

## ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД В УПРАВЛЕНИИ РЕГИОНАМИ РОССИИ КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ

На основе использования широкого круга источников проведен анализ и предпринята попытка адаптировать современную западную и отечественную теорию и практику программно-целевого бюджетирования. Раскрывается понятие, сущность, структура и содержание программно-целевого планирования. Сделана попытка по-новому взглянуть на некоторые вопросы управленческой деятельности нацеленной на результат.

*Ключевые слова:* программно-целевой метод; социально-экономический результат; бюджетное послание Президента Российской Федерации; бюджет; бюджетная реформа; расходы бюджета; инновации; управление; стратегия; стратегический менеджмент; исполнительная власть.

P.A. Kapustyuk

## SPECIAL-PURPOSE PROGRAM APPROACH TO MANAGING RUSSIAN REGIONS AS SOCIO-ECONOMIC SYSTEMS

The author analyzes a wide range of sources and makes an attempt to combine European and Russian theories and practices of special-purpose program budgeting. Defines and examines the concept, essence, structure and content of special-purpose program planning. Proposes a new point of view on some issues of management by objectives.

*Keywords:* management by objectives; social and economic result; RF president's Budgetary Letter; budget; budgetary reform; budgetary expenses; innovations; management; strategy; strategic management; executive authority.

На необходимость оптимального расходования средств в условиях предельной ограниченности ресурсов впервые было обращено внимание в Бюджетном послании Президента России Федеральному Собранию РФ на 2000 г. О том, что эта задача не утратила своей актуальности, свидетельствуют последующие бюджетные послания Президента России Федеральному Собранию РФ. В Бюджетном послании Президента России Федеральному Собранию РФ на 2003 г. установка на использование программно-целевого метода при планировании и исполнении бюджетных расходов сформулирована шире — она не ограничивается только межведомственными программами, а нацелена на конкретных бюджетополучателей.

Замена планирования расходов по видам расходов на планирование социально-экономической результативности деятельности бюджетополучателей фактически предполагает переход от системы сметного финансирования к системе государственных заказов, которая распространяется не только на конечных бюджетополучателей, но и на ведомства — распорядителей кредитов. В частности, проделана большая работа по инвентаризации обязательств федерального бюджета, оценке эффективности государственных расходов в области политики государства по обеспечению правоохраны и безопасности.

В Бюджетном послании Президента России Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2007 году» было отмечено: «...повышение результативности бюджетных расходов. Расходы бюджетов всех уровней должны быть ориентированы на конечный результат, который, в свою очередь, должен быть достигнут наиболее эффективным способом»<sup>1</sup>. Как отметил Министр финансов РФ Алексей Кудрин: «...мы вводим принцип бюджета, ориентированного на результат. 2006 год является скорее экспериментальным, а вот начиная с 2007 года, и в еще большей степени с 2008-го бюджетирование по результатам станет действительно широко распространенным»<sup>2</sup>.

Переход к программно-целевым методам бюджетирования, подразумевает наличие связи «бюджетные средства — результат». Программно-целевые методы бюджетирования предполагают наличие механизмов, обеспечивающих связь между бюджетными затратами и конечным общественно-значимым результатом. Целевые программы, в свою очередь, состоят из отдельных мероприятий, от результатов внедрения которых и зависит в конечном итоге успешность применения таких программ. Необходимыми элементами бюджетной целевой программы являются порядок и сроки отчетности о достижении результатов, распределение полномочий и ответственности за реализацию как программы в целом, так и отдельных мероприятий, анализ внешних факторов, влияющих на достижение результатов. Ключевой отличительной чертой составления бюджетов, ориентированных на конечные результаты, является то, что основной упор при этом делается на подлежащие осуществлению мероприятия (доклады, исследования, конференции и т.д.), и последующие конкретные результаты в отличие от составления бюджетов на основе вводимых ресурсов, где характерной особенностью является упор на вводимые ресурсы (персонал, материалы, оборудование и т.д.)<sup>3</sup>. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2011–2013 годах» Президент России Д.А. Медведев сформулировал основные цели и задачи бюджетной политики на 2011–2013 гг. и дальнейшую перспективу: «...необходимо ясное понимание последствий реализации любых мер бюджетной политики с точки зрения их влияния на темпы продвижения к достижению поставленных целей». По третьей задаче, которая сформулирована в послании как «Обеспечение нацеленности бюджетной системы на достижение конкретных результатов», Д.А. Медведев сказал: «...эти вопросы нашли отражение в Программе повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, в основу которой положены программно-целевые принципы деятельности органов исполнительной власти всех уровней, включая расширение их самостоятельности и усиление ответственности за принятые решения. С 2012 года значительная часть федерального бюджета должна быть представлена в виде комплекса долгосрочных государственных программ»<sup>4</sup>.

Бюджетное послание Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2013–2015 годах» определяет основные результаты и проблемы бюджетной политики, которые, в частности, говорят о том, что в

<sup>1</sup> О бюджетной политике в 2007 году: Бюджетное послание президента РФ Федеральному Собранию РФ от 30 мая 2006 г.

<sup>2</sup> <http://www.prime-tass.ru>.

<sup>3</sup> Составление бюджетов, ориентированных на конечные результаты: докл. Генерального секретаря Организации Объединенных Наций от 12 ноября 1997 г.

<sup>4</sup> О бюджетной политике в 2011–2013 годах: Бюджетное послание президента РФ Федеральному Собранию РФ от 29 июня 2010 г.

результате целенаправленных действий в сфере бюджетной политики в последние годы удалось решить ряд существенных задач и полностью выполнить принятые социальные обязательства государства. Осмотрительная бюджетная политика стала существенным фактором устойчивого снижения инфляции. К началу 2012 г. экономика полностью восстановилась после кризиса. Началось пополнение Резервного фонда, что повысило устойчивость экономики Российской Федерации к внешним негативным экономическим факторам. Сформулированы основные цели бюджетной политики на 2013 г. и среднесрочную перспективу. Сложность и масштабность задач в сфере социально-экономической политики государства, острота существующих проблем требуют кардинального повышения качества стратегического управления экономикой и общественными финансами. Бюджетная политика должна стать более эффективным инструментом реализации государственной социально-экономической политики. Пора уходить от ставшего уже привычным измерения исполнения бюджета лишь фиксацией расходования средств на те или иные цели. Критерием должно стать достижение целей социально-экономической политики, на финансовое обеспечение которых направляются бюджетные средства. Если бюджетные средства израсходованы в большем объеме, чем намечено, а цель достигнута в меньшей степени, чем определено, то в каждом подобном случае необходимо выявлять и устранять причины такого результата использования бюджетных ассигнований. Для достижения целей социально-экономической политики и обеспечения общественного контроля за их достижением формирование и исполнение бюджета должно осуществляться на базе государственных программ. Переход к «программному бюджету» в полном объеме предлагается осуществить, начиная с федерального бюджета на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг., а его отдельные элементы будут задействованы в федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг. Необходимо сформировать эффективную систему управления рисками, позволяющую обеспечивать прогнозирование и предотвращение кризисных ситуаций, и быстрое реагирование на них. Недостаточно реагировать на уже возникший кризис. Нужно научиться его прогнозировать и предотвращать. Для этого должна быть организована работа по постоянному мониторингу системных рисков, подготовке и реализации мер по их предотвращению и смягчению. При подготовке проекта федерального бюджета на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг. Правительству Российской Федерации предложено учесть вероятность неблагоприятного для Российской Федерации развития внешнеэкономической ситуации. Обращено внимание Президента России В.В. Путина на необходимость предусмотреть, в пределах утвержденных в соответствии с бюджетными правилами параметров бюджета, механизмы возможного перераспределения ресурсов для реализации дополнительных мер по поддержке отраслей экономики, рынка труда, отраслей социальной сферы и по социальному обеспечению населения. При этом механизмы и инструменты антикризисной государственной политики должны быть заранее проработаны. В предстоящие годы необходимо завершить работу по распределению полномочий между уровнями публичной власти. Вместо практики делегирования субъектам Российской Федерации исполнения федеральных полномочий следует осуществлять передачу полномочий субъектам Российской Федерации на постоянной основе, обязательно предусмотрев и передачу субъектам Российской Федерации постоянных источников доходов в экономически обоснованном объеме. В настоящее время почти треть субъектов Российской Федерации перешла на формирование своих бюджетов в соответствии с программно-целевыми метода-

ми бюджетного планирования. В целях повышения эффективности расходования бюджетных средств на финансирование отраслей экономики и социальной сферы необходимо стимулировать дальнейший переход к формированию бюджетов программно-целевыми методами. Необходимо продолжить стимулирование за счет средств федерального бюджета в форме грантов реализации региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов. Правительству Российской Федерации предложено продумать и другие механизмы стимулирования использования программно-целевых методов формирования и исполнения бюджетов на региональном уровне. Эти и другие задачи решались в рамках принятой в 2010 г. Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов. По многим направлениям бюджетной реформы созданы неплохие заделы. В 2012 г. срок действия этой программы завершается. Президент России В.В. Путин предложил Правительству Российской Федерации в 2012 г. подвести итоги ее реализации и разработать новую стратегию действий в этой сфере — программу повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.<sup>1</sup>

Согласно словарю иностранных слов «программирование» с экономической точки зрения — это составление определенной последовательности действий, например, программирование экономического развития [3, с. 410]. Программирование носит рекомендательный характер, основанный на индикативном подходе, который имел место и в советскую эпоху [4, с. 1064]. Показатели представляют собой общие ориентиры достижения программных мероприятий.

Экономическое программирование представляет собой систему регулирования экономики на основе общехозяйственных программ (иногда называемых планами), отражающих предпочтительные варианты развития общества, производства и стратегической концепции социально-экономической политики государства. Методология, лежащая в основе программно-целевого управления, базируется на комплексном подходе к управлению социально-экономическими объектами и процессами с позиций системности. Эта методология использует разные инструменты управленческого воздействия. Вне зависимости от способов и инструментов реализации программно-целевого метода управления они должны обеспечивать интеграцию целенаправленных действий по решению проблем, совместное участие разных регионов, отраслей, ведомств, организаций, функционирующих в условиях рыночных отношений и многообразия форм собственности. Такая интеграция требует не только объединения действий участников с целью решения общей задачи, но и координации их действий в пространстве и во времени, а также привлечения ресурсов, использования ресурсных возможностей разных субъектов — участников, включая государство, его регионы, различные экономические субъекты.

Процедура управления любой отраслью включает в себя как механизмы оперативно-тактического, так и стратегического планирования. Это предполагает два принципиально различных типа управления.

Оперативное управление имеет цель-задачу реагировать на возникшую ситуацию для ее эффективного использования либо нейтрализации. Алгоритм выработки оперативного управленческого решения достаточно понятен и представляет собой комплекс мер по:

– обнаружению и определению проблемы;

<sup>1</sup> О бюджетной политике в 2013–2015 годах: Бюджетное послание президента РФ Федеральному Собранию РФ от 28 июня 2012 г.

- сбору информации, относящейся к проблеме;
- составлению плана принятия решения, включающего в себя выбор метода анализа ситуации, относящейся к проблеме, прогноза, определение исполнителей каждого из этапов, определение информационных, временных, финансовых, организационных и прочих ресурсных ограничений;
- анализу ситуации, относящейся к проблеме;
- определению того, как будут развиваться события при сохранении существующих тенденций и без активного вмешательства;
- формированию альтернативных вариантов решения проблемы;
- прогнозу относительно последствий, к которым приведет реализация той или иной альтернативы;
- определению целей субъекта принятия решения и выбору наилучшего варианта решения с учетом ресурсов;
- исполнению решения;
- мониторингу ситуации, анализу реакции на решения, т.е. реализации принципа обратной связи;
- коррекции решения.

Современное состояние большинства отраслей и регионов говорит о доминировании в них оперативного управления (определение проблем, обеспечение их решения). Степень удаления во времени тех или иных программ не должна вводить в заблуждение. Принципы тактического и стратегического управления отличаются не столько удалением во времени, сколько характером постановки задачи и алгоритмом управления.

Применительно к развитым странам с рыночной экономикой правомерно утверждать о применении программно-целевого метода и в планировании, и в управлении экономикой, понимаемом как государственное регулирование. Инструментом планирования в таких странах выступают ориентирующие общенациональные планы — программы в виде индикативных планов, которые государство не навязывает силой, но настоятельно рекомендует, связывая их с внутренней и внешней государственной политикой. Инструментом регулирования становятся государственные или пользующиеся усиленной государственной поддержкой программы, влияющие на структуру и размещение производства, экологию, социальные процессы, доходы населения, а также программы преобразований в системе управления экономикой.

С известной степенью условности правомерно утверждать, что в период Великой депрессии 1930-х гг. США и другие капиталистические страны формировали программы выхода из экономического кризиса. В этот и последовавший за ним периоды зарождаются научно-технические, инновационные программы создания радиолокационной, компьютерной, ракетной, ядерной техники преимущественно военного назначения. Программы вооружений стали первыми областями приложения методов программно-целевого управления в их зрелых формах, в том виде, в котором такой подход применяется и в нынешнее время.

Особая роль в теории и практике зарубежного программно-целевого планирования и управления принадлежит программам освоения достижений науки и техники, которые допустимо называть научно-техническими программами, или программами-проектами. Отметим, что в сложившейся за рубежом программной терминологии не наблюдается принципиальных различий между понятиями «программа» и «проект»; поэтому понятия «научно-техническая программа» и «научно-технический проект», «инновационная программа» и «инновационный проект», «инвестиционная программа» и «инвестиционный проект» рассматри-



ваются практически как синонимы. Понятие «социально-экономический проект» применимо в равной мере и к социально-экономическим программам. Программам (проектам) отводится особая роль как инструменту достижения согласованности и координации действий участников решения единой общей целевой задачи вне зависимости от их ведомственной принадлежности, региона расположения, формы собственности.

В современной России в качестве реальной цели деятельности органов государственной власти указывалось проведение рыночных реформ. Согласно этой цели происходило и выстраивание государственной политики и, в частности, региональной. В настоящее время ситуация начинает меняться. Повышение стабильности российского государства и общества, возросшая конкурентоспособность экономики выводят на передний план социальные цели. В этих условиях властью формулируются задачи снижения уровня бедности, обеспечения доступности жилья и т.п. Определение места и роли целеполагания в процессе управления — один из наиболее важных вопросов теории, что обуславливает необходимость рассмотрения взаимосвязи целеполагания с такими понятиями, как планирование, стратегия и политика. Российские ученые-экономисты часто определяют понятие «управление» как целенаправленное воздействие субъекта управления на объект с целью перевода его в качественно новое состояние или же для достижения его эффективного функционирования и развития.

Проведенный анализ отечественной практики целеполагания на региональном уровне показал, что практически во всех регионах в качестве главной цели развития регионов выступает «повышение качества жизни населения». Положительной тенденцией, является постановка главных целей на основе результатов анализа исходной социально-экономической ситуации. Важнейшим блоком региональной системы является природная среда, что обуславливает актуальность проработки вопросов экологической безопасности. Анализ программных документов свидетельствует, что лишь немногие регионы уделяют этому вопросу должное внимание. Практика показывает, что цели экономического развития ориентированы на увеличение темпов роста экономики региона и пополнение доходной части его бюджета.

В большинстве рассмотренных документов научно обоснованная стратегия развития отсутствует, что, по нашему мнению, может существенно затруднить построение механизма реализации целей, который, как показали проведенные исследования, является наиболее слабым звеном. В связи с этим целесообразно более детально рассмотреть проблемы, связанные с выбором стратегии регионального социально-экономического развития. Исходя из методологии стратегического менеджмента, логика целевого управления может быть представлена в следующем виде:

Формулировка миссии → Проведение внешнего и внутреннего анализа → Постановка долгосрочных целей → Создание, оценка и выбор стратегий → Размещение ресурсов → Измерение и оценка реализации стратегии → Обратная связь.

В данном случае цели и стратегия рассматриваются в качестве самостоятельных элементов процесса управления. При этом выбор стратегии представляет определение путей и средств достижения поставленных целей, а также распределение ресурсов. Однако существуют и другие точки зрения на взаимосвязь категорий «цель» и «стратегия». Так, в ряде работ по менеджменту цель рассматривается как часть стратегии. При этом стратегия может быть определена как формулировка основ-

ных долгосрочных целей и задач, обоснование основных направлений и распределение ресурсов, необходимых для достижения целей. Анализ показывает, что большинство авторов все же рассматривают стратегию как средство, с помощью которого могут быть достигнуты долгосрочные цели. При этом выбор стратегии осуществляется в процессе стратегического планирования. Формирование текущих задач и политики относится к этапу реализации стратегии.

Проблему формирования стратегии на уровне региона следует рассматривать в контексте выбора общегосударственной стратегии. Методологические основы целеполагания в государственном управлении определяет Федеральный закон РФ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ<sup>1</sup>. Он предусматривает разработку долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных прогнозов, концепций развития государства на долгосрочную и среднесрочную перспективу, а также среднесрочных программ.

Согласно данному Закону стратегические цели государственной социально-экономической политики представляются в долгосрочной концепции. В ней представляются варианты развития, возможные цели, а также пути и средства достижения целей. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации 17 ноября 2008 г. № 1662-р<sup>2</sup>. В качестве главной цели сформулирована необходимость определения путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008–2020 гг.) устойчивого повышения благосостояния граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе.

Практика выбора стратегии развития на региональном уровне показывает, что в начале 90-х гг. прошлого века различия в стартовых условиях на момент начала реформ и наличие широких конституционных полномочий обусловили формирование широкого разнообразия региональных стратегий. Экономические стратегии регионов России можно разделить по направлениям:

- развитие сектора таких услуг как банковские, деловые, оптовая торговля и др.;
- развитие АПК и связанных с ним отраслей;
- расширение экспорта сырья;
- развитие сектора услуг или повышения конкурентоспособности региональной промышленности.

Профессоры Б.А. Райзберг и А.Г. Лобко, ссылаясь на теоретические исследования и многолетний отечественный и зарубежный опыт, считают что: «...наиболее удачной формой реализации программно-целевого подхода в управлении объектами и процессами социально-экономической природы, самым универсальным инструментом программно-целевого управления экономикой служат целевые программы» [2, с. 27]. В качестве главных целевых установок социально-экономического развития региона предлагается использовать: во-первых, обеспечение качества жизни населения не ниже принятых государственных социальных стандартов; во-вторых, обеспечение вклада региона в решение федеральных и межрегиональных проблем исходя из принятой системы территориального разделения труда, что не утрачивает своей актуальности по сей день [1, с. 56].

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 30, ст. 2871.

<sup>2</sup> Там же. 2008. № 47, ст. 5489.

В соответствии с принципами стратегического менеджмента региональная стратегия должна периодически корректироваться на основе постоянного мониторинга состояния внутренней и внешней среды. На первый план выходит задача, связанная с созданием условий для качественного роста, подразумевающего стабильное и согласованное развитие всех элементов региональной системы. Однако достичь этой цели невозможно без повышения уровня научной обоснованности стратегии социально-экономического развития регионов и, в первую очередь, без использования в практике управления методологии стратегического менеджмента, комплексного внутреннего и внешнего анализа. В большинстве регионов главной задачей остается реконструкция существующих производств и создание новых — для выпуска конкурентоспособных товаров. Именно отсутствие таких производств явилось основной причиной невысокой эффективности инвестиций в развитие территорий. Основным из сдерживающих факторов развития внешнеэкономических и межрегиональных связей является низкое качество транспортной инфраструктуры.

Таким образом, можно утверждать, что использование методологии целевого управления на региональном уровне позволит более полно использовать конкурентные преимущества территорий в интересах как региональных сообществ, так и государства в целом. Использование данного принципа применительно к управлению социально-экономическими системами имеет практическую ценность и предполагает, на наш взгляд, выстраивание государственной стратегии и политики исходя из поставленных целей, дает реальный ориентир и направления повышения эффективности работы органов исполнительной власти всех уровней в условиях развития рыночных отношений, что имеет особую актуальность для современной России.

### Список использованной литературы

1. Петров А.Н. Основы стратегического планирования: учеб.-метод. пособие / А.Н. Петров. — СПб.: Знание, 1998. — 96 с.
2. Райзберг Б.А. Программно-целевое планирование и управление: учеб. / Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко. — М.: ИНФРА-М, 2002. — 428 с.
3. Словарь иностранных слов. — М.: Рус. яз., 1988. — 608 с.
4. Советский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. — М.: Сов. энцикл., 1986. — 1632 с.

### References

1. Petrov A.N. Osnovy strategicheskogo planirovaniya: ucheb.-metod. posobie / A.N. Petrov. — SPb.: Znanie, 1998. — 96 s.
2. Raizberg B.A. Programmno-tselevoe planirovanie i upravlenie: ucheb. / B.A. Raizberg, A.G. Lobko. — M.: INFRA-M, 2002. — 428 s.
3. Slovar' inostrannykh slov. — M.: Rus. yaz., 1988. — 608 s.
4. Sovetskii entsiklopedicheskii slovar' / pod red. A.M. Prokhorova. — M.: Sov. entsikl., 1986. — 1632 s.

### Информация об авторе

*Капустюк Павел Анатольевич* — кандидат экономических наук, заместитель начальника по научной работе, полковник полиции, Восточно-Сибирский институт МВД России, г. Иркутск, e-mail: admin@esi.irk.ru.

### Author

*Kapustyuk Pavel Anatolyevich* — PhD in Economics, Deputy Director for Research, Police Colonel, East-Siberian Institute of Ministry of the Interior, Irkutsk, e-mail: admin@esi.irk.ru.