

УДК 332.02
ББК 65.05

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА УПРАВЛЕНИЯ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА

В.В. Курченков, К.Ю. Матохина

В статье раскрываются возможности эффективного использования программно-целевого метода управления в обеспечении устойчивого развития региона. Производится группировка областных целевых программ по приоритетам устойчивого развития региона (на примере Волгоградской области). Предлагаются критерии и методика оценки результативности и эффективности региональных целевых программ.

Ключевые слова: регион, программно-целевой метод управления, областные целевые программы, результативность, эффективность, устойчивое развитие региона.

USE OF THE PROGRAM AND TARGETED METHOD OF THE MANAGEMENT OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF A REGION

V.V. Kurchenkov, K.Yu. Matokhina

The article describes the opportunities for an effective use of the program-oriented management approach to sustainable development in the region. Groups of the regional target programs to prioritize sustainable development of the region (for example, the Volgograd region) are given. Criteria and methodology assessing the effectiveness and efficiency of regional programs are distinguished.

Keywords: region, target-oriented management method, the regional target programs, efficiency, effectiveness, sustainable development of the region.

Обеспечение устойчивого развития экономики России на современном этапе является актуальной задачей. В то же время географические особенности, многообразие природных ресурсов и сложность территориальной организации предполагают использование большого многообразия подходов и инструментария в управлении устойчивым развитием регионов [1; 3].

Среди этих подходов и методов особую роль играет использование программно-целевого метода в создании условий устойчивого развития регионов. Как показала практика, этот метод показал свою эффективность как для решения отдельных задач регионального развития, так и для формирования стратегии комплексного, сбалансированного развития региона в долгосрочной перспективе [10; 11].

Эффективность использования программно-целевого метода определяется его способностью мобилизовать ресурсы, необходимые для решения таких проблем, которые выходят за рамки объекта стратегического управления на уровне региона. Отличительными особенностями этого метода являются: концентрация ресурсов на решении конкретных задач; точная определенность сроков достижения поставленных целей; измеримость ожидаемых результатов; концентрация ответственности основных исполнителей программ перед органами региональной и федеральной власти [2; 8; 12].

Принципиальные преимущества программно-целевого метода в управлении регионом могут наблюдаться в различных направлениях государственной и региональной политики: инвестиционная политика, развитие территорий, государственное регулирование экономики, бюджетное планирование и др. [6; 13]. Важным преимуществом данного метода является обеспечение сбалансированного устойчивого развития региона. Действительно, использование программно-целевого подхода также имеет существенные преимущества в создании условий устойчивого развития региона, так как позволяет достичь такого уровня самоорганизации системы, на котором она способна развиваться и саморегулироваться, оптимально и эффективно используя при этом внутренние и внешние ресурсы.

Реализация большого количества региональных программ в целях создания условий для устойчивого развития региона должна опираться на следующие принципы: принцип взаимосвязи и преемственности программ; принцип наращивания усилий; принцип экономии ресурсов; принцип «средового воздействия»; принцип инфраструктурного обеспечения [10; 11].

Важным принципом с точки зрения реализации устойчивого социально-экономическо-

го развития региона является принцип равновесия программ, заключающийся в сбалансированном воспроизводстве экономического, социального, природно-ресурсного потенциала, локализованного на территории региона. Причем принцип равновесия не предполагает равномерного или равнодостаточного распределения ресурсов между основными составляющими устойчивого развития региона. Согласно этому принципу, характер распределения ресурсов по приоритетам регионального развития зависит от конкретной динамики структурно-временных сдвигов в экономике конкретного региона.

Практика применения программно-целевого подхода в регионах показывает устойчивую тенденцию роста количества различных областных программ, а также объемов их ресурсного обеспечения [9; 13]. В частности, в Волгоградской области доля расходов на целевые областные программы в общей сумме расходов областного бюджета за последние годы существенно возросла (рис. 1).

Однако динамика расходов на областные целевые программы в рассматриваемый период была подвержена значительным колебаниям: максимальный уровень (9 829 320,9 тыс. руб.) наблюдается в 2011 г., минимальный (27 108 тыс. руб.) — в 2000 году. Также существенный спад наблюдался в период кризиса 2009 г., когда объемы финансирования целевых программ существенно снизились.

Определение степени влияния региональных целевых программ на устойчивое развитие региона предполагает рассмотрение характера их распределения по приоритетным на-

правлениям стратегии устойчивого развития, к которым следует в первую очередь отнести: формирование и реализацию экономического потенциала региона; решение социальных проблем; развитие транспортной, энергетической и информационной инфраструктуры; защиту окружающей среды; формирование оптимальной институциональной среды [14]. Анализ распределения областных целевых программ в Волгоградской области по указанным приоритетным направлениям устойчивого развития показал, что большая часть программ ориентирована на социальную сферу, а меньшая часть — на развитие инфраструктуры, что негативным образом отражается на деловом и инвестиционном климате региона (рис. 2).

Действительно, в настоящее время наблюдается очевидная диспропорция в видах реализуемых программ, что порождает проблему осуществления одного из основных принципов программно-целевого подхода — принципа равновесия программ, предполагающего сбалансированное воспроизводство социального, природно-ресурсного и экономического потенциала области. Также характерной чертой для периода 2000 — 2008 гг. явилось то, что значительная часть программ носила кратко- и среднесрочный характер, что было обусловлено отсутствием в регионе долгосрочной стратегии социально-экономического развития. Вместе с тем, потенциал выделяемых финансовых ресурсов был крайне ограничен, а размер реально направляемых средств на каждую программу практически невозможно было прогнозировать [8; 10; 11; 12].

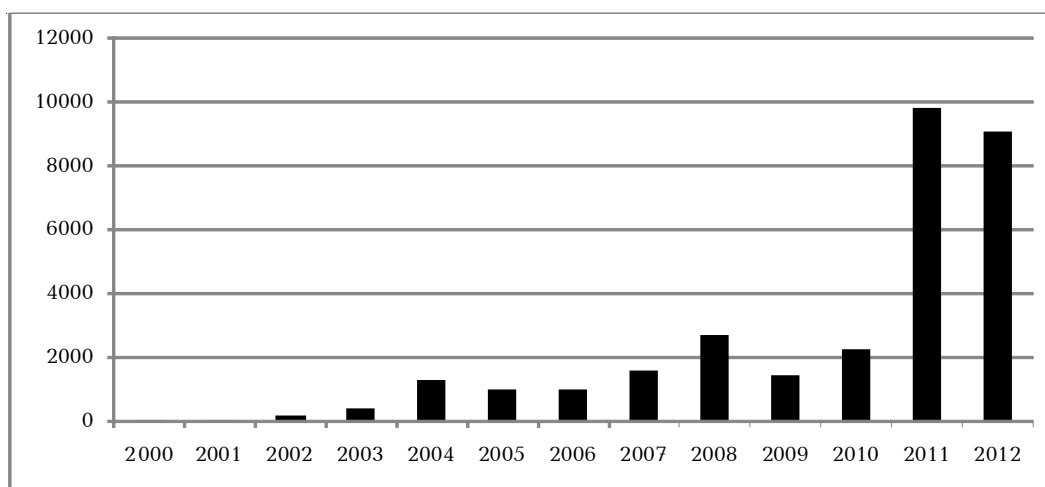


Рис. 1. Динамика запланированных расходов на областные целевые программы из бюджета Волгоградской области, млн руб.

Примечание. Источник: «Консультант Плюс» (2000 — 2012 гг.). URL: <http://www.garant1/>.

В научной литературе последних лет достаточно хорошо разработана проблема оценки эффективности и результативности региональных целевых программ [4; 5; 9; 13;]. Вместе с тем, оценку эффективности целевых программ необходимо проводить по трем критериям: результативность, эффективность, адаптивность (см. рис. 3). При этом первые два необходимо определить как основные, а третий — как дополнительный.

В рамках предлагаемой методики указанные критерии должны оцениваться на основании относительных приростных значений этих показателей, которые рассчитываются по следующим формулам:

$$\Delta R = \frac{R - R_b}{R_b}, \quad (1)$$

$$\Delta E = \frac{E - E_b}{E_b}, \quad (2)$$

$$\Delta A = \frac{A - A_b}{A_b}, \quad (3)$$

где R_b, E_b, A_b — базовые показатели результативности, эффективности и адаптивности, отражающие исходную ситуацию до полной реализации заплани-

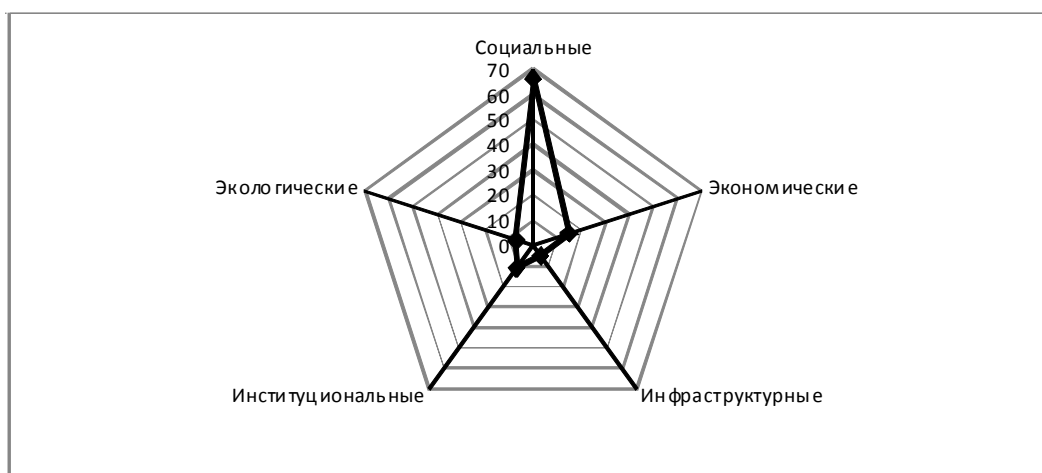


Рис. 2. Распределение областных целевых программ, реализуемых в Волгоградской области за 2000 — 2011 гг. по приоритетным направлениям стратегии устойчивого развития

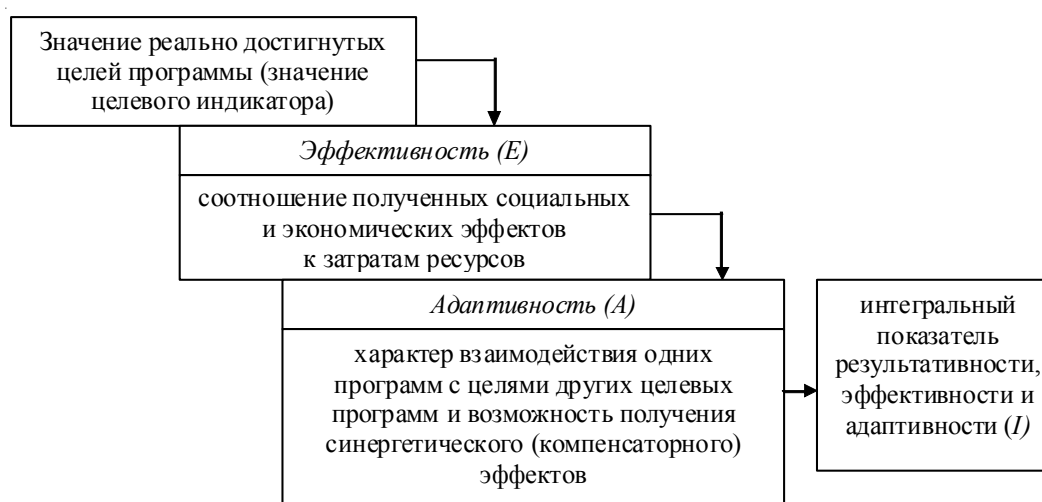


Рис. 3. Система критериев оценки результативности, эффективности и адаптивности региональных целевых программ

Примечание. Составлено автором.

рованных программных мероприятий, или до начала реализации той или иной целевой программы; R, E, A – фактические показатели результативности, эффективности и адаптивности реализованных программ (в полном объеме или частично) за исследуемый период времени.

Эти показатели (для последующего сравнительного анализа) могут быть сведены в единый интегральный показатель прироста эффективности и результативности:

$$\Delta I = K_1 \Delta R + K_2 \Delta E + K_3 \Delta A, \quad (4)$$

где ΔI – интегральный показатель (индекс) результативности, эффективности и адаптивности целевой программы; K_1, K_2, K_3 – корреляционные коэффициенты, отражающие весовое значение каждого показателя в структуре интегрального показателя (индекса).

На основании соотношения этих показателей региональные целевые программы могут быть агрегированы в три группы по уровню соотношения результативности, эффективности и адаптивности (табл. 1).

Как видно из данных таблицы, из 33 областных целевых программ, действующих на территории Волгоградской области в указанный период, большинство имеют достаточно низкий уровень эффективности и результативности, что объясняется следующими причинами: как правило, инициатором постановки региональной проблемы являются органы государственной власти, что не стимулирует инициативу заинтересованных лиц и исполнителей программы; используется слабая аналитическая проработка состояния экономики регионов, что приводит к нечеткости при определении основных интересов участников; выделяется недостаточно средств, необходимых для финансирования мероприятий целевых программ; выполнение программных мер слабо контролируется.

В качестве основной следует выделить проблему недостаточного финансирования про-

грамм, приводящую не только к нерентабельной и убыточной реализации проектов, омертвлению уже вложенных финансовых ресурсов, но и к увеличению остроты проблемных ситуаций, на разрешение которых ориентированы данные программы.

Целевые региональные программы (в зависимости от их использования в рамках той или иной группы приоритетов устойчивого развития) различаются по применяемым методам и инструментам, по степени диверсификации ресурсной базы, а также по системе оценки эффективности программ [9]. В этой связи целесообразно условно выделить две группы приоритетов устойчивого развития из приведенных выше: группа А – развитие социальной сферы региона, формирование институциональной среды и решение экологических проблем; группа Б – формирование и реализация экономического потенциала и развитие инфраструктуры. Соответственно, для программ, направленных на реализацию приоритетов группы А, характерно следующее применение методов прямого государственного воздействия: использование на 100 % исключительно ресурсов регионального и федерального бюджетов, система оценки эффективности программ, ориентированная в основном на оценку социальных эффектов и социальной эффективности.

Для программ, направленных на реализацию другой группы приоритетов устойчивого развития региона (группа Б), а именно на формирование и реализацию экономического потенциала и развитие инфраструктуры, характерно использование методов косвенного воздействия: использование диверсифицированной ресурсной базы на условиях государственно-частного партнерства, оценка экономических эффектов и экономической эффективности (см. рис. 4).

Прямой поддержкой государства со 100%-м финансированием программ из бюджетов всех уровней должны быть обеспечены мероприятия в рамках приоритетов устойчивого развития, имеющие важное соци-

Таблица 1

Распределение региональных целевых программ Волгоградской области в 2011–2012 гг. по уровням результативности, эффективности и адаптивности

№	Соотношение показателей результативности, эффективности и адаптивности	Уровень эффективности и результативности региональных целевых программ	Распределение региональных целевых программ по уровням эффективности и результативности
1	$K_1 \Delta R + K_2 \Delta E + K_3 \Delta A = 1$	Высокий	6
2	$K_1 \Delta R + K_2 \Delta E + K_3 \Delta A = 1$	Средний	10
3	$K_1 \Delta R + K_2 \Delta E + K_3 \Delta A = 1$	Низкий	17

альное значение и обусловленные рядом факторов, основными из которых являются: масштаб и государственная значимость проблем; широкая сфера приложения и влияния целевых результатов программ; значительная ресурсоемкость мероприятий программ, необходимость концентрации бюджетных средств; необходимость нормативного правового обеспечения планируемых к реализации мероприятий, а также организации эффективной системы управления, мониторинга и контроля их выполнения со стороны государства; отсутствие возможности (или эта возможность минимальна) самостоятельного развития или привлечения на коммерческой основе дополнительных финансовых ресурсов.

Реализация приоритетов группы Б открывает возможности получения коммерческой выгоды, что создает условия для активного привлечения ресурсов частного бизнеса, дополнительных источников финансирования, получа-

емых за счет реализации механизма государственно-частного партнерства.

Вместе с тем, несоответствие в полной мере существующего портфеля целевых программ стратегическим задачам развития региона еще остается, что создает необходимость структуризации разработки системы стратегических планов регионального развития от целей к стратегии, от стратегии — к сбалансированному портфелю целевых программ, от отдельно взятой целевой программы — к сбалансированному портфелю проектов.

Таким образом, программно-целевое управление представляет собой один из эффективных способов решения приоритетных задач по обеспечению устойчивого развития региона, благодаря таким его преимуществам, как краткосрочность, конкретность задачи, на решение которой направлены программные меры; измеримость результатов; высокая мотивация основных исполнителей к достижению целей.



Рис. 4. Группировка региональных целевых программ по целям, методам и ресурсам в рамках основных приоритетов устойчивого развития

Примечание. Составлено автором.

Важными преимуществами данного подхода являются следующие: возрастание степени управляемости региональной социально-экономической системы, возможность быстрой мобилизации, концентрации и аллокации используемых ресурсов, что выделяет данный метод в ряду главных факторов обеспечения устойчивого развития региона.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Золотарева, И. А. Программно-целевая ориентация государственной поддержки в регионе / И. А. Золотарева // Экономические науки. — 2009. — № 3 (52). — С. 20–22.
2. Идзиев, Г. И. Использование программно-целевого метода при формировании промышленной политики Республики Дагестан / Г. И. Идзиев // Региональная экономика: теория и практика. — 2011. — № 24 (207). — С. 22–27.
3. Иншаков, О. В. «Ядро развития» в контексте новой теории факторов производства / О. В. Иншаков // Экономическая наука современной России. — 2003. — № 1. — С. 11–25.
4. Козлова, С. В. Эффективность целевых программ в области земельных отношений / С. В. Козлова // Экономические науки. — 2007. — № 12 (37). — С. 12–16.
5. Кочкаров, Р. А. Ключевые показатели эффективности и результативности целевых программ / Р. А. Кочкарев // Качество. Инновации. Образование. — 2012. — № 5. — С. 117–123.
6. Курченков, В. В. Определение стратегических направлений развития ЮФО / В. В. Курченков, С. Н. Соколов // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3. Экономика. Экология. — 2008. — № 1. — С. 75–80.
7. Курченков, В. В. Повышение эффективности государственного и муниципального управления: уроки для России / В. В. Курченков, Н. И. Морозова // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3. Экономика. Экология. — 2013. — № 2. — С. 6–13.
8. Лепихина, Т. Л. Целевое программирование как элемент регионального планирования / Т. Л. Лепихина, Ю. В. Карпович // Региональная экономика: теория и практика. — 2011. — № 9. — С. 5–10.
9. Митрофанова, И. В. Дифференциация и модификация видов целевых программ как инструмента стратегического территориального менеджмента / И. В. Митрофанова, А. Н. Жуков, М. Г. Майорникова // Экономика устойчивого развития. — 2013. — № 13. — С. 162–173.
10. Митрофанова, И. В. Программно-целевой подход к управлению территорией: анализ современного отечественного опыта / И. В. Митрофанова // Региональная экономика: теория и практика. — 2006. — № 5. — С. 42–46.
11. Митрофанова, И. В. Программно-целевой подход к управлению территорией: анализ современного отечественного опыта / И. В. Митрофанова // Региональная экономика: теория и практика. — 2006. — № 6. — С. 32–38.
12. Митрофанова, И. В. Управляемое социально-экономическое развитие регионов и округов России: мифы и рифы стратегического территориального менеджмента / И. В. Митрофанова // Менеджмент и бизнес-администрирование. — 2010. — № 4. — С. 62–71.
13. Митрофанова, И. В. Стратегическое программирование развития макрорегиона / И. В. Митрофанова. — Ростов н/Д : Изд-во ЮНЦ РАН, 2009. — 538 с.
14. Рисин, И. Е. Программно-целевое управление развитием муниципального образования / И. Е. Рисин, О. Ф. Шахов. — Воронеж : Изд-во ВГУ, 2007. — 99 с.