

## ПРИНЦИПЫ РАЗРАБОТКИ ЦЕЛЕВЫХ КОМПЛЕКСНЫХ ПРОГРАММ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

**В.А. АГАФОНОВ**

*Центральный экономико-математический институт РАН*  
e-mail:  
[v-agafonov@yandex.ru](mailto:v-agafonov@yandex.ru)

Статья посвящена вопросам разработки стратегии социально-экономического развития региона. По мнению автора, центральным стратегическим документом является целевая комплексная программа, которая интегрирует, с одной стороны, цели и приоритеты регионального развития, а с другой – конкретные проекты, ориентированные на достижение сформулированных целей. Предлагается структура документа, а также принципы формирования его основных элементов.

Ключевые слова: бюджет, ориентированный на результат, региональные комплексные целевые программы, бизнес-сообщество, социально-экономические системы, стратегические направления, стратегические действия.

В настоящее время актуальным является вопрос о создании единого методического обеспечения и унифицированного формата подготовки документов стратегического планирования на уровне субъекта Федерации (РФ). Кроме чисто методологического аспекта, данное требование вытекает из необходимости обеспечить интеграцию отдельных региональных разработок, с тем чтобы на их основе сформулировать долгосрочную стратегию развития страны на 12-15 лет, а также программы долгосрочного социально-экономического развития страны на 5-8 лет.

Очевидно, что такая интеграция возможна только при условии обеспечения сопоставимости отдельных стратегий, а это требует единого методологического подхода к их разработке. Данное требование обусловлено также тем обстоятельством, что в настоящее время идет процесс внедрения принципов и методов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), в практику управления на федеральном и, особенно, на региональном уровне. Основные принципы системы БОР прозрачны. Во-первых, деятельность органов управления должна быть ориентирована на достижение конкретных результатов при эффективном использовании ресурсов, для чего необходимо выработать систему качественных и количественных индикаторов<sup>1</sup>, которые дают возможность осуществлять формулирование целей и оценку деятельности государственных органов. Во-вторых, критерий эффективности использования бюджетных средств основан на соизмерении затрат ресурсов и степени или уровня достижения целей бюджетной политики.

<sup>1</sup> Группировка регионов и индикаторы для регионально-типологического мониторинга экономического и социального развития / Типология субъектов Российской Федерации с точки зрения регионального развития. Серия Общественные финансы. – 2007 Выпуск 1 (13). – ИРОФ М. 2007-03-30.



Таким образом, суть идеи проста: бюджетирование деятельности органов государственного управления на федеральном и региональном уровнях осуществляется исходя из принципа максимизации эффекта от ожидаемых результатов или максимума эффективности использования ресурсов. Но реализовать эти принципы можно только при наличии стабильной «системы координат», позволяющей оценивать целевую эффективность или результативность осуществляемых мероприятий. Роль такой системы координат играет система стратегических целей социально-экономического развития субъекта РФ, а также основных направлений их достижения, т.е. в отрыве от системы стратегического управления система БОР «подвисает в воздухе». С этой точки зрения важнейшим элементом использования методологии бюджетирования, ориентированного на результат в региональном управлении, является разработка *региональных комплексных целевых программ* (далее программ)<sup>2</sup>. Это обусловлено следующим.

1. Результативность управления характеризуется уровнем достижения приоритетных целей и решением актуальных проблем социально-экономического развития, реализацией возможностей на основе компенсации слабых сторон и использовании сильных сторон и конкурентных преимуществ субъекта РФ. Основным инструментом управления, обеспечивающим концентрацию усилий и ресурсов на ключевых направлениях развития в целях максимального использования социально-экономического потенциала региона, являются комплексные целевые программы.

Следовательно, если региональная социально-экономическая система функционирует в условиях множественности возможных направлений развития и при этом органы управления руководствуются критерием максимизации эффективности или результативности своей деятельности, то появляется объективная необходимость использования методов программно-целевого управления как инструмента повышения результативности деятельности региональных органов управления.

2. Бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой не только форму целевого мониторинга уже реализованных мероприятий, но и – что не менее важно – способ планирования будущего, исходя из критерия максимизации результативности использования бюджетных средств. При этом чем больше горизонт планирования, на котором есть возможность конструктивно использовать данный критерий, тем эффективнее управление.

3. В настоящее время задача разработки перспективного бюджета приобрела большую актуальность. Основой формирования бюджета является определение перечня проектов, реализуемых на территории субъекта РФ при участии региональных органов исполнительной власти. Роль программ в разработке перспективного бюджета заключается в том, что она является документом, обладающим самым дальним горизонтом среди всех документов, оперирующих понятием **«проект»**, и бюджет, построенный на их основе, имеет самый далекий горизонт.

Программа должна удовлетворять следующим требованиям:

- По определению, представляя собой комплекс мероприятий, направленных на достижение цели или группы целей, программа должна обеспечивать системность и целенаправленность планирования действий администрации, максимальную эффективность и результативность.
- Обеспечивать согласованность действий, осуществляемых администрацией и частным сектором на территории субъекта РФ с аналогичными действиями в соседних регионах, добиваясь синергетических эффектов комплексности.
- Обеспечивать эффективное согласование проектов, реализуемых при участии администрации, с мероприятиями, осуществляемыми федеральными органами исполнительной власти на территории региона.
- Программа должна содержать характеристику проектов, обеспечивающих реализацию потенциальных возможностей роста, развития социально-экономической системы и действий, направленных на решение, ликвидацию проблем, препятствующих развитию социально-экономической системы субъекта РФ.

<sup>2</sup> Агафонов В.А. Анализ стратегий и разработка комплексных программ. – М.: Наука, 1990.



- Программа должна отражать перечень действий администрации, направленных на обеспечение реализации (поддержку) проектов программы, планируемых к реализации в негосударственном секторе.

Из определения программы следует, что в их разработке существуют две главные задачи: во-первых, формирования множества целей социально-экономического развития субъекта РФ и оценка их приоритетности (важности, значимости), во-вторых, формирование множества мероприятий, направленных на достижение сформулированных целей. При этом основным критерием эффективности или результативности является максимизация эффективности использования ограниченных региональных ресурсов. Процедуры совместного анализа этих двух множеств обеспечивают достижение высокой ожидаемой результативности реализации планируемых программ в целом.

В качестве основных принципов программ предлагаются следующие.

1. Программа (по определению) представляет собой комплекс взаимосвязанных проектов и отдельных мероприятий, направленных на достижение цели или группы целей социально-экономического развития региона, на решение актуальных социально-экономических проблем или реализацию новых возможностей и обеспечению реализации *общественных интересов и потребностей*.

2. Программа представляет собой общественно-политический документ, открытый для населения данного субъекта РФ и федеральных органов исполнительной власти.

3. Программа должна встраиваться в систему документов Правительства, в которых формулируется региональная политика Правительства и, в то же время, являться базой для выработки этой политики, из чего следует:

- Программы, разработанные для различных субъектов Федерации, должны обладать свойством «сводимости» и сопоставимости, чтобы их можно было использовать при оценке достигнутых результатов реализации территориального разреза стратегии социально-экономического развития страны в целом и формулировать дальнейшие мероприятия. Поэтому они должны строиться на единой методической основе.

- Мероприятия программ требуют согласованности с мероприятиями, реализация которых предусматривается на территории субъекта Федерации в ходе осуществления Министерством и ведомствами в рамках федеральных целевых программ, национальных проектов, ведомственных целевых программ и непрограммных мероприятий.

- В программах должны быть показаны: место и роль данного субъекта РФ в социально-экономической системе страны в целом, а также уровень соответствия целей регионального развития приоритетным целям Правительства РФ и «вклад» данного региона в достижение приоритетных целей Правительства РФ.

4. В соответствии с определением и общей логикой построения в качестве исходного момента в программе описываются приоритетные цели социально-экономического развития субъекта РФ, а в качестве конечного – перечень основных проектов и мероприятий, осуществление которых обеспечивает достижение сформулированных целей. Реализация проектов программы, очевидно, затрагивает интересы Правительства РФ, населения данного региона, органов исполнительной власти и бизнеса и включает в себя цели органов управления, цели, генерируемые необходимостью удовлетворения потребностей населения, цели, формулируемыми бизнес-сообществом.

Отсюда следует, что комплекс мероприятий программы формируется в ходе процедур согласования планов действий региональных органов исполнительной власти и частного бизнеса с учетом мнения гражданского сообщества. Из этого следует необходимость соблюдения принципа «прозрачности» обоснований рекомендуемых действий как для федеральных органов власти, так и для населения региона. Уровень обоснованности предлагаемых проектов оценивается экспертным путем на уровне Правительства и в рамках формирования определенного общественного мнения о качестве деятельности администрации субъекта Федерации.

5. В программе формулируются *общественные цели и цели региональных органов управления*, устанавливается соответствие между целями и действиями региональных администраций и *достижением приоритетных целей Правительства*, а также приоритетных общественных целей, планируются и осуществляются действия по решению актуальных проблем социально-экономического развития региона, а также действия, обеспечивающие решение задач межрегионального взаимодействия, оцениваются соотношения между затратами и целевыми результатами планируемых действий.



Основные разделы программы следующие.

*Стратегические цели социально-экономического развития субъекта Федерации*, формулировка которых, во-первых, отражают обобщенное описание будущего состояния социально-экономической системы субъекта РФ в разрезе основных элементов; во-вторых, позволяет обосновать стратегические направления ее достижения. Формирование приоритетных целей социально-экономического развития субъекта РФ является необходимым условием разработки программ как совокупности мероприятий и проектов, направленных на достижение целей и решение возникающих проблем.

Система целей социально-экономического развития субъекта РФ формируется как совокупность целей органов управления, целей и ожиданий различных групп населения, проживающих в регионе, целей и ожиданий бизнеса, функционирующего на данной территории. Необходимо различать цели общества как совокупность общественных потребностей и интересов отдельных индивидуумов, различных социальных групп и слоев населения, являющихся предметом целеполагания и цели органов управления, предоставляющих определенные общественные услуги населению региона по осуществлению функций управления и регулирования социально-экономическими процессами.

Общественные цели объединяются в четыре наиболее крупные группы: повышение качества жизни населения; обеспечение общественной безопасности и личной безопасности населения; стабильное эффективное развитие экономики региона; повышение потенциала развития. При формулировании первых двух целей, когда можно определить субъекта потребностей, предметом целеполагания могут быть: объем удовлетворения общественных потребностей в терминах необходимости достижения определенного уровня удовлетворения общественных потребностей (потребностей общества в целом или отдельных социальных групп); качественные характеристики удовлетворения потребностей в терминах качества функционирования целереализующих систем, деятельность которых обеспечивает удовлетворение общественных потребностей (важнейшей характеристикой здесь является качество, цена и доступность предоставляемых услуг; состояние субъекта потребности (целевых групп) в терминах достижения определенного желательного состояния субъектов потребностей, образующих целевые группы.

Обеспечение конструктивного анализа деятельности различных органов исполнительной власти субъекта Федерации предполагает рассмотрение каждого из анализируемых секторов социально-экономической системы региона как *целереализующей системы*, под которой понимается совокупность субъектов экономической и управленческой деятельности, которые в ходе своего функционирования совместно обеспечивают удовлетворение общественных потребностей, являющихся объектом целеполагания, т.е. миссия целереализующей системы заключается в обеспечении определенных общественных потребностей. Тогда цели органов управления данным сектором (если для него существуют институционально закрепленные органы управления) заключаются в обеспечении его эффективного функционирования.

*Стратегические направления* представляют собой: во-первых, обоснование необходимости решения актуальных проблем социально-экономического развития региона; во-вторых, обоснование способов реализации конкурентных преимуществ региона и, в третьих, обоснование необходимости активизации определенных полюсов или точек роста на его территории<sup>3</sup>.

*Стратегические действия* представляют собой перечень потенциальных действий администрации, направленных, во-первых, на реализацию стратегических направлений и, во-вторых, на использование потенциальных возможностей и устранению негативных факторов развития важнейших секторов социально-экономической системы субъекта РФ.

Стратегические действия детализируют и конкретизируют стратегические направления и формулируются на основе результатов предварительного анализа проблем и возможностей. Описание действия дается в формате описания проектов: наименование проекта, главная цель, достижение которой он обеспечивает, решаемые проблемы соци-

---

<sup>3</sup> Гранберг А.Г., Шульберг Б.М., Адамеску А.А. и др. // Путь в XXI век. Стратегические проблемы и перспективы развития экономики. Коллект. авторов под ред. акад. Д.С. Львова. – М., 2000.



ально-экономического развития региона, содержание и тип проекта, механизм осуществления, субъект и объект осуществления мероприятий проекта, сфера – сектор социально-экономической системы региона, в которой осуществляется проект, ожидаемые целевые результаты, выгодополучатели проекта, сроки осуществления, требуемые ресурсы, оценка значимости проекта.

Внедрение единой методологии и методики формирования программ регионального развития является необходимым условием для обеспечения интеграции интересов субъектов РФ и федеральных органов исполнительной власти.

## **WORKING OUT SPECIAL INTEGRATED PROGRAMM OF REGIONAL DEVELOPMENT**

**V.A. AGAFONOV**

*Central economics and mathematics institute Russian academy of sciences*  
e-mail: [v-agafonov@yandex.ru](mailto:v-agafonov@yandex.ru)

This article deals with the problems of region's economic strategy. To the author's opinion purpose-oriented complex program is a central strategic document, which integrates goals and priorities on the one hand and definite projects, oriented on the achievement of delivered aims from the other hand. The strategy's structure and the main elements' forming principles are also offered in this article.

Key words: budget, wich oriented to the result, region complex target programs, business community, social-economic systems, strategic line, strategic operations.