is proposed to use the definition of significant landmarks of socio-economic development of regions in the process of territorial development programming. This will

allow, on the one hand, to strengthen the strategic importance of the state programs of the subject of the Russian Federation, and on the other - to reduce regional polarization and intensify the processes of smoothing imbalances, both between regions and within them. **The subject** of the study is the main directions of increasing the strategic importance of government programs based on the definition of significant guidelines for socio-economic development. The purpose of the work is to substantiate the essence and importance of determining significant guidelines for socio-economic development on the principles of regional depolarization. **The methods** of system analysis and synthesis are used in the work. **Results:** the author made a classification of state programs of the Russian Federation depending on the purpose of regional development and resource potential, as well as identified the main socially significant guidelines. Scope of application of the results: in the development of strategies and government programs at both the Federal and local levels. **Conclusions:** the definition of significant guidelines in the formation of state programs (the article presents a list of possible significant guidelines for socio-economic development of the region in the framework of two types of state programs) will move from the polarization principle of the program-target approach to depolarization, thereby increasing the strategic importance of state programs. In the article the author presents illustrative material in the form of a picture. **Keywords:** region, development, polarization, program-target approach, the state program of the subject of the Russian Federation, significant guidelines of social and economic development.

**Введение.** Сложившаяся в результате преобразования российской экономики пространственно-экономическая ситуация характеризуется не только социальной поляризацией, выражающейся в углублении расслоения внутри общественно-экономической формации, но и усилением региональной дифференциации, экономическая подоплека которой базируется на неравномерности природно-климатических, агломерационно-урбанистических, финансовых, социокультурных, а также политических условий их развития. Кроме этого, продолжающееся увеличение внутри и межрегиональных диспропорций не способствует принципам реализации современной парадигмы экономического роста как на федеральном, так и региональном уровне, в связи с чем вопросы определения стратегически значимых ориентиров развития в программных документах регионов значительно актуализируются.

В статье автором предложены основные направления повышения стратегической значимости государственных программ на основе принципа сокращения региональной поляризации и активизации процессов сглаживания внутренних и межрегиональных диспропорций.

**Основное содержание исследования.** Основные элементы национального богатства в виде природных ресурсов и трудового потенциала распределены между субъектами неравномерно, а экономические условия их развития под влиянием как внутренних, так и внешних факторов постоянно изменяются, происходит существенное углубление неравенства регионов по уровню социально-экономического развития. Проявляясь одновременно, социальные и экономические факторы, усиленные спецификой размещения материальных элементов, обуславливают усиление дифференциации применения программно-целевого подхода как на федеральном уровне, так и в отдельных субъектах, что требует развития его методических основ.

Централизованный характер управления развитием страны не может учитывать всех условий конкретного региона, поскольку только уровень субъекта дает возможность провести достоверную оценку потенциала, определить направления развития.

Поскольку регионы дифференцированы не только по географическому и природному признаку, но и по уровню ресурсного обеспечения, активности и квалифицированности трудового потенциала, развития производства и т. д., применение стратегического, а затем и программного планирования предполагает разнонаправленный подход. Федеральные нормативные акты, регулирующие плановую деятельность на уровне регионов, должны носить «рамочный» рекомендательный характер, чтобы регионы при его реализации могли учитывать свою специфику.

С учетом нарастающей поляризации регионов на уровне страны формируются две концепции или два направления использования программно-целевого подхода: формирование территориального пространства регионального развития, основанного на поляризационных процессах, то есть поляризационное направление, и деполаризационное направление, которому при-

сущи процессы усиления регионального сглаживания [8, с. 212]. Преобладает потребность в государственной стратегии регионального развития, которая будет учитывать процессы поляризационной дифференциации регионов. Это не исключает необходимость сглаживания неравномерности и диспропорций в региональном развитии, однако политика выравнивания должна опираться именно на центральные точки роста, которые характерны для конкретного региона в условиях его самобытности.

Основным механизмом обеспечения сглаживания диспропорций в различных аспектах социально-экономического развития регионов программно-целевой подход может стать только в том случае, если его использование будет нацелено на учет значимых ориентиров социально-экономического развития регионов в рамках государственных программ как федерального, так и регионального уровня.

Определение значимых ориентиров социально-экономического развития на уровне регионов представляет собой скоординированную целеполагающую деятельность на основе программирования территориального развития с установлением конкретных целей и соответствующих им мероприятий, разработанных в направлении устойчивого развития, подразумевающего для всех поколений повышение уровня общественного и личного благосостояния, улучшение условий и качества жизни, развитие экономического и природно-ресурсного потенциала территории [1].

К таким ориентирам можно отнести социальное благополучие, экономику инновационного лидерства, сбалансированность пространственного развития, конкурентоспособность мирового уровня, развитие институтов экономической свободы, безопасность и справедливость в отношении населения регионов и другие [4, с. 28].

В настоящее время программно-целевой подход используется при формировании государственных программ на федеральном, региональном и местном уровнях. Методологической основой для их разработки являются два нормативных документа, в одном из которых утвержден сам перечень программ (утвержден распоряжением Правительства РФ от 11 ноября 2010 года № 1950-р [ред. от 13.10.2018]); в другом обозначен порядок формирования, реализации и определения (оценки) эффективности государственных программ (утвержден Постановлением Правительства РФ от 02.08. 2010 года № 88 [ред. от 25.12.2018]). Методика разработки и реализации программных документов, утвержденная Приказом Министерства экономического развития России от 22.12.2010 года № 670, в данный момент не используется и документ утратил силу.

Современный этап развития планирования регионального развития основан на системе двух основных уровней документов: Концепции (стратегии) развития субъекта РФ и составленных в их рамках государственных программ субъекта РФ [1].

Государственная программа субъекта РФ представляет собой стратегический документ, предназначенный для выделения основных целей регионального развития, основных инструментов и механизмов государственной политики, направленных на реализацию значимых ориентиров развития и необходимых для достижения обозначенных задач, а также ожидаемых результатов социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочную перспективу.

Формально государственная программа субъекта РФ представляет собой документ, который содержит общие цели и основные обязанности по их достижению субъектов региональной экономики, в качестве которых выступает симбиотическая система, включающая региональные органы власти, хозяйствующих субъектов, общественные организации и население.

При этом чем в большей степени программные документы коррелируют со стратегией регионального развития и разрабатываются на основе показателей стратегии развития региона и принятых внутри нее ориентиров, тем больше возрастает их стратегическая значимость.

Дифференциация регионов по социальным, финансовым, ресурсным факторам обуславливает, по нашему мнению, разделение государственных программ субъектов РФ на два основных вида.

Первый вид — это программы развития, в которых значимые ориентиры социально-экономического развития региона в большей степени направлены именно на экономический рост и развитие регионов, имеющих для этого ресурсный потенциал.

Ко второму виду необходимо отнести антикризисные программы, в которых значимые ори-

ентиры социально-экономического развития региона направлены на преодоление кризисных явлений, обусловленных отсутствием или недостатком в регионе ресурсного потенциала [9, с. 285].

Такая классификация государственных программ субъектов РФ, в основе которой лежит дифференциация регионов в зависимости от региональной цели, определяемой величиной ресурсного потенциала и уровнем его развития, важна, поскольку от этого зависит процесс определения значимых ориентиров их развития. Главный принцип формирования государственных программ на региональном уровне заключается в том, что они должны стать инструментом реализации стратегии регионального развития, для чего необходимо усиление их стратегической роли посредством нацеливания на основные рубежи и главные направления развития регионов по основным областям экономики и социальным сферам.

На рисунке 1 отображены основные возможные значимые ориентиры социально-экономического развития региона в рамках двух видов государственных программ субъектов РФ, определяемые стратегической целью развития данного региона.



**Рис. 1.** Перечень возможных значимых ориентиров социально-экономического развития региона в рамках двух видов государственных программ.

*Источник:* Составлено автором по результатам исследований.

В качестве примера реализации данного принципа можно привести ситуацию Ростовской области. Так, Государственные программы Ростовской области разработаны в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Ростовской области на период до 2030 года (Постановление Правительства Ростовской области от 26 декабря 2018 №864) (далее — Стратегия), на ее положениях основывается комплекс конкретных программных мероприятий.

Состав Стратегии включает три основных блока: экономическую, социальную и пространственную политику. Анализ реализуемых государственных программ региона показал, что основной упор в направлении регионального развития и сближения Ростовской области с регионами-лидерами по уровню социально-экономического развития по-прежнему на показателях социальной и экономической групп, пространственная политика представлена недостаточно.

В целеполагающей части Стратегии четко усматривается сочетание инициатив центральной власти с внутренними опорными точками регионального развития, что находит свое отражение в государственных программах области.

С учетом ресурсного потенциала, исторических особенностей, структуры населения и сложившегося уровня экономического развития, Ростовскую область можно отнести к регионам, ориентированным на экономический рост и развитие, а в числе значимых ориентиров социально-экономического развития региона: а) развитие сельского хозяйства и рынка сельскохозяйственной продукции; б) внедрение инноваций и формирование современной информационно-телекоммуникационной среды; в) расширение рекреационного и туристического комплексов; г) развитие человеческого капитала.

Если делать упор на указанные ориентиры социально-экономического развития Ростовской области, формировать на их основе задачи и конкретные мероприятия в государственных программах, можно добиться расширения внутренних и внешних финансовых потоков и инвестиционных вложений в экономику региона, что не только будет способствовать росту ключевых экономических показателей, но и стабилизирует социальный климат в регионе путем создания новых рабочих мест, что снизит напряжение на рынке труда и может послужить одним из факторов повышения уровня жизни населения через трудоустройство и получение постоянного дохода в виде заработной платы.

Кроме того, реализация трех из четырех значимых ориентиров социально-экономического развития региона может внести значительный вклад в развитие территорий области, но для этого региону необходима разработка сбалансированной пространственной политики.

Усиление стратегической значимости программно-целевого подхода на уровне регионального планирования невозможно без вовлечения в процесс различных социальных групп, в том числе и на уровне принятия управленческих решений.

Все направления регионального развития взаимосвязаны между собой и не могут рассматриваться отдельно. Интеграционный механизм показателей экономического в купе с социальным развитием заключается в обеспечении высокого уровня и качества жизни населения конкретного региона, реального к достижению с учетом присущих региону как природно-экологических, так и связанных с этим ресурсных ограничений. При этом повышение уровня жизни населения может быть обеспечено только на фоне конкурентоспособности региона.

Так как государственные программы субъектов РФ имеют также и социальную направленность, они не могут быть внетерриториальными, поскольку социальные потребности в основном обусловлены составом населения на отдельных территориях. Структура населения конкретных регионов не может не зависеть от географического расположения региона, его климатических условий, исторических факторов развития. Отсюда вытекают те территориальные проблемы, на решение которых должны быть направлены программы регионального развития. Но наличие на определенных территориях разного ресурсного обеспечения вносит свою специфику и требует определения этих источников.

При формировании государственных программ в регионах важно учитывать все ресурсы, предназначенные для достижения целей и задач, поставленных государственной программой, которыми обладают органы исполнительной власти субъекта РФ. Возможны четыре основных источника ресурсного обеспечения программ:

- бюджетные ассигнования, предусмотренные при формировании программы;
- наличные материальные и трудовые ресурсы, обусловленные географическим расположением, уровнем производства, квалификацией и составом трудовых ресурсов и т. д.;
- регулятивные инструменты, среди которых правоустанавливающие, правоприменительные и контролирурующие;
- финансовые инструменты, включающие имущественные, валютные, таможенные, бюджетно-налоговые и т. д.

**Выводы и результаты:** в статье автором предложены основные критерии определения значимых ориентиров социально-экономического развития региона с учетом его специфических особенностей, формирования на их основе задач и конкретных мероприятий в государственных программах. Это может стать основным рычагом повышения стратегической значимости этих программ.

Автор на основе исследований пришел к выводу, что, воздействуя на основные показатели социально-экономического развития конкретного региона, можно сократить региональную поляризацию и активизировать процессы сглаживания диспропорций как между регионами,

так и внутри них. Эти процессы являются движущей силой экономического и социального развития не только регионов, но и страны в целом.

Предложенные автором принципы определения значимых ориентиров социально-экономического развития регионов могут быть использованы при формировании государственных программ и Стратегий развития как РФ, так и отдельных субъектов.

#### Литература

1. Kuznetsov N. G., Rodionova N. D., Ponomareva M. A., Tyaglov S. G. *Assessing Level of Integration between Subjects of Innovative Systems within Russian // An International Multidisciplinary Journal with Topics in European Integration. Vol. XX. Issue (3). Part B, 2017.*
2. Zhukova I. A., Shekhovtsov R. V., Ponomareva M. A., Tyaglov S. G. *The Mechanism to Eliminate the Damage to the System of Socio-Economic Development of the Region // An International Multidisciplinary Journal with Topics in European Integration. Vol. XX. Issue (3). Part B. 2017.*
3. Shekhovtsov R. Vi., Dimitriadi N. A., Ponomareva M. A. *Strategic Planning Of Socio-Economic Development In Russian Regions On The Basis Of Sustainability Principles // Sustainability Appraisal: Quantitative Methods and Mathematical Techniques for Environmental Performance Evaluation / Editors Marina G. Erechtkhoukova, Peter A. Kheiter, Paulina Golinska. EcoProduction. Environmental Issues in Logistics and Manufacturing. Springer, 2018.*
4. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (от 31.12.2017 №507-ФЗ)». [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/), свободный. — Загл. с экрана.
5. Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р (ред. от 13.10.2018) «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/search/?q=+13.10.2018%29/>, свободный. — Загл. с экрана.
6. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (ред. от 25.12.2018) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/198991/>, свободный. — Загл. с экрана.
7. Вахромов Е. Н. Региональная экономика в многоуровневой структуре рыночной экономики / Е. Н. Вахромов // *Вестник Иркутского государственного университета*. 2018. — № 2. — С. 26–30.
8. Иванова М. В. Региональная экономика в контексте российского федерализма / М. В. Иванова // *Север и рынок: формирование экономического порядка*. — 2011. — Т. 2. — № 28. — С. 146–149.
9. Курнышев В. В. Региональная экономика. Основы теории и методы исследования: учебник для вузов / В. В. Курнышев, В. Г. Глушкова. — М.: КноРус, 2012. — 254 с.
10. Региональная экономика. Природно-ресурсные и экологические основы / Под ред. В. Глушковой, Ю. Симагина. — М.: КноРус, 2012. — 320 с.
11. Региональная экономика / Под ред. Г. Поляка. — М.: Юнити-Дана, 2013. — 464 с.
12. Россия в цифрах. 2016: Крат. стат. сб./Росстат. — М., 2016. — 543 с.
13. Россия в цифрах. 2017: Крат. стат. сб./Росстат. — М., 2017. — 511 с.
14. Россия в цифрах. 2018: Крат. стат. сб./Росстат. — М., 2018. — 522 с.
15. Самсоненко Г. Г. Региональная экономика и управление / Г. Г. Самсоненко, А. В. Соляр. — М.: ИВЭСЭП, 2016. — 192 с.
16. Сидоров М. К. Социально-экономическая география и регионалистика России: учебник / М. К. Сидоров. — М.: ИНФРА. — М, 2010. — 400 с.
17. Социально-экономическое положение Южного федерального округа в январе–декабре 2017 года: Стат. сб./ Территориальный орган Росстат. — Ростов-на-Дону, 2017. — 236 с.

#### References:

1. Kuznetsov N. G., Rodionova N. D., Ponomareva M. A., Tyaglov S. G. *Assessing Level of Integration between Subjects of Innovative Systems within Russian // An International Multidisciplinary Journal with Topics in European Integration. Vol. XX. Issue (3). Part B, 2017.*
2. Zhukova I. A., Shekhovtsov R. V., Ponomareva M. A., Tyaglov S. G. *The Mechanism to Eliminate the Damage to the System of Socio-Economic Development of the Region // An International Multidisciplinary Journal with Topics in European Integration. Vol. XX. Issue (3). Part B. 2017.*
3. Shekhovtsov R. Vi., Dimitriadi N. A., Ponomareva M. A. *Strategic Planning Of Socio-Economic Development In Russian Regions On The Basis Of Sustainability Principles // Sustainability Appraisal: Quantitative Methods and Mathematical Techniques for Environmental Performance Evaluation / Editors Marina G. Erechtkhoukova, Peter A. Kheiter, Paulina Golinska. EcoProduction. Environmental Issues in Logistics and Manufacturing. Springer, 2018.*
4. Federal'nyj zakon «O strategicheskome planirovanii v Rossijskoj Federacii» ot 28.06.2014 № 172-FZ (ot 31.12.2017 №507-FZ)». [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/), svobodnyj. — Zagl. s ekrana.
5. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 11.11.2010 № 1950-r (red. ot 13.10.2018) «Ob utverzhdenii perechnya gosudarstvennyh programm Rossijskoj Federacii». [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.consultant.ru/search/?q=+13.10.2018%29/>, svobodnyj. — Zagl. s ekrana.
6. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 02.08.2010 № 588 (red. ot 25.12.2018) «Ob utverzhdenii Poryadka razrabotki, realizacii i ocenki effektivnosti gosudarstvennyh programm Rossijskoj Federacii». [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://base.garant.ru/198991/>, svobodnyj. — Zagl. s ekrana.

7. Vahromov E. N. *Regional'naya ekonomika v mnogourovnevnoj strukture rynochnoj ekonomiki* / E. N. Vahromov // *Vestnik Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2018. — № 2. — S. 26–30.
8. Ivanova M. V. *Regional'naya ekonomika v kontekste rossijskogo federalizma* / M. V. Ivanova // *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poryadka*. — 2011. — T. 2. — № 28. — S. 146–149.
9. Kurnyshev V. V. *Regional'naya ekonomika. Osnovy teorii i metody issledovaniya: uchebnik dlya vuzov* / V. V. Kurnyshev, V. G. Glushkova. — M.: KnoRus, 2012. — 254 s.
10. *Regional'naya ekonomika. Prirodno-resursnyye i ekologicheskie osnovy* / Pod red. V. Glushkovej, YU. Simagina. — M.: KnoRus, 2012. — 320 s.
11. *Regional'naya ekonomika* / Pod red. G. Polyaka. — M.: YUniti-Dana, 2013. — 464 s.
12. *Rossiya v cifrah. 2016: Krat. stat. sb./Rosstat*. — M., 2016. — 543 s.
13. *Rossiya v cifrah. 2017: Krat. stat. sb./Rosstat*. — M., 2017. — 511 s.
14. *Rossiya v cifrah. 2018: Krat. stat. sb./Rosstat*. — M., 2018. — 522 s.
15. Samsonenko G. G. *Regional'naya ekonomika i upravlenie* / G. G. Samsonenko, A. V. Solyar. — M.: IVESEP, 2016. — 192 c.
16. Sidorov M. K. *Social'no-ekonomicheskaya geografiya i regionalistika Rossii: uchebnik* / M. K. Sidorov. — M.: INFRA. — M, 2010. — 400 s.
17. *Social'no-ekonomicheskoe polozhenie YUzhnogo federal'nogo okruga v yanvare–dekabre 2017 goda: Stat. sb./Territorial'nyj organ Rosstat*. — Rostov-na-Donu, 2017. — 236 s.