

УДК 94:353.2 (571.1)

ОСНОВНЫЕ ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛИЗАЦИИ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ НА 2001–2005 ГГ. И РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ДОКТРИНЫ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА ДО 2020 Г.

Ширко Т.И., Анисимова Ю.А.

ФГБОУ ВПО НИ «Томский политехнический университет», Томск, e-mail: strelk-s@mail.ru

В статье анализируются проблемы разработки и реализации программы социально-экономического развития Томской области на 2001–2005 гг., а также стратегической доктрины развития области до 2020 г. Выявляются основные принципы и положения этих документов. Отмечается, что основной проблемой при выполнении программы рассчитанной на 2001–2005 гг. стали трудности с привлечением финансовых средств и инвестиций и несогласованность работы структурных подразделений администрации. С учетом выявленных недостатков в 2003 г. в Томской области начинается разработка Стратегии развития региона до 2020 г. Её основными приоритетами становятся развитие научно-образовательного комплекса, нефтегазового и лесопромышленного комплексов.

Ключевые слова: региональное развитие, программный метод управления, социально-экономическая политика, Томская область

OUTCOMES OF THE PROGRAM SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT AND FINANCIAL STABILIZATION THE TOMSK REGION FOR 2001–2005 AND ELABORATION STRATEGIC DOCTRINE OF REGIONAL DEVELOPMENT BEFORE 2020

Shirko T.I., Anisimova J.A.

National Research Tomsk Polytechnic University, Tomsk, e-mail: strelk-s@mail.ru

The article analyzes the problems of development and implementation of the program of socio-economic development of Tomsk Oblast for 2001–2005, as well as strategic doctrine development area before 2020 are identified basic principles and provisions of these programs. It is noted that the main problem in the implementation of programs designed for 2001–2005. become difficult to attract funding and investment and inconsistency of structural units of administration. Given the deficiencies identified in 2003 in Tomsk Oblast Development Strategy begins in the region until 2020 Its main priorities are the development of scientific and educational complex, oil and gas and timber industry.

Keywords: regional development, program management method, socio-economic policy, Tomsk region

В сер. 1990-х гг. в Российской Федерации были определены основы региональной политики. Одними из приоритетных её направлений стали нормализация социально-экономического положения субъектов Федерации, выявление региональных «точек роста», способных в короткие сроки стимулировать развитие региональной экономики, а также внедрение программного метода развития территорий, новых форм и методов территориального планирования [7]. На основе определенных приоритетов региональной политики в регионах разрабатываются и с 1996 г. реализуются программы социально-экономического развития субъектов Федерации, предусматривающие возможность раскрытия их экономического потенциала.

В Томской области одной из первых комплексных программ стала программа социально-экономического развития региона на 1996–2000 гг. Учитывая необходимость быстрого стимулирования развития региональной экономики, в качестве определяющей, локомотивной отрасли, которая долж-

на была стимулировать развитие остальных отраслей, была выбрана нефтегазовая отрасль, способная быстро дать финансовую отдачу, учитывая её ориентированность на экспорт. Неотъемлемой частью программы стала реализация на территории области Газовой программы. Итогами выполнения программы социально-экономического развития на 1996–2000 гг. стали строительство новой нефтегазовой инфраструктуры на севере Томской области – основном нефтегазодобывающем районе региона, а также пуск в мае 1999 г. Мыльджинского газоконденсатного месторождения. Но при этом так и не удалось выполнить основные социальные показатели программы, касающиеся роста благосостояния населения и развития предпринимательства.

После окончания срока действия программы перед руководством области встал очередная задача – разработать новую программу социально-экономического развития региона с учетом достигнутых ранее результатов и выявленных просчетов. Отметим, что с началом разработки программы

томские власти несколько запоздали. Это было связано с политическими процессами в стране и в регионе – выборами губернатора Томской области в 1999 г. и Президента России в 2000 г. Поэтому, начало разработке новой программы социально-экономического развития Томской области на 2001–2005 гг. было положено только 18 декабря 2000 г., с изданием главой администрации Томской области соответствующего постановления, которым была образована специальная комиссия для разработки проекта программы и утвержден её состав. Отличительными чертой подготовительного этапа новой программы стало привлечение к разработке её концепции муниципальных образований – районов и городов, которым было рекомендовано создать соответствующие комиссии и также приступить к разработке программ экономической и финансовой стабилизации муниципальных образований на 2001–2005 гг., а также анализ состояния банковского и страхового рынков в регионе, эффективности использования бюджетных средств и разработку мер, направленных на повышение инвестиционной привлекательности региона и т.д. [4].

Обсуждение Программы социально-экономического развития и финансовой стабилизации Томской области на 2001–2005 гг. состоялось 12 сентября 2002 г. на парламентских слушаниях в Государственной Думе Томской области. Программа предусматривала определение основных макроэкономических показателей и целевых параметров с учетом валового регионального продукта, роста объемов производства в реальном секторе экономики по важнейшим отраслям, проведение структурных и организационных преобразований, повышение эффективности производства, социальных показателей. С целью обоснования основных направлений развития Томской области в целом и муниципальных образований в частности, во многом зависящих от эксплуатации природных ресурсов, особое внимание в представленном проекте было уделено анализу эффективности использования природно-ресурсного потенциала области – нефти, газа и древесины. А в целях оперативного контроля за ходом осуществления Программы и своевременной корректировки механизма её реализации и уточнения основных целевых показателей, должна была быть организована система непрерывного мониторинга, обеспечивающая анализ достигнутых результатов и прогнозно-целевых показателей, а также оценку влияния результатов её реализации на уровень экономического развития области [6].

Обсудив основные положения программы, Дума приняла постановление, в котором, несмотря на одобрение общей направленности программы, констатировала наличие в её концепции существенных недостатков. Депутаты обратили внимание на общий декларативный характер программы, связанный с нечетким определением путей, средств, места и роли в программе муниципальных образований, отсутствием конкретных параметров улучшения жизни людей. Дума вынесла рекомендации доработать территориальную составляющую программы, определить направления реформирования ЖКХ, развития почтовой связи и дорожного строительства, здравоохранения и образования, и самое важное – выявить источники и уточнить объемы финансирования областных целевых программ [5].

В итоге, Программой социально-экономического развития Томской области до 2005 г. для реализации было определено 1043 мероприятия, из которых было выполнено 73% и полностью не выполнены 17%. Наиболее высокий процент выполненных мероприятий был реализован в сфере труда, социальной поддержки населения, лесопромышленного и агропромышленного комплексов, транспорта, связи, ЖКХ. Отметим, что проекты в этих областях были реализованы непосредственно структурными подразделениями администрации Томской области в рамках своих функциональных обязанностей. При этом доля привлеченных финансовых средств оказалась ничтожно мала.

По другим направлениям, связанным с занятостью, культурой, информатизацией, молодежной и территориальной политикой доля выполненных мероприятий составила менее 60%. Основными причинами невыполнения запланированного стали недостаточный объем бюджетного и привлеченного финансирования, отсутствие правовой базы для реализации мероприятий. Существенным недостатком программы стало отсутствие контроля за ответственными исполнителями отдельных проектов и программ и руководителями хозяйствующих субъектов Томской области. Кроме того, была выявлена проблема нечеткого разграничения зон ответственности по исполнению программы между исполнительными органами государственной власти и структурными подразделениями администрации Томской области.

В целом если говорить об оценке выполнения Программы социально-экономического развития Томской области до 2005 года, то можно констатировать, что за-

планируемый уровень основного макроэкономического показателя развития экономики области – валового регионального продукта Томской области, был достигнут. При этом, оборот розничной торговли и объем платных услуг превысили уровень, предусмотренный программой. А рост промышленного производства и инвестиций оказался ниже запланированных значений при одновременном повышении социальных показателей, что существенно увеличило финансовую нагрузку на областной бюджет.

Реализация очередной программы социально-экономического развития Томской области и выявленные проблемы поставили перед руководством области вопрос о необходимости разработки стратегии развития Томского региона, базирующейся на долгосрочных стратегических приоритетах и предусматривающую поэтапную реализацию проектов, стимулирующих экономическое развитие области. При этом основной задачей стратегической доктрины должен был стать поиск внебюджетных и частных финансовых средств для реализации проектов и программ, предусмотренных её концепцией.

Учитывая предшествующий опыт, разработка стратегии развития Томской области до 2020 г. началась заблаговременно. Начало разработке программы было положено Решением Высшего экономического совета при главе администрации (губернаторе) Томской области 30 июня 2004 года, совместно со стратегией развития Томской области до 2020 года. Подготовка программы осуществлялась на основе распоряжения правительства Российской Федерации от 14 июня 2001 года № 800-р и приказа министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 17 июня 2002 года № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации».

Но общие подходы к формулировке её основных положений стали предлагаться ещё в 2002 г. Так, на одном из заседаний областной Государственной думы губернатор В.М. Кресс заявил о том, что для успешного развития Томской области необходимо решить три основные проблемы: привлечь инвесторов в область, «превратить» Томскую область в динамичный сектор экономики и при минимальном вложении бюджетных средств в проекты ЖКХ, здравоохранения, образования и культуры, обеспечить максимальную отдачу, стимулировав их развитие как рыночных секторов экономики. Для решения этих задач предполагалось соз-

дать благоприятный имидж Томской области в России и за рубежом, способствовать переориентации малого бизнеса в сторону производства наукоемкой продукции и экспорта технологий; организовать активный экспорт образовательных услуг в другие регионы России, развивать информационные технологии и биотехнологии. При этом в основу развития экономики региона должен был быть положен огромный научный и образовательный потенциал Томской области. С этой целью планировалось создать единую базу научно-технических разработок томских ВУЗов, институтов и предприятия, обеспечив им выход на межгосударственный уровень для поиска заказчиков и потребителей наукоемкой продукции [3].

Эти идеи губернатора стали основой для разработки Стратегии развития Томской области до 2020 г., которая осуществлялась с использованием достижений современного стратегического менеджмента. Основными разработчиками программы являлись органы исполнительной власти Томской области и консорциум, в который вошли компания Strategica, ПРО-ИНВЕСТКонсалтинг, Национальный институт конкурентоспособности, выигравшие тендер. При разработке программы в процессе стратегического анализа, проведенного с участием более 300 экспертов, были определены ключевые вызовы, проблемы, конкурентные преимущества, возможности и инструменты экономического развития области, сформулировано долгосрочное видение перспектив её развития, определены цели и стратегические приоритеты экономической политики, а также проведен анализ реализации программ социально-экономического развития Томской области в предыдущие годы.

В итоге, в июле 2005 г. на заседании Высшего экономического совета Томской области консорциумом были представлены две основные модели развития Томской области. Первая модель предусматривала экономическую опору области на разработку природных ресурсов, преимущественно нефти и газа, на основе переработки которых можно было организовать производственную площадку. Вторая модель была ориентирована на всестороннее развитие мощного областного научно-образовательного комплекса, сосредоточенного в областном центре. Но в итоге было принято компромиссное решение. Область была формально разделена на «Север» и «Юг». Планировалось, что «Север» будет традиционно развиваться как производственная площадка, а «Юг» во главе с областным центром – г. Томском станет центром знаний и инноваций.

В преддверии начала реализации стратегии в Томской области была проведена административная реформа и утверждена новая структура администрации Томской области, адаптированная к внедрению проектно-программного метода управления. А также в соответствии с основными положениями концепции начали разрабатываться стратегические программы развития районов и городов Томской области, отдельных предприятий и учреждений, ВУЗов [2].

В октябре 2005 г. Стратегическая доктрина развития Томской области была одобрена Государственной Думой Томской области. В доктрине определялось, что целью Стратегии является создание модели устойчивого регионального социально-экономического развития, которая была призвана обеспечить экономическую безопасность области, создать условия устойчивого развития Томской области как субъекта Российской Федерации, обеспечить максимальное полное использование промышленного и научного потенциала области. Декларировалось, что одним из инновационных инструментов реализации Стратегии и разрабатываемых в ее рамках программ социально-экономического развития должна была стать реализация региональной кластерной политики, направленная на организацию поддержки развития групп предприятий, научных и образовательных организаций области, объединенных связями сетевого характера, которые в перспективе приведут к формированию полноценного инновационного территориального кластера, ориентированного на производство наукоемких товаров и услуг, конкурентоспособных не только на российском, но и на мировом рынке.

Одновременно для реализации стратегии Законом Томской области от 19.04.2006 г. была утверждена Программа социально-экономического развития Томской области на период 2006–2010 гг., которая представляла собой среднесрочную основу нового стратегического плана, являясь её неотъемлемой частью [1]. Цели программы были согласованы с приоритетами социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период, определенными программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.) и другими программными и прогнозными документами Правительства Российской Федерации).

Согласно Программе социально-экономического развития Томской области на 2006–2010 гг., за 5 лет предполагалось создать динамично развивающуюся, сбалан-

сированную и конкурентоспособную региональную экономику, обеспечивающую высокий уровень доходов населения. Также планировалось улучшить деловой и инвестиционный климат области и совершенствовать механизмы управления регионом. Все достигнутые результаты в реализации проектов должны были быть подвергнуты измерению в процессе мониторинга конкретных индикаторов и показателей. Особый приоритет отводился внедрению многоканальной системы финансирования бюджетных учреждений, в том числе за счет расширения комплекса платных услуг и использования частно-государственного партнерства.

Но самой главной идеей программы являлся отказ от использования сырьевой базы Томской области как единственного устойчивого конкурентного преимущества, в том числе и для привлечения инвестиций. Учитывая уровень образования населения региона, развитый научно-образовательный комплекс и высокую предпринимательскую активность, предполагалось создать на территории области высокотехнологичные предприятия, которые должны были стать движущими силами роста региональной конкурентоспособности, коренного изменения доходов населения и бюджетной системы. В ходе реализации проектов программы, несмотря на то, что в целом были достигнуты положительные результаты, выделились новые проблемы, сдерживающие экономическое развитие Томской области, среди которых: растущая бюрократизация управления, недостаточное привлечение инвестиций, ориентация экономики региона на добывающий сектор, которую так и не удалось преодолеть, высокие налоги, неразвитость транспортной инфраструктуры и дорожной сети, что требовало долгосрочных капиталовложений. В социальной сфере в 2006–2011 гг. отмечалась низкая доступность жилья и ипотечного кредитования; высокая стоимость услуг ЖКХ, нехватка детских садов и детских площадок, наметился рост разницы в доходах различных категорий населения.

Таким образом, разработка и реализация перспективных программ развития Томской области в 2000-гг. позволила выявить магистральные направления социально-экономического развития региона и определить перспективы развития Томской области как субъекта Федерации. Между тем, результаты выполненных программ и проектов позволили определить и основные проблемы в их реализации и учесть полученный практический опыт при разработке следующих программ. Основной причиной не-

выполнения ряда проектов стали трудности с привлечением инвестиций, несогласованность работы структурных подразделений администрации, слабо развитая транспортная инфраструктура. Стратегическими приоритетами социально-экономического развития Томской области стали освоение природных ресурсов и развитие добывающих и перерабатывающих производственных комплексов, а также формирование инновационного территориально-производственного комплекса с использованием потенциала развитого томского научно-образовательного комплекса.

Список литературы

1. Закон Томской области от 19 апреля 2006 года № 79-Оз «Об утверждении Программы социально-экономического развития Томской области на 2006–2010 гг.» // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. – 2006. – № 43. – С. 17-23.
2. Ишутин В. Стратегия-2020: старт дан // Российские вести. – 2005. – 19-25 окт.
3. Кресс В.М. Время для превращений интеллектуального багажа в прибыльный // Красное знамя. – 2001. – 23 марта.
4. Постановление главы администрации Томской области от 18.12.2000 г. № 455 «О разработке программы социально-экономического развития и финансовой стабилизации Томской области на 2001–2005 гг.» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:// http://tomsk.news-city.info/docs/sistemi/dok_pertvo.htm (Дата обращения 03.06.2014).
5. Постановление Государственной Думы Томской области от 12.09.2002 г. № 314 «Об итогах парламентских слушаний «О программе социально-экономического развития Томской области до 2005 г.» // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. – 2002. – № 46. – С. 23-27.
6. Программа финансовой стабилизации Томской области на 2001–2005 годы / К. И. Таксир, Е. М. Бухвальд, А. М. Омаров и др. – М.: Б. и., 2001. – 178 с.
7. Указ Президента Российской Федерации от 3.06.1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 23. – Ст. 2756.