

## ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Б.С. Мозголин

Томский политехнический университет  
E-mail: econ@tomsk.gov.ru

*Анализируются проблемы практики управления региональным развитием, показываются недостатки существующих программ и возможности повышения эффективности их реализации через использование программно-целевого метода управления региональным развитием. Представлена содержательная конкретизация основных этапов реализации данного метода и проиллюстрирована возможность использования данного инструментария для решения задач регионального развития на примере Томской области.*

Глобализационные процессы, определяя основные тенденции развития мирового экономического сообщества, актуализируют проблему повышения конкурентоспособности стран. В силу пространственно-территориальных особенностей России, проблемы конкурентоспособности страны во многом будут определяться уровнем конкурентоспособности ее регионов. Современная проблематика научных исследований в области экономического развития определяется повышенным интересом к проблемам планирования регионального развития в условиях формирования новой модели федеративного государства, предполагающей повышение автономности и ответственности регионов как самостоятельных субъектов экономических отношений.

В качестве инструментария государственного регулирования региональным развитием в условиях становления рыночных отношений, особое значение приобретает программный метод регулирования экономики, который предполагает разработку и реализацию системы комплексных мер целевого назначения как эффективного способа планомерно направленного воздействия государства на процессы экономического и социального развития и формирования межрегиональных пропорций и связей.

Действующий порядок формирования региональных программ [1] определяется типовым макетом, утвержденным Министерством экономического развития и торговли РФ и рекомендованным регионам для разработки комплексных программ социально-экономического развития. Однако анализ реализации программ регионального развития свидетельствует о существенных недостатках, не позволяющих оптимально использовать финансовые, ресурсные и организационные потенциалы регионов. Эти недостатки определяются как содержанием программ, так и организацией их реализации:

1. Низкий методический уровень анализа, планирования и прогнозирования социально-экономической ситуации в регионе.
2. Неявное выделение в структуре программ стратегических приоритетов.
3. Отсутствие механизмов реализации и мониторинга.

4. Слабая увязка с процессом планирования на региональном и муниципальном уровне.
5. Слабая увязка разных видов планирования.
6. Формальное вовлечение населения и других заинтересованных лиц в процесс подготовки и реализации программ.

Конкретизация соответствующих недостатков позволяет констатировать, что уровень разработки региональных программ не позволяет эффективно решать задачи регионального развития.

Альтернативный подход к управлению региональным развитием, на наш взгляд, должен строиться на принципиально иных основаниях. В качестве базовых принципов региональной политики управления социально-экономическим развитием могут рассматриваться принципы, положенные в основу проекта концепции социально-экономического развития регионов РФ, разработанного Министерством регионального развития РФ: поляризованное развитие, дифференцированность, субсидиарность.

В настоящее время предметом исследовательских интересов представителей различных научных направлений и практического управления становится возможность использования программно-целевого метода в региональном развитии.

Понятие «программно-целевое управление» не имеет четкого, однозначного толкования, исследователи рассматривают его и как метод программно-го воплощения крупных управленческих решений, и как реализацию комплексного, системного подхода при решении крупномасштабных социально-экономических проблем [2].

Анализируя различные подходы ученых к определению понятия «программно-целевого метода» можно конкретизировать понятие «программно-целевое управление» как метод, при котором система управления ориентируется на достижение определенного конечного результата социально-экономического развития региона в логике поэтапного действия: формирования дерева целей, разработки адекватной исполняющей программы, механизма ее реализации, системы ее последующего мониторинга, оценки и корректировки.

Остановимся далее на содержании этих этапов и наиболее значимых на наш взгляд моментах, связанных с реализацией каждого этапа в условиях управленческой практики.

На первом этапе осуществляется выработка четких формулировок целей развития и их декомпозиция. Успешность этапа целеполагания, зависит от корректной оценки уровня социально-экономического развития региона, понимания приоритетных направлений дальнейшего развития и адекватного выбора средств достижения запланированного результата. Отметим, что одна из основных проблем, с которыми сталкиваются регионы, – ограниченность имеющихся ресурсов на осуществление программных мероприятий, поэтому выбор и акцент на развитие приоритетных областей и сфер деятельности в регионе – необходимое условие и важный принцип программно-целевого управления региональным развитием.

Итак, на этапе выработки четких формулировок целей развития региона и их декомпозиции следует предусмотреть максимально полное и эффективное использование всех имеющихся возможностей развития региона на основе согласования интересов хозяйствующих субъектов, обществу и власти.

Не менее важным для успешной реализации программно-целевого управления развития региона является выбор индикаторов программы и установление их значения, что и составляет содержание второго этапа программно-целевого управления. Для каждой цели, задачи и мероприятия должны быть определены индикаторы, которые позволяют оценить степень достижения планируемых результатов. Внедрение индикаторов программы и установление их значения позволит качественно изменить процесс управления:

- повысит прозрачность деятельности органов исполнительной власти;
- обеспечит адаптацию действий органов исполнительной власти к изменившимся внешним условиям;
- определит предпосылки для справедливой оценки результатов деятельности сотрудников региональной администрации и принимаемых решений с учетом масштаба и сложности стоящих перед органами исполнительной власти задач;
- станет основанием для эффективной системы мотивации и стимулирования сотрудников администрации.

Разработка планов достижения цели и выполнения сформулированных программой мероприятий является основным содержанием следующего этапа. Наличие нескольких вариантов реализации программы позволит выбрать наиболее оптимальный, что существенно повысит степень адекватности принимаемых решений. Определение комплекса программных мероприятий, оценка затрат и времени на реализацию программы, уточнение

роли исполнителей и их взаимоотношения, позволят обеспечить интеграцию усилий субъектов управленческой деятельности, что и будет в конечном счете определять саму возможность и качество достижения поставленной цели.

Следующий этап реализации программно-целевого управления предполагает разработку и организацию мониторинга. На этом этапе программно-целевого управления производится сбор информации, касающейся результатов выполнения программных мероприятий и степени достижения целей, выраженных конкретными индикаторами.

Поскольку в реализации программ обычно заинтересовано достаточно большое количество сторон, состоящих из финансирующих и обеспечивающих реализацию программы организаций и бенефициариев, каждая сторона имеет право знать, насколько хорошо работает программа. Поэтому корректно организованный мониторинг ведет к укреплению поддержки программы со стороны внешних лиц и организаций. Необходимо подчеркнуть, что основная задача мониторинга – поставлять необходимую информацию для принятия управленческих решений текущего характера и формировать базу для оценки и подготовки стратегических решений.

Являясь фундаментом для оценки и корректировки действий региональных органов власти, мониторинг рассматривается как важнейший элемент регионального управления в современных условиях, так как именно мониторинг дает возможность выявить существующие или потенциальные недостатки прежде, чем они перерастут в серьезную проблему.

В случае отклонения хода выполнения мероприятий от программы необходима реализация очередного этапа – контроллинга выполнения программы. На этом этапе анализируется полученная ранее информация, находятся причины, повлекшие за собой отставание хода выполнения программ от плана, вырабатывается комплекс мер, необходимый для устранения этих причин.

Покажем возможность эффективной реализации этапов программно-целевого управления региональным развитием на примере системы стратегического планирования Томской области [3].

Базовая составляющая первого этапа планирования – стратегический анализ развития Томской области. На данном этапе определялись ключевые тренды на мировом и российском уровнях, отражающих макроэкономические, политические, социальные, технологические и инфраструктурные аспекты развития на долгосрочный период. Полученные результаты позволили сформулировать представление о будущем области, определить проблемы и перспективы развития.

Следует отметить достаточно широкий спектр источников и методик сбора информации, используемых при разработке стратегического анализа:

интервью с отраслевыми экспертами, отчеты Администрации Томской области, социологические исследования, отчеты международных организаций, документы Правительства РФ и правительств иностранных государств и регионов, аналитические отчеты инвестиционных банков, российская и международная отраслевая аналитика, государственная статистика. Наличие таких источников информации позволило значительно расширить границы, оценить и спрогнозировать различные сценарии развития области с учетом мировых и национальных тенденций развития.

Так, для построения сценариев развития области до 2020 г. были использованы следующие макропараметры:

1. Мировые цены на нефть.
2. Сроки вступления России в ВТО.
3. Темпы роста ВВП России.
4. Тенденции в распределении налогов между центром и регионами России.
5. Динамика численности населения региона.
6. Динамика уровня безработицы в регионе.
7. Темпы развития высокотехнологичных отраслей в России.

По заданным параметрам были разработаны три сценария развития области, которые позволят более оперативно реагировать на внешние и внутренние факторы, оказывающие влияние на развитие региона.

Таким образом, проиллюстрированные в разработанной нами программе такие качества, как многовариантность и долгосрочность планирования, можно рассматривать в качестве утверждения принципов программно-целевого управления в конкретных условиях управленческой практики.

Для реализации ценностного подхода, помогающего коллективному сплочению разных слоев общества вокруг единой цели, составлена карта ключевых держателей интересов (стейкхолдеров) Томской области по следующим группам: население, власть и экономические субъекты. Формы участия – семинары, фокус-группы, совещания с экспертами, рабочие группы, заседания Высшего Экономического Совета и Экологической Коллегии Томской области, социологические опросы населения, общение с населением в режиме *online*.

Приоритетный подход, позволяющий концентрировать внимание разработчиков программ на ключевых проблемах развития, частично решается за счет использования SWOT-анализа, который позволяет обратить внимание на угрозы и потенциальные возможности развития региона. Оптимизация этого подхода может заключаться в конкретизации целей анализа и более глубокой детализации происходящих процессов в региональном развитии, через разработку технического задания программы социально-экономического развития. При проведении стратегического анализа Томской

области в техническом задании для разработчиков программы были сформулированы следующие ключевые вопросы:

1. Каков уровень конкурентоспособности Томской области сегодня?
2. Какие наиболее важные проблемы существуют в области?
3. Каковы глобальные тенденции и их влияние на будущее области?
4. Каковы национальные тенденции и их влияние на будущее области?
5. С учетом глобальных и национальных тенденций развития какие возможности для роста ключевых секторов экономики Томской области имеются?
6. Какие ограничения и риски являются препятствием для развития ключевых секторов экономики на территории области и какова вероятность их успешного развития с учетом имеющихся в области предпосылок и тенденций?
7. Какая структура экономики может быть сформирована к 2020 г. с учетом альтернативного стратегического фокуса Администрации области и возможных сценариев развития?
8. Каким образом прогнозируемая структура экономики отразится на уровне благосостояния населения области (уровне доходов, занятости, бюджетной обеспеченности региона)?

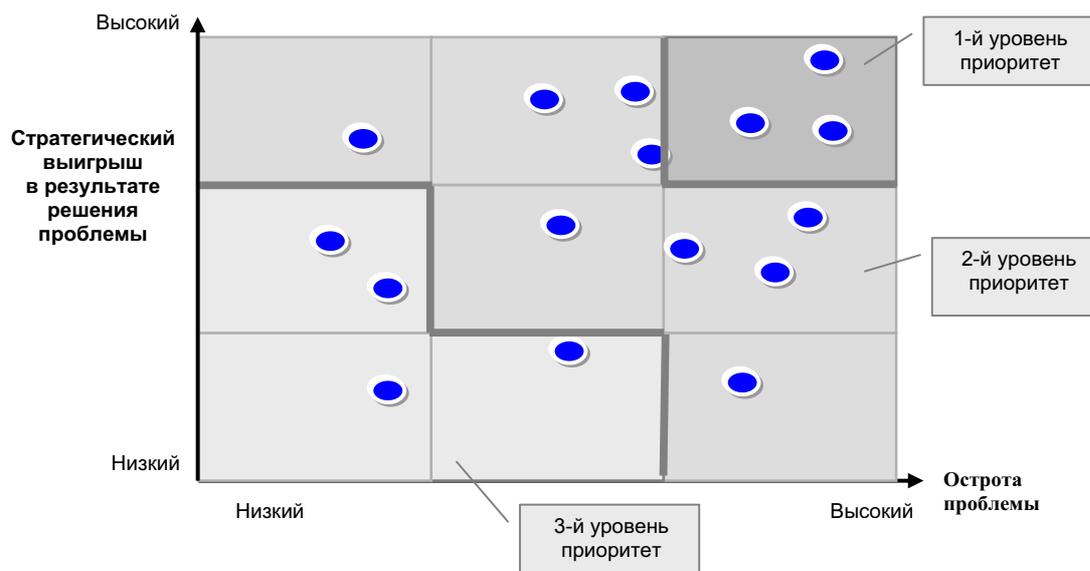
Постановка именно этих вопросов позволила оценить потенциал экономики области с учетом мировых и российских тенденций экономического развития.

Возможность реализации приоритетного подхода достигается через разработанный автором статьи метод приоритизации, рисунок. В логике реализации этого метода проблемы развития Томской области во всех основных сферах жизнедеятельности были проранжированы в зависимости от стратегического выигрыша их решения и остроты проблемы. По результатам ранжирования была построена матрица «Стратегический выигрыш – Острота проблемы» с определением места каждой из проблем в одном из трех сегментов.

Наиболее значимые (по выигрышу и остроте) проблемы расположены в зоне первого уровня приоритетности. Так, например, для Томской области ключевыми проблемами являются:

1. Относительно низкий уровень доходов населения.
2. Ограниченный доступ к капиталу.
3. Географическая удаленность и неразвитость транспортной инфраструктуры.
4. Доминирование топливного сектора в структуре экономики области.

Международный опыт и подходы к стратегическому планированию на региональном уровне показывают, что уровень благосостояния и качества



**Рисунок.** Матрица приоритизации проблем развития региона по критериям «Стратегический выигрыш – Острота проблемы»

жизни населения в регионе зависит от конкурентоспособности региональной экономики. Именно поэтому вопрос: «Каков уровень конкурентоспособности Томской области сегодня?» является одним из ключевых.

Конкурентными преимуществами Томской области являются:

1. Развитый научно-образовательный комплекс.
2. Качественный человеческий капитал.
3. Богатые природные ресурсы.

Выявление потенциальных возможностей экономического развития региона позволило определить отраслевые приоритеты развития экономики области и сформулировать стратегическую доктрину развития Томской области до 2020 г. [3].

Стратегические цели Программы реализуются в рамках политик, представляющих собой комплекс мер по определенным направлениям деятельности органов власти, направленных на решение основ-

ных проблем с учетом полномочий и компетенций. В рамках каждой политики из целого спектра проблем, присущих тому или иному сектору (отрасли), определяются ключевые проблемы, на решение которых направлены мероприятия данной политики. Механизмы решения данных проблем конкретизируются в мероприятиях, результаты «измеряются» в процессе оценки и мониторинга конкретных индикаторов и показателей.

Таким образом, анализ имеющегося опыта по реализации программно-целевого метода управления в решении задач регионального развития позволил разработать стратегические документы развития Томской области и приступить к их реализации. Научно-обоснованная разработка управленческого инструментария и содержательная конкретизация этапов метода программно-целевого управления позволяют сделать реальный шаг к эффективному управлению региональным развитием в современных экономических условиях.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О порядке формирования региональных программ в Российской Федерации: Распоряжение Правительства Российской Федерации № 800-р от 14.06.2001 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф., сетевая. – Электрон. дан. (16 кб.). – М.: АО «Консультант Плюс», 2002. – Режим доступа: Компьютер. сеть науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.
2. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление. – М., 2002. – 428 с.
3. Об утверждении Программы социально-экономического развития Томской области: Закон Томской области № 79-ОЗ от 19.04.2007 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф., сетевая. – Электрон. дан. (165 кб.). – М.: АО «Консультант Плюс», 2007. – Режим доступа: Компьютер. сеть науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

Поступила 19.05.2006 г.