

# ВЛИЯНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ НА РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА

*Павленко Д.Э., Симоненко Н.В.,  
г. Белгород, БелГУ*

Программно-целевое планирование — это один из видов планирования, в основе которого лежит ориентация деятельности на достижение поставленных целей. Каждая программа — это согласованный и увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, проектных, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других целевых мероприятий, реализуемых при поддержке государства. Иерархическое расположение видов целевых программ соответствует уровням бюджетов Российской Федерации, т.е. в процессе планирования и управления выделяют программы федерального, регионального или муниципального уровней. Каждая из них обеспечивает эффективное решение задач общенационального, межтерриториального или важного регионального значения в области экономического, научно-технического, социально-культурного и (или) экологического развития региона — субъекта Российской Федерации, экономического района, зоны, города и т. д.

Применение программно-целевого подхода в практике территориального управления связано с наличием проблем, которые не могут быть решены в инерционном режиме функционирования социоприродохозяйственных систем мега-, макро-, мезо- уровней. Исходя из самой логики целевого программирования, предметом ФЦП должны быть не регионы как таковые и не их социально-экономическое развитие, как это сложилось в отечественной практике, а конкретные проблемы, обладающие «программной природой». В этом свете актуальным является решение задач, стоящих перед программно-целевым планированием. В первую очередь, это такие конкретные задачи, как непосредственное влияние на размещение новых предприятий, формирование миграционных потоков, развитие отдельных территориальных образований (освоение новых районов, подъем экономики депрессивных районов, разрешение острых эколого-экономических ситуаций и т. д.).

Необходимо, в связи с вышеизложенным, выделить, что сущность программно-целевого планирования состоит в отборе основных целей социального, экономического и научно-технического развития, разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами и эффективном развитии производства.

Многоаспектность исследуемого явления определена той ролью, которую играют программно-целевые методы в управлении экономическим развитием региона. Прежде всего, следует выделить такие факторы, как необходимость направления бюджетных средств на достижение общест-

венно-значимых и, как правило, количественно измеряемых результатов деятельности администраторов бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем над достижением намеченных целей и результатов, а также обеспечением качества внутриведомственных процедур бюджетного планирования и финансового менеджмента.

Отбор проблем для их программной разработки и решения на региональном уровне определялся рядом факторов, среди которых следует выделить значимость проблемы: невозможность комплексного ее решения в приемлемые сроки за счет использования действующего рыночного механизма и необходимость государственной поддержки; принципиальная новизна и высокая эффективность технических, организационных и иных мероприятий, необходимых для широкомасштабного распространения прогрессивных научно-технических достижений и повышения на этой основе эффективности общественного производства и др.

Таким образом, суть программно-целевого метода планирования и управления, заключающаяся в согласовании и эффективном использовании финансовых, материально-технических, кадровых ресурсов региона для достижения конкретных целей в определенные сроки при недостаточном финансировании, делает данный метод наиболее актуальным при решении приоритетных задач управления экономикой и финансовой устойчивостью субъекта Российской Федерации.

Программно-целевой метод планирования в регионе «активен», он позволяет не только наблюдать ситуацию, но и влиять на ее последствия, что выгодно отличает его от большинства других методов.

В настоящее время метод программно-целевого планирования все шире используется при разработке и реализации не только федеральных, но и региональных программ.

В современных условиях проявляется новая сущность целевых программ, которая состоит в том, что они воплощают в себе синтез «жесткого плана» и «свободного рынка», когда строго целенаправленная хозяйственная деятельность осуществляется и стимулируется на коммерческой основе. Поэтому организационные формы подготовки и реализации региональных целевых программ, а также методы управления ими отличаются от прежних. С развитием данных тенденций расширяются способы привлечения исполнителей и распределения ресурсов, которые в большей степени теперь основаны на принципах полной добровольности, большей индивидуальной и коллективной заинтересованности, усиления материального стимулирования и мотивации участников. Процессы ряда последних лет привели к изменению не только форм и методов программно-целевого планирования, но и значительно усилили влияние реализуемых программ на развитие экономики региона.

В настоящее время на уровне регионов разрабатываются программы как комплексные, охватывающие все сферы территориального хозяйства, так и отраслевые, посвященные какой либо одной отрасли; кроме того, встречаются программы, посвященные проблемам группы отраслей (на-

пример, отраслям социальной инфраструктуры), а также программы, направленные на решение проблем внутрирегиональных поселений.

Существенной чертой программно-целевого метода в современных условиях является наличие конкретных программных органов и конкретных исполнителей, полностью отвечающих за выполнение программы, строгое разграничение прав и ответственности, определение периода работы по программе и необходимых ресурсов для ее выполнения.

Естественно, целевые программы не охватывают всю экономику региона. Их действие узко специализировано и распространяется только на некоторое время. В остальном действуют обычные рыночные методы хозяйствования. Дополнительный эффект достигается от концентрации ресурсов на узком направлении, а так же от согласованности проектов и взаимодействия сопряженных программ.

При исследовании реализуемых областных целевых программ Белгородской области в 2005–2007 гг. и направлений распределения средств, выделенных на их реализацию (табл. 1), было определено, что основная доля финансовых ресурсов региона в этот период направлялась на социальную сферу.

Финансирование программ в здравоохранении, социальной и молодежной политике, образовании составило почти 40 % от всей суммы средств.

Значительные ресурсы (более 42 %) были направлены на капитальные вложения, что связано с необходимостью строительства и приобретения оборудования, как в социальной, так и экономической сферах.

Распределение финансовых ресурсов между отдельными программами в планах 2008 г. существенно отличается от предшествующего трехлетнего периода.

Так, более 65 % средств запланировано на программы, связанные с общегосударственными вопросами (в 2005–2007 гг. на эти же цели было потрачено 42,08 % финансовых ресурсов) и почти 10% на программы по жилищно-коммунальному хозяйству (в 2005–2007 гг. — 0,44%). Кроме того, по некоторым направлениям программ запланировано некоторое снижение финансовых ресурсов.

Проведенный анализ позволяет констатировать тот факт, что именно в представленных цифрах реализован региональный аспект программно-целевых методов управления, при котором региональные власти имеют возможность определять целесообразность разработки тех или иных целевых комплексных программ, обосновывать размещение объектов нового строительства, взаимоувязывать инфраструктуру, осуществлять организацию региональной системы расселения.

Выполненные исследования дают возможность подтвердить актуальность программно-целевого управления и в становлении и развитии местного самоуправления, совершенствовании административно-территориального устройства региона. К этому же аспекту относятся вопросы, связанные с охраной среды обитания, регулированием демографической

обстановки и миграционных процессов, выравниванием уровня жизни в территориальном разрезе.

Таблица 1

Целевые областные программы по Белгородской области  
в 2005–2007 г.г. (млн. руб.)

Наименование направления	Кол-во программ и подпрограмм	Сумма			Итого за 3 года		2008	
		2005	2006	2007	сумма	%	План	%
Общегосударственные вопросы	4	10,3	63,3	26,442	100,042	2,471	29,251	0,38
Капитальные вложения	7	240,4	566,2	873,65	1680,25	41,49	5062,446	65,95
Сельское хозяйство	2	63,4	22,3	119,038	204,738	5,07	137,660	1,8
Охрана окружающей среды	1	5,6	5,6	0	11,2	0,28	0	
Малый бизнес и предпринимательство	3	32,7	21,5	44,303	98,503	2,35	57,253	0,75
Землеустройство и землепользование	2	18,4		0,944	19,344	0,48	19,80	0,26
ЖКХ	1	4,4	4,5	8,9	17,8	0,44	761,046	9,91
Образование	14	68,9	20,4	165,857	255,157	6,30	154,110	2,0
Культура и искусство	4	30,1		24,082	54,182	1,36	66,954	0,87
СМИ	3	0	24,1	81	105,1	2,63	99,568	1,3
Здравоохранение	21	157	250	343,236	750,236	18,53	1002,209	13,06
Социальная политика	6	58	245,5	131,6	435,1	10,75	87,520	1,14
Молодежная политика	1	27,4	34,8	46,3	108,5	2,68	21,008	0,27
Физическая культура и спорт	2	0	17,3	22,32	39,62	0,98	38,660	0,5
Судебная система	1		10,4	12,677	23,077	0,57	9,958	0,13
Национальная безопасность и правоохр. деятельность	5	33,1	16,3	97,046	146,446	3,62	129,008	1,68
<b>ИТОГО</b>	<b>79</b>	<b>749,7</b>	<b>1302,2</b>	<b>1997,39</b>	<b>3993,09</b>	<b>100</b>	<b>7676,542</b>	<b>100</b>

*Примечание:* Расчеты выполнены автором самостоятельно на основании инструктивных документов аппарата губернатора Белгородской обл., отдела организационно-распорядительных документов за 2005 г. — приложение 19 к закону Белгородской области «Об исполнении областного бюджета за 2006 год» от 8.07.2008 г.; план 2008 г. — приложение 10 к закону Белгородской области «Об областном бюджете на 2008 год» от 29.11.2007 г.

Стратегической целью развития Белгородской области является достижение для населения достойного человека качества жизни и его постоянное улучшение на основе инновационно-ориентированной экономиче-

ской и социальной политики, развитие наукоемких и конкурентоспособных производств с учетом геостратегических приоритетов на юго-западе Российской Федерации.

Одним из реальных путей реализации Стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года являются экономическая и социальная политика органов государственной власти области, базирующиеся на системном стратегическом планировании развития экономики и социальной сферы области, отдельных отраслей, сфер деятельности и территорий. Система стратегического планирования развития Белгородской области основывается на программно-целевых, проектных методах управления, методах территориального планирования, прогнозирования социально-экономического развития.

Дополнительно необходимо отметить, что при разработке как федеральных, так и региональных программ все еще существуют вопросы и проблемы. Как подчеркивает А. Г. Гранберг, необходимо ужесточить требования к целям, структуре, составу мероприятий, освобождаясь от «непрограммных излишеств», сосредотачиваясь на мероприятиях, дающих наибольшие мультипликативные эффекты для экономики региона (макро-региона). Следует стремиться к тому, чтобы программа по мере ее развертывания переходила на режим саморазвития и самофинансирования, то есть реализуемые мероприятия (имеющие быструю окупаемость) должны генерировать средства для последующих мероприятий программы. Поскольку региональная программа разрабатывается на средне- или долгосрочный период, она должна корректироваться, обновляться, адаптироваться к изменяющимся целям и условиям. С этим связана и необходимость создания более совершенной методики оценки эффективности и результативности основных этапов реализации программы как системы, а не только суммы отдельных мероприятий, для которых применяются частные методики оценки эффективности.

Можно предполагать, что совершенствование и развитие программно-целевых методов требует дальнейших усилий многих структур. А. Г. Гранберг также отмечает, что эффективность всей деятельности по разработке и реализации программ усилится в случае принятия закона «О федеральных программах регионального развития», проект которого уже обсуждался в Государственной Думе. По мнению автора, одной из причин заведомой неисполнимости программы часто являются неэффективные механизмы фильтрации предложений о программных разработках, что приводит к признанию программными проблем, многие из которых, во-первых, вполне могли быть решены и без включения в программу; во-вторых, выходят далеко за пределы возможностей ресурсного обеспечения, как из бюджетных, так и из внебюджетных источников.

Нередко становится очевидным, что та или иная программа есть результат лоббирования и влияния отдельных лиц и региональных властей. Преимущество целевых программ в том, что они обеспечивают концентрацию ресурсов на наиболее перспективных и эффективных направлениях.

либо, если проект заведомо дотационный, можно в наименее короткие сроки решить задачу социального характера. Программы позволяют ускорить развитие приоритетных отраслей, отдельных регионов и привлекать для этого дополнительные ресурсы и инвестиции. Все это вопросы отдельных обширных исследований.

Подводя итог, следует отметить, преимущества использования программно-целевого подхода в управлении регионом в настоящее время очевидны, хотя и используются не в полной мере.

#### Литература

1. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. 4-е изд. — М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004.
2. Жуковский А.И., Васильев С.В., Штрейб Д.С. / под общей редакцией С.Ю. Фабричного / Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ (на основе Канадского опыта). 2006. — С. 175.
3. Митрофанова И.В. Федеральная целевая программа развития южного макрорегиона: от рутины к модернизации. Экономика региона и управление № 18, декабрь (часть 2), 2007.
4. Лобко А.Г., Райзберг Б.А. Программно-целевое планирование и управление. — М.: Инфра-М, 2002. — 222 с.
5. Федоренко Н. П. Россия: уроки прошлого и лики будущего. — М., 2000. С. 372–373.

## РОСКОШНЫЙ ДЕСЕРТ БЕЗ ЛОЖКИ ИЛИ ЭФФЕКТ ИННОВАЦИЙ В НЕЗРЕЛОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЕ

*Павлов Е.О.,  
г. Белгород, БелГУ*

В последние годы заинтересованность инновациями достигла апогея. О них говорят на научных конференциях, в правительственных залах и с ораторских трибун самых высоких уровней. «В течение ближайших десятилетий Россия должна стать страной, благополучие которой обеспечивается не столько сырьевыми, сколько интеллектуальными ресурсами: «умной» экономикой, создающей уникальные знания, экспортом новейших технологий и продуктов инновационной деятельности», — Д.А. Медведев, Обращение к Федеральному Собранию РФ, 10.09.09.

Инновации, без сомнения, путь человечества XXI века. Это слишком заманчивое предложение быстрого роста, причем всего сразу (как часто подразумевается) — от производительности труда и конкурентоспособности на глобальных рынках до повышения интеллектуальности населения и укоренения демократии. К такой выраженной «качественности» инновационного фактора общественность привыкла настолько, что подчас считает инновации самоцелью. Однако, по словам президента.

«Какую бы сферу ни затрагивали преобразования, их цель в конечном итоге одна — повышение качества жизни в России. Создание условий