Воронежский государственный технический университет

Букреев Анатолий Митрофанович, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики и управления на предприятии машиностроения

Тел.: 8 (473) 243-76-67

Воронежский государственный университет

Рисин И. Е., доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой регио-

нальной экономики и территориального управления

E-mail: risin@mail.ru

Тел.: 8 (473) 221-07-22

Трещевский Ю. И., доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики и управления организациями

E-mail: utreshevski@yandex.ru

Тел.: 8-952-555-87-84

УДК 332.135

О. Б. Дзюбенко

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА — НАПРАВЛЕНИЯ И ИНСТРУМЕНТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Аннотация: целью статьи является определение основных направлений совершенствования программно-целевого управления в регионах России. Установлено, что в теоретическом аспекте особенности программно-целевого управления раскрыты не в полной мере. Это обуславливает, в значительной мере, недостатки в его практическом применении.

В результате критического анализа теоретических источников в статье сделаны выводы о совокупности функций программно-целевого управления в регионе, сформулированы три важнейших направления его совершенствования: целевое, институциональное, организационное. В составе данных направлений установлены их основные компоненты.

Ключевые слова: регион, программно-целевое управление, институциональные аспекты программно-целевого управления, организационное совершенствование программно-целевого управления.

UDK 332.135

О. В. Dzyubenko

PROGRAM GOALS MANAGEMENT OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGION — THE DIRECTIONS AND INSTRUMENTS OF IMPROVEMENT

Summary: the purpose of article is definition of the main directions of improvement of program goals management in regions of Russia. It is established that in theoretical aspect features of program goals management are revealed not fully. It causes, considerably, shortcomings of its practical application.

As a result of the critical analysis of theoretical sources in article conclusions are drawn on set of functions of program goals management in the region, three major directions of his improvement are formulated: target, institutional, organizational. As a part of this directions their main components are installed.

Keywords: region, program goals management, institutional aspects of program goals management, organizational improvement of program goals management.

Введение

Программно-целевое управление социально-экономическими системами различных уровней является на протяжении

длительного времени предметом исследования отечественных и зарубежных исследователей [1, 2, 3].

Этой проблеме уделяют внимание и многие исследователи — регионалисты. Его перспективность отмечают О. Кузнецова, В. Лексин, А. Швецов и др. [4, 5]. В. Плотников и Г. Федотова считают, что его необходимо рассматривать как управление на системной основе, ориентированное на достижение конкретного конечного результата в решении определенной проблемы, в развитии той или иной сферы или региона и в заранее установленные сроки [6, с. 3].

Ю. Шедько пишет, что программно-целевой метод позволяет решать фундаментальные задачи социально-экономического развития социально-экономических систем макро- и мезо- уровней: совершенствование территориальных пропорций, сближение уровней развития административно-территориальных образований, эффективное функционирование рынка [7].

Б. Мозголин определяет программно-целевое управление как метод управления, предполагающий достижение конкретного результата в соответствии с логикой поэтапных действий: построение дерева целей, разработка исполняющей программы, механизма ее реализации, мониторинга, оценки, корректировки [8]. Общий контекст работы позволяет утверждать, что рекомендации авторов в большей степени ориентированы на стратегическое управление, нежели на программно-целевое.

По мнению Б. Райзберга и А. Лобко, программно-целевое управление в широком смысле слова, представляет собой способ решения крупных и сложных проблем посредством выработки и проведения системы программных мер, ориентированных на цели, достижение которых обеспечивает решение возникших проблем [9].

С. Сычанина, Р. Шичиха полагают, что программно-целевое управление социально-экономическим развитием включает следующие элементы: постановку целей; разработку мероприятий, направленных на достижение целей; обеспечение согласования целей и мероприятий; мотивация агентов хозяйственной деятельности; контроль реализации и ресурсное обеспечение программных мер. При помощи программно-целевых методов составляют планы в виде программы, то есть комплекса

задач и мероприятий, объединенных одной целью и приуроченных к определенным срокам [10].

Организационные и институциональные аспекты программно-целевого управления

В исследованиях отечественных исследователей, в том числе представляющих воронежскую школу, отмечены выраженные связи между уровнем социально-экономического, инновационного развития регионов, и предрасположенности органов власти, бизнес-структур к тем или иным проектам и программам.

Так, Е. Исаева, Л. Никитина, Ю. Трещевский отмечают взаимосвязи между различными параметрами социально-экономических и институциональных подсистем регионов [11, 12].

В. Майорова, Л. Никитина установили прочную взаимосвязь такой институциональной характеристики регионов как «тип экономического поведения» (гедонистический — аскетический) с уровнем производства добавленной стоимости [13]; сформулировали требования к формированию и инструментам реализации связанных с ними стратегий социально-экономического развития регионов [14].

М. Литовкин с соавторами, продолжая исследования о влиянии типов экономического поведения на социально-экономические процессы в регионах страны, установили тесную зависимость между ними (типами поведения) и уровнем инновационного развития административно-территориальных образований [15].

В работах М. Табачниковой определены различия во взглядах социальных групп Воронежской области на возможности, угрозы социально-экономическому развитию региона и перспективы различных проектов с участием органов власти и бизнеса [16].

В этой связи необходимо обратить внимание на институциональные аспекты программно-целевого управления в регионах.

О. Алексеева пишет, что программы, реализуемые в дотационных регионах, доля регионального и местных бюджетов в финансировании программ обычно невелика — от 5 % до 30 %. Поэтому наибольшая доля финансирования программных мероприятий приходится на внебюджетные ис-

точники [17]. Понятно, что в этих условиях необходимо обоснованный выбор таких источников, использование которых позволяет решить и общерегиональные, и частные проблемы инвесторов.

О. Высоцкая считает ключевыми проблемами разработки и реализации целевых программ: нечеткость нормативно-правовой базы, определяющей порядок их разработки и внедрения на разных уровнях власти управления; слабую увязку предусмотренных мероприятий в программах различного уровня и функциональной направленности; отсутствие методологической базы; отсутствие унифицированной системы показателей для оценки уровня достижения целей [18].

В. Третьякова применительно к необходимости использовать программно-целевой метод управления отмечает, что важно учитывать тип страны, сформировавшийся на основе относительно устойчивого комплекса ее условий и особенностей развития [19]. Заметим, что, данное требование является универсальным и не ограничивается страновым уровнем. Не в меньшей степени это имеет значение для регионов, их территориальных и функциональных подсистем. Институциональные особенности регионов определяют, в значительной степени, направленность программ, состав исполнителей, систему институциональной координации.

Исходя из этого, можно предположить, что имеет место недостаточность институциональной координации в процессе реализации программно-целевого управления в регионах. Об этом свидетельствует, в частности, распыленность программ по различным сферам деятельности в регионах. Программно-целевой метод предназначен для решения наиболее актуальных задач конкретного региона, переходу к качественно новому состоянию его экономической и социальной сферы. В связи с этим важное значение имеет выбор конкретных подсистем региона, в которых будут реализовываться программы его развития. В этой связи мы разделяем точку зрения С. Сычаниной, отмечающей, что чрезмерное количество программ приводит к ослаблению контроля за их реализацией и распылению ресурсов. Заметим, что указанный автор относит эти недостатки не только к современному,

но и плановому периоду развития российской экономики [10]. Этой же точки зрения придерживается В. Третьякова [19, с. 347].

В современных условиях важное значение для реализации программно-целевого управления в регионах имеют федеральные целевые программы, на что, в частности, указывает Ф. Панфилов [20]. О. Алексеева пишет, что федеральные целевые программы регионального назначения направлены на реализацию общих целей региональной политики. Их особая роль в развитии регионов заключается в решении стратегических задач региональной экономики, ее структурной перестройки на основе инвестиционных процессов [17]. Это положение является обоснованным с точки зрения общей постановки вопроса. Однако, федеральных программ много, они являются диверсифицированными по целям, объемам ресурсов, их использование в любом случае является необходимым для регионов страны, поскольку обеспечивает их ресурсами, необходимыми для социально-экономического развития в целом. Но это не гарантирует выбора наиболее эффективных точек приложения ресурсов.

Наиболее важным является технологический аспект разработки и реализации целевых программ. В. Плотников и Г. Федотова справедливо указывают на следующие недостатки современной российской практики применения программно-целевого метода управления социально-экономическим развитием регионов:

- недостаточная обоснованность приоритетных положений проектов в плане их соответствия стратегическим целям и задачам программы;

- необоснованное завышение объема бюджетных заявок на исполнение программ, превышающее возможности финансирования из бюджета;

- отсутствие вариантов мероприятий, направленных на реализацию программ, в соответствии с объемом имеющихся финансовых ресурсов;

- недостаточность контроля за исполнением региональных программ, особенно в части исполнения приоритетных проектов федерального, регионального и местного уровней [6].

Из указанных недостатков в качестве базового положения, предопределяющего

весь их состав, необходимо особо отметить недостаточную обоснованность выбранных приоритетов проектов и программ. Для устранения данного недостатка принципиально важно сформировать четкий алгоритм. Вполне обоснованным является предложение О. Абатурова, recommending использовать следующую последовательность процедур:

- анализ наиболее важных проблем социально-экономического развития;
- формулирование системной совокупности целей и задач, решение которых исчерпывает проблему;
- определение комплекса мер, направленных на решение проблемы;
- увязка мероприятий во времени;
- «привязка» мероприятий к исполнителям на основе вариантного анализа и отбора предпочтительных вариантов;
- определение состава и объема трудовых, материальных, информационных, финансовых ресурсов, их источников;
- создание и приведение в действие организационно-экономического механизма управления системой программных мер [2].

К рекомендациям указанного автора необходимо добавить, что для вариативного анализа необходима разработка критериев предпочтительности вариантов состава исполнителей. Заметим, что формирование адекватной критериальной базы является одним из основных требований к программно-целевому методу. Полагаем, что наиболее значимым критерием, на основании которого имеет смысл создавать программы и необходимый их реализации механизм, является активное инициирование заинтересованными лицами, предполагающее их предварительное участие в формировании соответствующего ресурсного обеспечения. Можно сказать, что этот аспект программно-целевого управления имеет институциональный характер.

В ряде исследований отмечается, что инструментом программно-целевого управления является целевая программа — совокупность направлений, действий, увязанных в пространстве, времени, содержания, ресурсов, исполнителей, ориентированных на достижение единой цели в ходе решения масштабной проблемы в обществе [10]. Не возражая против необходимости увязки в целевой программе ее пространствен-

ных, временных и иных ресурсов, заметим, что цель заключается в решении не масштабной, а конкретной проблемы, результатом чего является позитивное изменение в определенной сфере региона.

Исходя из международной практики реализации целевых программ, в научной литературе отмечаются, преимущественно, цели, связанные с пространственным развитием, структурной трансформацией, создание высокотехнологичных и экологических рабочих мест, поддержкой малого бизнеса, инновационным развитием (ФРГ, Япония, Великобритания) [19].

В СССР программно-целевой метод был использован особенно интенсивно в 1976—1989 годах в процессе планирования и реализации программ «БАМ», «Сибирь» и ряда других. В этих программах в качестве предмета регионального управления рассматривалась территориальная проблема, а основной задачей считалась увязка интересов развития экономики страны в целом, отраслей, регионов и их функциональных подсистем.

О. Клищ утверждает, что программно-целевой метод управления в регионе упрощает контакты инвестора с региональными органами власти региона, является основой решения региональных проблем, повышения конкурентоспособности региона [21]. Данное утверждение совершенно конкретно в его первой части — действительно, участие в программе органов власти является необходимым для эффективного взаимодействия всех субъектов управления экономическими и социальными подсистемами региона. Что касается «повышения конкурентоспособности региона», то это может быть стратегической целью региона, но применительно к программно-целевому методу эта формулировка чрезмерно общая. Данный пример демонстрирует один из недостатков теоретической и методической базы реализации программно-целевого метода в регионах страны — нечеткость, количественную неопределенность целей. Цель должна быть определенной и количественно измеримой.

Высокую значимость программно-целевого метода в инновационном развитии отмечает Т. Литвинова [22]. Действительно, эта взаимосвязь — инновационного развития региона и программно-целевого управ-

ления имеет принципиальное значение, поскольку реализация программ, не содержащих инновационных компонентов, не имеет смысла и может даже сдерживать экономическое развитие административно-территориальных образований.

С. Кохужева отмечает в числе недостатков применения программно-целевого управления: недостаточную обоснованность проектов программ с позиций формулирования стратегических целей и задач; завышение объема бюджетных заявок; отсутствие вариантов в составе планируемых мероприятий; низкий уровень контроля [23].

Характер целевых программ зависит от поставленных задач. В. Третьякова, ссылаясь на экономические программы Японии, пишет, что они носят индикативный характер, стимулируют развитие новых наукоемких отраслей. В программах не определяются показатели производства товаров, органы власти не занимаются регулированием производственных процессов [19]. Мы полагаем, что данное утверждение не является аргументом в пользу исключительно индикативного характера программно-целевого управления. Цель — производство того или иного продукта в конкретном объеме и, тем более, прямое управление производственными процессами, в региональных программах не предусматриваются. Для каждой программы разрабатываются целевые показатели, которые имеют обязательный характер. Другой вопрос, что планируемые результаты не всегда достигаются. Но, это отражает качество их планирования, организации, контроля, а не индикативный характер самих программ.

В. Коломиец обоснованно отмечает в качестве недостатков реализации целевых программ в Красноярском крае:

- недостаточное межведомственное взаимодействие;
- низкую обеспеченность квалифицированными кадрами;
- недостаточность доходной части бюджета;
- некорректное планирование [24].

Мы в полном объеме солидарны с мнением указанного автора. Отметим, что три проблемы из четырех имеют организационный характер и только одна — финансовый.

Т. Авдеева, Т. Барт, Ю. Коробкова отмечают, что в процессе программно-целевого управления каждый субъект отталкивается от уже известного и созданного ранее качественного состояния своего предмета, которое уже не удовлетворяет постоянно растущим потребностям общества и человека [25]. Это обстоятельство важно учитывать с позиций установления параметров, которые характеризуют объект, в нашем случае — регион, в необходимой и достаточной степени. В ином случае, «качественное состояние» будет определено или в недостаточной степени, или в избыточной. И то, и другое создает сложности для формирования инструментария программно-целевого управления объектом. В этой связи можно утверждать, что программно-целевое управление на региональном уровне необходимо осуществлять в отношении отдельных подсистем регионов: секторов, отраслей, межотраслевых комплексов, отдельных муниципальных образований, иных территориальных и функциональных подсистем.

В отношении региона в целом более целесообразным является стратегическое управление, не требующее столь высокого уровня детализации параметров, как программно-целевое [26].

Заключение

Обобщение вышеизложенного позволяет сделать следующие выводы о функциях и направлениях совершенствования программно-целевого управления в регионах страны.

Основными функциями программно-целевого управления в регионе являются:

- развитие подсистем, способных обеспечить системные экономические, социальные и институциональные эффекты;
- конкретизация стратегических приоритетов, способствующих достижению стратегических целей
- концентрация на достижении стратегических целей необходимых ресурсов;
- мотивация агентов экономической деятельности.

Направления совершенствования.

Целевые:

- выбор конкретных подсистем региона, в которых будут реализоваться программы его развития;

— обеспечение направленности программ на объекты (подсистемы) региона, обеспечивающие развитие системных эффектов;

— обеспечение адекватности постановки целей стратегическим приоритетам региона (отказ от привлечения ресурсов на финансирование текущих работ);

— обеспечение четкости увязки целей различных уровней в соответствии с «деревом» целей;

— постановка четких, количественно измеримых целей;

— связь программ с научно-техническим и инновационным развитием региона.

Институциональные:

— развитие сотрудничества, координации субъектов различной институционально природы;

— повышение степени увязки программ с интересами и ценностями институциональных групп;

— обеспечение связи разрабатываемых программ с институциональными особенностями регионов;

— разработка прозрачной процедуры инициирования программ институциональными группами региона.

Организационные:

— четкая увязка целей, задач и инструментов реализации программ;

— повышение связи конкретных программ и механизмов их реализации со стратегическими целями региона;

— формирование крупных, количественно ограниченных программ;

— обеспечение увязки мероприятий с объемами финансирования из различных источников;

— использование вариативности программных мероприятий;

— устранение разрывов в реализации функций управления: планирования, организации, контроля, регулирования;

— повышение уровня межведомственного взаимодействия в органах власти, планирующих и реализующих программы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Верников В. А. Программно-целевое управление предпринимательскими структурами: возможности и перспективы адаптации к условиям изменяющейся экономи-

ки / В. А. Верников // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). — 2015. — Т. 6. — № 2 (22). — С. 137—142.

2. Абатуров О. И. Программно-целевой метод управления как инструмент рыночной экономики / А. И. Абатуров // Власть и управление на Востоке России. — 2007. — № 4. — С. 66—71.

3. Дудин М. Н. Формирование устойчивости предпринимательских структур : монография / М. Н. Дудин, Н. В. Лясников, В. А. Похощев, О. М. Толмачев ; под ред. В. С. Балабанова. — М. : Элит, 2013. — 280 с.

4. Кузнецова О. В. Пирамида факторов социально-экономического развития регионов / О. В. Кузнецова // Вопросы экономики. — 2013. — № 2. — С. 121—131.

5. Лексин В. Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития : монография / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. — М. : ЛКИ, 2007. — 366 с.

6. Плотников В. А. Программно-целевой метод в управлении экономикой региона / В. А. Плотников, Г. В. Федотова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. — 2013. — № 7. — С. 4.

7. Шедько Ю. Н. Программно-целевой метод как инструмент повышения эффективности территориальных социально-экономических систем / Ю. Н. Шедько // Региональная экономика: теория и практика. — 2010. — № 44. — С. 24—30.

8. Мозголин Б. С. Программно-целевое управление региональным развитием: проблемы и перспективы / Б. С. Мозголин // Известия Томского политехнического университета. Инжиниринг георесурсов. — 2007. — Т. 311. № 6. — С. 51—54.

9. Райзберг Б. А. Программно-целевое планирование и управление : учебник / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. — М. : ИНФРА-М, 2002. — 428 с.

10. Сычанина С. Н. Программно-целевое управление: генезис и тенденции развития / С. Н. Сычанина, Р. А. Шичих // Научный вестник Южного института менеджмента. — 2013. — № 4. — С. 37—42.

11. Исаева Е. М. Экономическая динамика институциональных подсистем регионов России / Е. М. Исаева, Л. М. Никитина, Ю. И. Трещевский // Современная экономика: проблемы и решения. — 2013. — № 1 (37). — С. 86—97.

12. *Isaeva E.* Regional scientific and educational complexes of Russia: trends and contradictions of development / E. Isaeva, L. Nikitina // International Symposium Engineering Management and Competitiveness (21—22rd June 2013; Zrenjenin; Serbia) : Proceedings EMC2013. — Zrenjenin: Technical faculty “Mihajlo Pupin”, 2013. — P. 169—174.

13. *Майорова В. В.* Экономический анализ институциональных параметров социально-экономических систем / В. В. Майорова, Л. М. Никитина, Ю. И. Трещевский // Экономический анализ: теория и практика. — 2015. — № 36 (435). — С. 2—11.

14. *Майорова В. В.* Формирование стратегий на основе экономического анализа институциональных параметров регионов России / В. В. Майорова, Л. М. Никитина, Ю. И. Трещевский // Регион: системы, экономика, управление. — 2016. — № 3 (34). — С. 21—29.

15. *Трещевский Ю. И.* Инновационная деятельность в регионах России с различными типами экономического поведения / Ю. И. Трещевский, М. В. Литовкин // RJOAS: Russian Journal of Agricultural and Socio-Economic Sciences. — 2017. — Апрель, 4 (64). — P. 4—11.

16. *Tabachnikova M. B.* Analysis of economic optimism and pessimism of institutional groups in the region / M. B. Tabachnikova, Y. I. Treschevskiy, A. A. Plugatyreva // RJOAS: Russian Journal of Agricultural and Socio-Economic Sciences. SSUE 6(66), June 2017. pp. 175—184, Crossref DOI: <https://doi.org/10.18551/rjoas.2017-06.20>.

17. *Алексеева О. В.* Программно-целевой метод стратегического планирования как условие устойчивого развития туризма в регионе / О. В. Алексеева // Управление экономическими системами : электронный научный журнал. — 2011. — № 32. — С. 3—10.

18. *Высоцкая О. А.* Программно-целевой метод в управлении кластерным развитием туристско-рекреационного комплекса региона: проблемы и перспективы / О. А. Высоцкая // Стратегия устойчивого развития регионов России. — 2012. — № 10. — С. 51—55.

19. *Третьякова В. Д.* Программно-целевой метод в формировании региональной государственной политики / В. Д. Третьякова // Актуальные вопросы современной науки. — 2011. — № 19. — С. 341—349.

20. *Панфилов Ф. А.* Программно-целевой метод решения приоритетных социально-экономических проблем / Ф. А. Панфилов // Вестник Костромского государственного университета. — 2011. — Т. 17. № 4. — С. 212—214.

21. *Клищ О. С.* Программно-целевой метод планирования как инструмент повышения инвестиционной привлекательности региона / О. С. Клищ // Актуальные вопросы экономических наук. — 2008. — № 3—1. — С. 214—218.

22. *Литвинова Т. И.* Программно-целевой метод как инструмент стимулирования инновационной деятельности региона / Т. И. Литвинова // Ученые записки Института управления, бизнеса и права. Серия: Экономика. — 2014. № 4. — С. 382—389.

23. *Кохужева С. Н.* Программно-целевой метод как инструмент государственного управления социально-экономическим развитием региона / С. Н. Кохужева // Новые технологии. — 2011. — № 4. — С. 171—174.

24. *Коломиец В. В.* Анализ эффективности программно-целевого метода бюджетного планирования на основе ведомственных целевых программ / В. В. Коломиец // Вопросы новой экономики. — 2012. — № 3. — С. 64—66.

25. *Авдеева Т. В.* Программно-целевой метод и ценностные установки субъекта управления качеством / Т. В. Авдеева, Т. В. Барт, Ю. Е. Коробкова // Фундаментальные исследования. — 2015. — № 11. — С. 947—951.

26. *Мурцалов А. М.* Программно-целевой метод реализации муниципальной политики / А. М. Мурцалов // Актуальные проблемы экономики, социологии и права. — 2015. — № 2. — С. 156—159.

Воронежский государственный университет

Дзюбенко О. Б., аспирант кафедры экономики и управления организациями
E-mail: shyanovaolga1993@mail.ru