

Программно-целевое управление в регионах России в условиях перехода к антропоцентрическому обществу



Автор статьи:

Шедько Юрий Николаевич. Кандидат экономических наук, доцент; доцент кафедры общего менеджмента ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве РФ» (Москва)

Shed'ko Yuri Nikolaevich – Candidate Economic Sciences, docent, assistant professor of «General Management» Financial University under the Government of the Russian Federation Moscow, Russian Federation

MANAGEMENT BY OBJECTIVES IN RUSSIAN REGIONS IN THE TRANSITION TO THE ANTHROPOCENTRIC SOCIETY

Анализируется применение программно-целевого метода в региональном управлении при ориентации на антропоцентрическое развитие территории. Показаны особенности метода, обеспечивающие эффективность развития, отмечены проблемы и трудности при использовании метода. Определены задачи, связанные с методическим обеспечением разработки и реализации целевых программ, обусловленные вступлением в силу Федерального закона «О стратегическом планировании» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.

Ключевые слова: регион, программно-целевой метод управления, целевая программа, стратегическое планирование.

We analyze the use of program-target method in regional governance with focus on the development of anthropocentric territory. The article shows the features of the method to ensure the effectiveness of development, marked by challenges and difficulties when using the method. The tasks associated with the methodological support the development and implementation of targeted programs, resulting from the entry into force of the Federal Law "On the strategic planning" from June 28, 2014 N 172-FZ.

Keywords: region, target-oriented management method, the target program, strategic planning.

Анализ управленческой практики показывает, что программно-целевой метод управления зарекомендовал себя весьма действенным инструментом повышения эффективности функционирования и развития территориальных социо-эколого-экономических систем. Программно-целевой принцип означает определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования [1]. Программно-целевое управление позволяет решить такие задачи регионального развития, как оптимизация территориальных пропорций в экономике, недопущение чрезмерной дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития, обеспечение эффективного функционирования общероссийского рынка. При этом решение социально-экономических проблем региона получает правовой статус, аккумулируются необходимые для этого средства, а задача реализации намеченных мероприятий приобретает обязательный характер. Тем не менее, несмотря на то что программно-целевой метод является эффективным инструментом осуществления политики территориального развития, в настоящее время он используется недостаточно, часто подменяясь текущим административным управлением. Причем если программно-целевой метод успешно применяется на федеральном уровне и во многих субъектах Федерации, то на уровне муниципальных образований метод используется не вполне эффективно, в том числе и в связи с недостаточной теоретической проработкой данной проблемы. Поэтому рассматриваемая проблема весьма актуальна.

Следует отметить, что проблема применения программно-целевых методов в региональном управлении носит междисциплинарный характер. Именно поэтому она является предметом внимания ученых,

работающих в различных областях знания, – юристов, экономистов, специалистов в области государственного и муниципального управления, политологов, социологов. В данной работе проблема рассматривается в организационно-экономическом аспекте.

При этом, руководствуясь **принципом антропности** (от греч. *antropos* – человек), все явления общественной жизни, в том числе экономические, следует рассматривать через призму микрокосма – Человека. Эффективный программно-целевой метод предусматривает ориентацию на антропоцентрическое развитие, являющееся частью устойчивого развития. Особое значение приобретает в настоящее время социальная предпосылка устойчивого развития – усиление важности человеческого фактора. Возрастание роли человека в системе факторов производства детерминирует необходимость социальной переориентации экономических приоритетов. Человек ставится в центр социо-эколого-экономической системы, возможно более полное удовлетворение его потребностей становится условием устойчивого развития территории. Таким образом, повышение степени удовлетворения социально-экономических потребностей человека на основе комплексного развития региона является критерием эффективности регионального управления, а формирование, использование и развитие человеческого потенциала определяется как приоритетное направление стратегии социально-экономического развития региона [4].

Рассматривая подсистему субъекта Федерации – муниципальное образование, отметим, что достижение цели развития человеческого потенциала на уровне муниципального образования требует скоординированных действий органов местного самоуправления, региональных органов государственной власти (с учетом разграничения полномочий между ними), бизнеса и общественности. Ориентация на развитие человеческого потенциала означает, что поселение является для человека не только средой обитания и общения, но и местом, где формируется человеческое сообщество как часть гражданского общества, где каждый имеет возможность реализовать свои потребности, интересы, способности в рамках цивилизованных отношений. Причем если для работающих граждан поселение может являться только рекреационной зоной, то для подрастающего поколения это ареал формирования индивидуального человеческого потенциала.

На активное формирование, поступательное развитие, рациональное использование, эффективное сбережение человеческого потенциала и должны быть направлены государственные (муниципальные) программы субъекта Российской Федерации (муниципального образования) – документы стратегического планирования, содержащие комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Это, в частности, научно-исследовательские, опытно-конструкторские, организационно-хозяйственные, социально-экономические и другие мероприятия, обеспечивающие решение задач социально-экономического развития в сфере экономического, экологического, социального и культурного развития территории.

Метод ориентирован не на субъект управления, его составные элементы и сложившуюся организационную структуру, а на элементы программы и программные действия.

Преимущества программно-целевого метода управления характеризуются следующими принципиальными особенностями.

1. Индикативный характер программ, содержание которых, очередность намеченных мероприятий, сроки их реализации определяются исходя из экономической и социальной целесообразности приоритетных направлений развития территории, с учетом возможностей финансирования программных мероприятий.
2. Системный характер основных целей и задач программ, предназначенных для решения сложных комплексных проблем. Метод предусматривает системный подход к организации формирования и реализации программ, наличие механизма управления, в котором в неразрывном единстве и взаимосвязи учитываются и используются человеческие, материальные, природные, финансовые и информационные ресурсы. При этом необходимо учитывать структуру имущества и саму систему имущественных отношений в регионе [5].

3. Обеспечение единства методологических подходов к решению задач развития всеми субъектами управления.
4. Одновременное осуществление двух типов интеграции: пространственной, при которой объединяются усилия субъектов, и временной, обеспечивающей четкую последовательность и единство различных этапов (стадий) общего процесса движения к конечной цели, предусмотренной программой.
5. Способность концентрировать ограниченные материальные и финансовые ресурсы на решении принципиальных вопросов развития экономики или общества в целом по стране или в отдельном регионе.
6. Использование эффекта мультипликатора при целевом использовании ограниченных бюджетных ресурсов за счет дополнительного привлечения внебюджетных средств, средств заинтересованных государственных и коммерческих предприятий, банковского кредита и иных привлеченных средств потенциальных отечественных и иностранных инвесторов [2]. В связи с этим можно говорить об иницирующем характере целевых программ, способных привлечь во многих случаях финансовые ресурсы.
7. Возможность обеспечения общественного контроля при формировании целей и задач программного развития и использовании финансовых ресурсов (общественные слушания, экспертиза, формирование комиссий, комитетов по их реализации и др.).

Вместе с тем следует отметить ряд недостатков в практике программного управления. Так, отдельные программы длительное время не обновляются и не актуализируются. Не проводится оценка результативности реализации программных мероприятий, в программах отсутствуют индикаторы и показатели эффективности.

Анализ практики позволил выявить основные методологические проблемы при реализации программно-целевого метода на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований:

- несовершенство методологической и методической базы по разработке программ;
- преимущественно распределительный принцип построения программ, основанный на внутренних источниках финансовых ресурсов; недостаточное использование внешних источников финансирования и возможностей государственно-частного партнерства;
- недооценка инновационных процессов в экономике региона как системообразующего звена стратегического плана и его программ;
- недостаточное информационное сопровождение реализации программ социально-экономического развития;
- отсутствие системного подхода в формировании нормативно-правовых основ, а также адекватной сложности проблемы организационной инфраструктуры реализации программных мероприятий.

Анализ опыта использования программно-целевого метода в практике управления региональными социолого-экономическими системами позволил выявить следующие типичные недостатки, проявляющиеся при разработке и реализации целевых программ:

- не в полной мере уделяется внимание анализу состояния экономики регионов, что, в свою очередь, приводит к ошибкам при формулировании приоритетов;
- недостаточная увязка между собой целей, задач и программных мероприятий, некомплексность намечаемых мер;
- нечеткая структуризация программ на стадии проектирования, наличие декларативных положений, постановка нереальных задач;
- недофинансирование мероприятий программ в связи с отсутствием реальных источников финансового обеспечения ключевых мероприятий программ или неудовлетворительной работой каналов финансирования;
- недостаточное внимание научно-техническому и инновационному обеспечению программных мероприятий;

- формальное использование методов программного проектирования, таких, как системный подход, ситуационный анализ, сетевые модели и др.;
- отсутствие четко разработанных и эффективных алгоритмов управления программами с использованием современных методов стратегического управления;
- слабость контроля выполнения программных мер, неэффективность реализуемых схем надзора за реализацией мероприятий программ, особенно в части их финансового обеспечения.

Кроме того, не всегда учитываются обоснованные предложения органов местного самоуправления по размещению объектов производственной, социальной, логистической инфраструктуры, исходя из экономических приоритетов и конкурентных преимуществ, сложившихся в муниципальных образованиях. Недостаточно внимания уделяется вопросам экономической безопасности [3]. Целесообразно, чтобы программы содержали интегрированно встроенные элементы антикризисного управления [6]. По мнению автора, *при разработке программ надо обязательно учитывать уникальные конкурентные преимущества территории.*

К разработке и реализации программ недостаточно привлекаются силы общественности, в том числе научной, неэффективно используется механизм государственно-частного партнерства.

При использовании программно-целевого метода не всегда соблюдаются *условия эффективности разработки и реализации целевых программ.* Отметим эти условия:

- реализация положений государственной стратегии устойчивого развития, приоритетного решения экономических, оборонных, научных, социальных и других важнейших задач;
- обеспечение координации и согласованности деятельности участников решения крупномасштабных федеральных, региональных, отраслевых проблем;
- участие в программе не только органов государственной власти и местного самоуправления, но и хозяйствующих субъектов, научных и общественных организаций;
- достижение конкретного конечного результата и получение необходимого социально-экономического эффекта.

Важным условием действенности программно-целевого метода управления является учет методического аспекта. Типовая структура целевой программы должна включать: характеристику проблемы, основные цели и задачи, систему мероприятий, ресурсное обеспечение, механизм реализации, способы управления и контроля над ходом ее реализации, а также оценку ожидаемой эффективности и социально-экономических последствий от реализации программы. Обязательным условием успеха программных мероприятий являются соответствие целей программы целям стратегии социально-экономического развития региона и учет особенностей территории.

В уже упоминавшемся Федеральном законе «О стратегическом планировании» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ отмечается, что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивает *согласованность и сбалансированность* документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации. Эти *согласованность и сбалансированность*, в свою очередь, обеспечиваются *взаимосвязанностью* документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания на уровне субъекта Российской Федерации (государственные программы субъекта Российской Федерации, схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации, план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации).

Проведенный анализ показал, что система оценки целевых программ основана на показателях социального эффекта и бюджетной эффективности. При этом система является многоуровневой, обеспечивая оценку на предварительной стадии в целях отбора программ, а также оценку на промежуточной и конечной стадиях в целях анализа хода реализации и результатов выполнения программы. Анализ результатов выполнения и хода реализации программы предусматривает использование общих и частных показателей, в том числе показателей конечного и частного конечного эффектов, а также показателей непосредственного результата. На промежуточной и конечной стадиях результатами оценки является определение степени достижения целей, а также выполнения задач и мероприятий программы. При этом должна обеспечиваться максимально возможная степень объективности процесса оценки программ.

Мониторинг выполнения программных мероприятий особо важен при реализации муниципальных целевых программ. Сбор и систематизация информации для сравнения состояния дел в той или иной сфере осуществляются и до начала разработки программы, и на момент окончания разработки и перехода к реализации), и далее – ежегодно в течение всего срока реализации. Необходимо организовать работу по ежегодному подведению итогов реализации для последующей корректировки программы и овладению, таким образом, полным циклом управления программой.

В заключение следует отметить неотложность следующих задач по совершенствованию применения программно-целевого метода управления в пространственном стратегировании и непрерывность этой работы:

– **до 1 января 2015 г.** разработать **план подготовки** предусмотренных настоящим Федеральным законом документов стратегического планирования, содержащий сроки разработки и утверждения (одобрения) документов стратегического планирования;

– **до 1 января 2016 г.** разработать **нормативные правовые акты, определяющие порядок** разработки и корректировки документов стратегического планирования, а также осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, осуществить информационное обеспечение стратегического планирования;

– **до 1 января 2017 г.** разработать **документы стратегического планирования** в соответствии с планом подготовки документов стратегического планирования, привести в соответствие с Федеральным законом № 172-ФЗ действующие документы стратегического планирования, принятые до дня вступления в силу данного закона.

В связи с этим разработка методических рекомендаций, руководств по формированию и реализации программ, определение критериев оценки реализации программ является важной задачей и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и органов местного самоуправления.

Можно сделать выводы, что планирование в программно-целевом управлении должно осуществляться на основе следующих принципов (правил) формирования, обоснования и организации разработки программных документов: научность, социальная направленность, повышение эффективности экономики, пропорциональность и сбалансированность, приоритетность общественного развития, согласование кратко-, средне- и долгосрочных целей.

При этом программа должна обладать строгой целевой направленностью, точной адресностью, временным интервалом, обоснованными объемами работ и ресурсных затрат, просчитанным экономическим и социальным эффектом (конечным результатом).

Список источников и литературы

1. *Федеральный закон «О стратегическом планировании»* от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. *Богдановский Д.Л.* Перспективы сотрудничества государства и бизнеса в России // Вестник Казанского технологического университета: Казань, КНИТУ. 2008. № 3. С. 172–174
3. *Власенко М.Н.* Методология обеспечения экономически эффективного и безопасного функционирования хозяйствующих субъектов в условиях регионального рынка: системный подход // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. № 5(146). 2012. С.40– 47
4. *Теоретические и прикладные аспекты развития современного предпринимательства* / под ред. М.А. Эскиндарова. М.: Перо, 2014. 346 с.
5. *Усманова Т.Х., Трифонов П.В., Хайруллина Л.И.* Современные требования формирования стратегии социально-экономического развития регионов // Экономика. Бизнес. Банки. 2014. №2(7). С. 23–36
6. *Шубцова Л.В.* Государственное антикризисное управление: системный подход // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2011. №5. С. 11–18