

ОСОБЕННОСТИ И УСЛОВИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА В УПРАВЛЕНИИ РЕГИОНОМ

© 2012 Э.О. Пашнанов, В.В. Боджаева*

Ключевые слова: региональная экономика, понятие экономики, агропромышленный комплекс, принципы программно-целевого управления, разработка и осуществление комплексных целевых программ.

Рассматриваются общие механизмы и основные задачи использования программно-целевого метода как важнейшего инструмента осуществления государственной социальной и экономической политики развития страны. Важная роль в использовании программно-целевых методов отводится регионам.

В настоящее время общепризнанным является мнение, что программно-целевой метод служит важнейшим инструментом осуществления государственной социальной и экономической политики развития страны и ее отдельных регионов наряду с методами прогнозирования и индикативного планирования. Целевые программы представляют собой увязанные по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплексы научно-исследовательских, опытно-конструкторских, организационно-хозяйственных и иных мероприятий, обеспечивающих эффективное решение конкретных задач в области государственно-федеративного строительства, научно-технического, экономического, инвестиционного, социально-демографического, внешнеэкономического, культурного, экологического и регионального развития Российской Федерации¹.

Их важнейшей особенностью является определение, исходя из народнохозяйственной значимости, экономической и социальной целесообразности состава приоритетных направлений развития и очередности их реализации с учетом возможностей финансирования программных мероприятий на федеральном, региональном или местном уровнях. Практика показывает, что целевые программы могут быть эффективно использованы для управления социальными и экономическими процессами в регионах.

Программно-целевой метод позволяет реализовать настоящую потребность в осуществлении интеграционных процессов в

экономике, обусловленную, с одной стороны, возрастанием сложности, комплексности проблем экономического развития, требующих для своего решения эффективных межотраслевых, межведомственных, межрегиональных взаимодействий, и с другой - высокой степенью отраслевой и территориальной дифференциации развития производительных сил, дополняемой в условиях перехода к рыночной экономике многообразием форм собственности.

Данный метод дает возможность достижения целей, предусматривающих коренные сдвиги в развитии экономики и социальной сферы, переход к новым состояниям экономических систем, которые не могут быть достигнуты в процессе реализации частных целей развития каких-либо отдельных производственных, инфраструктурных или иных элементов региональных хозяйственных систем. Для этого необходимо обеспечить интеграцию деятельности либо объединение материальных и финансовых ресурсов независимых субъектов - участников программ.

Основными принципами программно-целевого управления являются ориентация на конечную цель, сквозное планирование объекта управления, принцип непрерывности.

Основными этапами программно-целевого управления являются: формулировка цели программы; декомпозиция (расчленение) цели на отдельные задачи и мероприятия - формирование дерева целей и задач и оценка его элементов; обоснование альтернативных направлений (средств) достижения целей про-

* Пашнанов Эрдни Очирович, аспирант; Боджаева Виктория Викторовна, ст. преподаватель. - Калмыцкий государственный университет, г. Элиста. E-mail: pashnanov@mail.ru, elistinka@mail.ru.

граммы; оптимизация распределения ресурсов между отдельными ветвями дерева целей и темпов финансирования; изменение приоритетности отдельных целей программы или средств их достижения; адаптация целевой части программы к изменяющимся внешним условиям.

С усложнением задач развития и совершенствования производства роль программно-целевого управления возрастает. Принципы программно-целевого управления, разработка и осуществление комплексных целевых программ находят все большее распространение на всех уровнях управления - народном хозяйстве в целом, отраслях и регионах, объединениях и предприятиях.

Использование программно-целевого метода на каждом уровне - общегосударственном, региональном, муниципальном - в своей основе определяется характером и территориальным масштабом возникновения комплексных проблем, влияющих на воспроизводственный процесс в целом.

Для программно-целевого метода характерно то, что он обеспечивает реализацию одновременно двух типов интеграции социально-экономических и научно-технических процессов: пространственной, когда требуется объединить усилия субъектов, принадлежащих к различным отраслям, регионам или формам собственности, и временной, когда требуется добиться четкой последовательности и единства различных этапов (стадий) общего процесса движения к конечной цели, предусмотренной программой.

Метод программно-целевого управления является одним из главных средств осуществления региональной политики развитых зарубежных стран и представляет собой систему централизованных и децентрализованных среднесрочных и долгосрочных программ развития, активно влияющих на формирование территориальной структуры хозяйства.

Методами регионального программирования осуществляется воздействие на развитие двух третей территории ФРГ (в основном законе этой страны введено понятие "общественная задача", что в современном понимании соответствует целевой программе), 40% территории Великобритании, 90% территории Норвегии, а также юг Италии и север Швеции, отстающих в социально-эконо-

мическом развитии от других регионов этих стран.

С самого начала программа осуществляется в виде многоцелевого комплекса мероприятий по использованию ресурсного потенциала региона: освоению гидроэнергетических ресурсов и привлечению частного капитала в регион путем установления более низких, чем в других регионах, тарифов на электроэнергию, развитию речного судоходства, орошаемого земледелия, созданию новых рабочих мест и зон отдыха, повышению уровня жизни населения.

Как свидетельствует опыт развитых стран, программно-целевой метод управления позволяет осуществить эффективное соединение программных целей с путями их достижения, включая механизмы государственного и рыночного регулирования.

В отечественной экономической теории программно-целевое управление нередко рассматривалось только как метод планирования. Однако основное в программно-целевом подходе - это органическое единство четко структурированной содержательной части программы с формированием и использованием организационного и финансового механизмов ее реализации, контролем реализации.

Применение такого сложного организационно-хозяйственного инструмента, как целевая программа, оправдано для решения далеко не всех проблем, возникающих при функционировании хозяйственных систем.

Условиями использования программно-целевого подхода являются:

- ◆ необходимость кардинального изменения неблагоприятных пропорций, структуры, тенденций развития экономики и социальной сферы;

- ◆ комплексность возникшей социально-экономической, научно-технической и природно-экологической проблемы, требующей межотраслевой и межрегиональной координации программных мероприятий;

- ◆ отсутствие возможностей достижения необходимых целей развития, исходя только из существующего уровня взаимосвязей между уровнями управления, хозяйствующими субъектами и т.д.;

- ◆ необходимость скоординированного использования финансовых и материальных

ресурсов различной ведомственной, отраслевой, региональной и иной принадлежности для достижения особо важной цели (федеральной, региональной или муниципальной значимости).

Попытки использовать программно-целевой подход в отечественном территориальном планировании имели место еще в 1920-1930-е гг. (план ГОЭЛРО, создание Урало-Кузнецкого комбината, строительство крупного промышленного центра Комсомольска-Амуре и др.)².

В 1960-1980-е гг. целевые комплексные программы получили широкое распространение как важнейшие составные части государственных перспективных планов экономического и социального развития.

В их составе выделялись научно-технические, экономические, социальные, региональные, экологические программы, а также программы развития отдельных территориально-производственных комплексов.

Исходную базу для программных разработок в этот период составляли такие крупномасштабные предплановые обоснования, как Комплексная программа научно-технического прогресса СССР и Генеральная схема развития и размещения производительных сил СССР с более детальной проработкой прогнозных показателей на ближайшее пятилетие. Эти документы разрабатывались как в целом по стране, так и по отдельным отраслям народного хозяйства, отраслям промышленности, сельского хозяйства, транспорта, территориально-производственным комплексам.

Предпосылками к более широкому использованию программно-целевого метода при этом являлись: постоянно углубляющиеся процессы специализации производства, все большая дифференциация видов деятельности, требовавшая развития соответствующих методов интеграции для решения проблем межотраслевого, комплексного характера; ведомственная разобщенность, усилившаяся в связи с возвратом в середине 1960-х гг. к отраслевому принципу управления, которая, однако, не обеспечивала решения комплексных проблем. Все это способствовало тому, что уже в недрах планово-административной системы возникла объективная потребность использования интеграционных методов планирования и управления.

Таким образом, происходило формирование программного разреза государственных планов, в который входили: отбор перечня важнейших проблем, подлежащих программной разработке; разработка целевых комплексных программ; отражение комплексных программ в государственных планах. В результате целевые программы начали включать в состав народнохозяйственных планов как отдельные приложения.

Сегодня для общегосударственного уровня предметом программной проработки являются проблемы, оказывающие глобальное влияние на динамику развития экономики страны и связанные с реализацией регионального разреза государственной политики:

- ♦ вовлечение в хозяйственный оборот крупных минерально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов;

- ♦ изменение специализации экономики регионов или отдельных зон в ходе структурной перестройки;

- ♦ формирование "полюсов" (зон, технопарков, крупных объектов и т.д.) экономического роста, имеющих принципиальное значение для создания эффективной структуры экономики страны (как отраслевой, так и территориальной);

- ♦ осуществление необходимой санации предприятий, продукция которых направляется на удовлетворение общегосударственных нужд;

- ♦ создание и развитие объектов зональной, межзональной и магистральной инфраструктуры;

- ♦ осуществление регионального разреза государственной научно-технической политики: созданием и развитием объектов науки и научного обслуживания в регионах, обеспечивающих реализацию стратегических направлений исследований и крупных комплексных научно-исследовательских межрегиональных программ;

- ♦ реализация государственной социальной политики, имеющей наиболее выраженный территориальный характер, в первую очередь, в части смягчения региональных диспропорций в уровне жизни, оказания помощи населению депрессивных регионов;

- ♦ реализация государственной экологической политики в части проблем общегосударственного, межрегионального значения,

а также наиболее сложных и требующих привлечения значительных ресурсов экологических проблем регионального характера (катастроф техногенного характера и т.д.).

На уровне регионов программный подход требует решения таких проблем, как осуществление коренных структурных сдвигов в экономике. В их числе:

- ♦ создание новых, развитие и поддержка существующих прогрессивных производств – “точек роста”, объектов производственной и социальной инфраструктуры, позволяющих реализовать конкурентные преимущества региона;

- ♦ создание благоприятных общеэкономических условий функционирования и развития предприятий в регионе на основе: 1) развития законодательной и нормативной базы, направленной на создание “режима наибольшего благоприятствования”, в первую очередь, для региональных производителей, работающих в приоритетных для развития региона сферах экономики и отраслях производства, включая среднее и малое предпринимательство; 2) создания благоприятного инвестиционного климата в регионе³;

- ♦ развитие рыночной инфраструктуры общерегионального и зонального (внутрирегионального) значения;

- ♦ участие в межрегиональных программах по совместному созданию производственных и инфраструктурных объектов, решению экологических проблем.

Регионы являются частью государственной системы. Роль государства в этом процессе не может быть сведена к реализации функции “поддержки”: оно выступает, прежде всего, в качестве субъекта-организатора разработки и реализации региональных программ. Эта информационная и координационная функция государства гораздо важнее, чем та скромная финансовая поддержка, которая может быть оказана сегодня регионам непосредственно из федерального бюджета.

На сегодняшний день, в условиях слабо контролируемого государством процесса социально-экономического развития, региональные программы выступают в качестве инструмента, обеспечивающего скоординированное развитие разных подсистем (экономической, социально-демографической, экологической). При этом возможны разные подходы.

Так, на Западе разработчики делают гораздо больший, чем у нас, упор на проблемы развития инфраструктуры, землепользования и экологии.

Собственно экономическая сторона регионального программирования опирается при этом на малоизвестный у нас понятийный аппарат “теоретической экономики благосостояния” (theoretical welfare economics). В частности, экономический эффект реализации региональных программ оценивается приростом суммарной стоимости общественных и частных активов (не только недвижимости, но и рабочей силы) на территории их действия.

Особое внимание при этом уделяется “внешним эффектам”, таким, например, как экономия затрат коммерческого сектора в результате развития инфраструктуры. На следующем шаге экономический эффект от реализации региональных программ соизмеряется социальными и экологическими эффектами и потерями. Этой цели служат специальные методы: “оценка затрат и результатов” (cost-benefit analysis) и “сопоставление затрат с эффектами” (cost-effectiveness analysis), особенно хорошо зарекомендовавшие себя при решении экологических проблем.

На уровне муниципалитетов предметом программной проработки могут являться:

- ♦ проблемы ликвидации диспропорций в развитии производств и инфраструктуры, реализующих локальные воспроизводственные циклы;

- ♦ вопросы содействия развитию малого предпринимательства;

- ♦ комплексное совершенствование местной законодательной и нормативной базы в целях стимулирования предпринимательской деятельности населения в направлениях, приоритетных для данной территории, и создания благоприятных условий в интересах привлечения инвестиций для активного развития производственных и инфраструктурных объектов;

- ♦ участие в развитии объектов рыночной инфраструктуры местного значения;

- ♦ проблемы социальной ориентации – поддержка и развитие социально значимых объектов (больниц, школ, детских учреждений и т.д.);

◆ проблемы содействия занятости населения, включая вопросы переподготовки кадров, преодоления структурной безработицы и др.

При этом для решения проблем, подлежащих программной проработке, в первую очередь, должны быть задействованы ресурсы того уровня, на котором проблема возникла. Ресурсы остальных уровней должны привлекаться по восходящей или нисходящей линии по “остаточному” принципу.

Так, развитие экономической базы муниципального образования, основывающееся на отраслевых воспроизводственных циклах с высокой степенью локализации (развитие стройиндустрии, пищевой промышленности и т.д.), должно базироваться, в первую очередь, на использовании местных ресурсов – финансовых, материальных и т.д. При их недостаточности должны быть обоснованы потребности в дополнительном привлечении ресурсов регионов более высоких уровней (субъекта Федерации или даже федеральных ресурсов).

В свою очередь, приоритетное развитие производств, инфраструктуры, обслуживающих общегосударственные потребности, должно осуществляться на основе средств федерального уровня с привлечением средств субъекта Российской Федерации и муниципальных образований на принципах долевого участия в создании или развитии объектов инфраструктуры, потребителями которых они будут⁴.

¹ Мау В. Экономическая политика 2007 года: на пути к инвестиционному росту // *Вопр. экономики*. 2007. □ 2. С. 4-25.

² Кузнецова О. Теоретические основы государственного регулирования экономического развития регионов // *Вопр. экономики*. 2007. □ 4. С. 46.

³ Симачев Ю.С., Соколов А., Горст М. Стали ли федеральные целевые программы инструментом государственной промышленной политики? // *Рос. экон. журн.* 2006. □ 8. С. 3-12.

⁴ Стратегические приоритеты развития региональной экономики: долгосрочный аспект. Элиста, 2008.

Поступила в редакцию 16.11.2011 г.