

## ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА

В современных условиях особую актуальность приобретают проблемы повышения эффективности государственного управления социально-экономическим развитием регионов. Анализ современной экономической научной литературы и нормативной базы свидетельствует об отсутствии единого подхода к понятию «регион». Рассмотрено существующее понятие «регион» и изменение его содержания в зависимости от видов управления и функциональной направленности. В статье описаны технологии управления социально-экономическим развитием региона, виды целевого управления, сущность программно-целевого управления на современном этапе. Систематизированы инструменты управления социально-экономическим развитием региона на современном этапе. Обосновано внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, при программно-целевом управлении в регионах с достаточной базой для развития. Представлен алгоритм внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, на этапах программно-целевого управления с акцентированием его принципиальных отличий.

*Ключевые слова:* технологии управления; программно-целевое управление; инструменты управления; государственные программы; бюджетирование, ориентированное на результат.

N. Yu. Terentyeva

Baikal State University of Economics and Law

## APPROACHES TO IMPROVING THE PROGRAM AND TARGET ADMINISTRATION OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGION

In the current context of special topicality are the problems of improving the efficiency of public administration of the regions' socio-economic development. The analysis of modern scientific literature and regulatory framework testifies the absence of unified approach to the concept of «region». The article considers the concept of «region» and the change of its content depending on types of administration and functional directionality. It describes administration technologies for the socio-economic development of the region, the types of target administration, the essence of the program and target administration in the current context, as well as systemizes the administration tools for the region's socio-economic development in the current context. It substantiates the introduction of result-oriented budgeting with available program and target administration in the regions with sufficient development basis. The article presents the algorithm of introducing the result-oriented budgeting at the stages of program and target administration with a focus on its principal distinctions.

*Keywords:* administration technologies; program and target administration; administration tools; governmental programs; result-oriented budgeting.

Социально-экономическое положение России, определяемое развитием ее регионов, всегда было предметом пристального изучения учеными-экономистами и другими специалистами в области региональной экономики [14]. В связи с разноплановостью изучения единого трактования социально-экономического развития региона в литературе не обнаружено. В целом оно рас-

смачивается как процесс, направленный на повышение благосостояния населения, изменение структуры его потребностей, форм жизнедеятельности и условий взаимодействия между отдельными субъектами — государством, территориями, организациями, индивидуумами.

Процесс управления социально-экономическим развитием регионов сложен и многогранен [2]. Государство осуществляет управление с помощью различных управленческих технологий, которые можно разделить на следующие группы:

- традиционные (стратегическое планирование, прогнозирование, программно-целевое управление, налогообложение, корпоративные методы, формирование социального капитала региона и др.);
- инновационные (кластерные технологии, региональный и социальный маркетинг, бенчмаркинг, аутсорсинг государственных услуг и др.) [8];
- информационно-коммуникационные (оказание государственных услуг в электронной форме, внедрение информатизации в образование, бизнес, сельскохозяйственное хозяйство, социальное обеспечение и т. д.).

Программно-целевое управление относится к традиционным управленческим технологиям [6] и позволяет путем системно-организованного процесса и необходимых ресурсов достигать поставленные цели по приоритетным направлениям развития региона. В свою очередь, в целевом управлении различают несколько методов: метод управления по целям (МВО — Management by Objectives), применяемый чаще в организациях; близкий к нему метод управления по результатам; метод целевого управления — на крупных предприятиях; программно-целевой метод, используемый при управлении социально-экономическими системами [1, с. 55–73].

В современных условиях традиционное программно-целевое управление, применяемое в России с 20-х гг. XX в., потребовало переосмысления в части повышения эффективности и результативности бюджетных расходов, осуществляемых в рамках национальных проектов и государственных программ. Эффективной технологией расходования бюджетных средств, как показывает многолетний зарубежный опыт, служит бюджетирование, ориентированное на результат [7]. С переходом к бюджетированию, ориентированному на результат, меняются инструменты, формы и методы управления бюджетными ресурсами на всех уровнях управления социально-экономической системой.

Объектом приложения управленческих усилий органов власти на региональном уровне является «регион» (лат. *region* — страна, край, область), понимаемый по-разному в зависимости от аспекта его изучения в научной и нормативной литературе, при этом термины «регион», «территория», «район», «территориальная система» используются как синонимы [3]. С географической точки зрения регион рассматривали Н. Н. Колосовский, Э. Б. Алаев, А. И. Добрынин, А. С. Маршалова, А. С. Новоселов и др.; с точки зрения административной управляемости — А. Г. Гранберг [4], В. Н. Лексин, А. Н. Швецов, В. Каганский. В свою очередь П. И. Алампиев, В. В. Кистанов и Н. Н. Некрасов выделяли три признака региона: территорию, специализацию и экономические связи. В Европейском экономическом сообществе разработано общее для всех стран Евросоюза понятие региона, где основным признаком служит единство с экономикой страны, а региональные социально-экономические процессы отражают основные закономерности общественного воспроизводства, сложившиеся под влиянием различных факторов.

В нормативно-правовых актах РФ регион рассматривается как *субъект* бюджетного планирования, формирующий и распределяющий свои ресурсы, а также как *объект* бюджетного планирования, на который направлено управленческое воздействие со стороны вышестоящих органов власти. Одна-

ко здесь не учитывается изменение статуса региона в современных условиях, когда он становится *субъектом развития*, осуществляющим управление происходящими социально-экономическими процессами с помощью различных инструментов. С изменением вида управления (от административного до программно-целевого) и расширением самостоятельности регионов при решении региональных проблем для достижения своих целей изменяются содержание понятия «регион», функции органов управления и доминанты, определяющие суть вида управления [10, с. 451–455] (табл. 1).

Таблица 1

**Содержание понятия «регион» в зависимости от вида управления**

Виды управления	Содержание понятия	Характеристика вида управления	Функции органов управления региона	Доминанты вида управления
Административное	Регион — территория	Централизованная разработка основных направлений социально-экономического развития региона по территориально-отраслевому признаку	Планирование директивное; регулирование; координация действий; контроль	Цели
Проектное	Регион — административно-хозяйственная единица и субъект бюджетного планирования	Разработка плана социально-экономического развития региона с определением приоритетных направлений, установлением целей на основе плана, сбалансированности объемов работ, качества, сроков, учет и минимизация риска	Прогнозирование; планирование индикативное; регулирование; координация действий; контроль	Цели Сроки
Программно-целевое	Регион — субъект социально-экономического развития на основе финансовой самообеспеченности	На основе программы социально-экономического развития региона отбор целей и задач, решаемых программным методом; разработка мероприятий по достижению целей и задач с соответствующим ресурсным обеспечением в установленные сроки	Целеполагание; планирование индикативное; ресурсное обеспечение; регулирование; координация; мотивация; контроль; оценка результата	Цели Сроки Ресурсы

Таким образом, в зависимости от вида управления изменяется содержание понятия «регион»: при административном управлении регион выступает как территория, проектном — как административно-хозяйственная единица и объект бюджетного планирования. В условиях программно-целевого управления в сочетании с бюджетированием, ориентированным на результат, регион приобретает самостоятельность при решении административно-хозяйственных вопросов на базе финансового самообеспечения и становится *субъектом социально-экономического развития* с помощью различных инструментов, основным из которых являются государственные программы, ориентированные на решение региональных проблем (рис. 1).

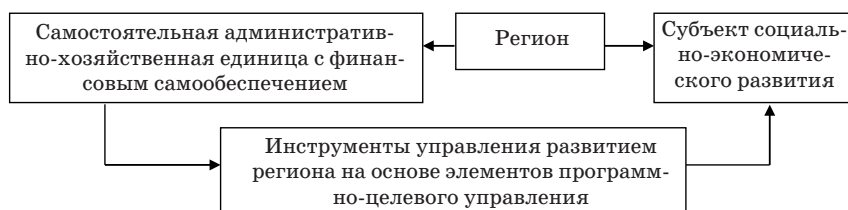


Рис. 1. Регион как субъект социально-экономического развития и программно-целевого управления

Внедрение программно-целевого управления сопровождается изменением инструментария управления социально-экономическим развитием региона [11]. На основе изучения важных изменений, произошедших в 2012 г. в системе и структуре государственных программ, устанавливающих их иерархию, порядок разработки, реализации и оценки эффективности, нами были систематизированы инструменты управления социально-экономическим развитием региона в условиях внедрения бюджетирования, ориентированного на результат (табл. 2).

Таблица 2

**Инструменты программно-целевого управления  
социально-экономическим развитием регионов**

Направления для сравнения	Существующие инструменты управления	Инструменты управления в условиях бюджетирования, ориентированного на результат
Нормативно-правовая база	Программы социально-экономического развития территории	Программы СЭР
		Государственные программы по сферам жизнедеятельности
	Целевые программы по сферам деятельности	Реестр государственных и муниципальных услуг, предоставляемых на основе государственных заданий
		Административный регламент, содержащий стандарт услуги и показатели результата
		Публичные обязательства
		Доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования
Вид финансирования	Сметно-бюджетное финансирование расходных обязательств	Реестр расходных обязательств
		Сметное финансирование
Критерии оценки деятельности	Выполнение показателей программ СЭР	Субсидии из бюджета на выполнение услуг
	Уровень финансирования программ СЭР	Показатели результативности программ СЭР
Срок оценки государственных программ	До утверждения государственных программ в период их согласования	Показатели результативности и эффективности государственных программ
		До утверждения государственных программ в период их согласования
		В процессе реализации государственных программ
Методы оценки государственных программ	Экспертиза со стороны органов власти (субъективный подход)	Учет последствий реализации государственных программ
		Экспертиза со стороны органов власти (субъективный подход)
		Экспертиза со стороны общественности (социальный подход)
		Учет рисков (экономический подход)

\* СЭР — социально-экономическое развитие.

Несмотря на расширение инструментов управления социально-экономическим развитием региона, многие из них в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, не обеспечены нормативно-правовой и методической базой, что не позволяют реализовать эффективное управление социально-экономическим развитием региона.

Внедрение актуальной на современном этапе реформы государственно-го управления технологии бюджетирования, ориентированного на результат [5; 13], при управлении бюджетными расходами страны и регионов в условиях

программно-целевого управления возможно не во всех регионах. Проанализировав типологии Минрегионразвития РФ и Минфина РФ в зависимости от уровня развития и финансовой обеспеченности [9, с. 35–43] и предложив свою классификацию [12, с. 30–32], обосновано, что программно-целевое управление и бюджетирование, ориентированное на результат, можно внедрять в регионах «локомотивах роста» и «опорных» (донорах), где есть достаточная база для развития, а в «депрессивных» и «особых» регионах (реципиентах) не следует отказываться от административного и проектного управления и сметного финансирования.

На уровне региона бюджетирование, ориентированное на результат, при разработке государственных программ по приоритетным направлениям социально-экономического развития требует предварительной оценки их качества; определения целей и задач в индикативной форме; учета рисков невыполнения и корректировки текущей деятельности государственных органов. Это позволило выстроить алгоритм внедрения элементов бюджетирования, ориентированного на результат, при разработке государственных программ по этапам программно-целевого управления (рис. 2).



Рис. 2. Алгоритм внедрения элементов бюджетирования, ориентированного на результат, в программно-целевое управление



Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, дополняет оценочный инструментарий, предусматривающий предварительную оценку разработки программ, систематический мониторинг и оценку их результативности, учет риска невыполнения [12, с. 205–220].

Таким образом, подходы к совершенствованию программно-целевого управления социально-экономическим развитием региона могут рассматриваться с различных позиций: в теоретическом плане — изменение понятия «региона» как субъекта развития, в практическом — расширение инструментария управления, в методическом — применением методики оценки качества разработки и риска невыполнения программ.

### Список использованной литературы

1. Беломестнов В. Г. Целевое управление развитием социально-экономических систем региона / В. Г. Беломестнов, И. Ю. Унгаева, А. А. Унгаев. — Улан-Удэ : Изд-во ВСГУТУ, 2010. — 180 с.
2. Винокуров М. А. Модернизация федеральной структуры управления России: постановка вопроса / М. А. Винокуров // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2011. — № 2 (76). — С. 5–10.
3. Гапоненко А. Л. Региональная экономика и управление / А. Л. Гапоненко. — М. : Изд-во РАГС, 2006. — 616 с.
4. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики / А. Г. Гранберг. — М. : ГУ ВШЭ, 2000. — 494 с.
5. Киреев А. П. Возможности структурных изменений в муниципальном бюджетном секторе / А. П. Киреев, Т. В. Сорокина // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2012. — № 5 (85). — С. 19–23.
6. Киреев А. П. Применение программно-целевого метода для государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в регионах Сибирского федерального округа / А. П. Киреев, Л. В. Санина // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2014. — № 4 (96). — С. 117–132.
7. Лавров А. М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы / А. М. Лавров // Финансы. — 2004. — № 3. — С. 9–14.
8. Ослунд А. Шоковая терапия в Восточной Европе и России / А. Ослунд. — М. : Республика, 1994. — 186 с.
9. Сигова С. В. Типология субъектов Федерации на основе анализа доходов и расходов бюджетной системы РФ / С. В. Сигова, В. А. Гуртов // Финансы. — 2007. — № 10. — С. 13–15.
10. Соколова Л. Г. Методология внедрения программно-целевого управления на уровне субъектов Российской Федерации / Л. Г. Соколова, Н. Ю. Терентьева // European Social Science Journal = Европейский журнал социальных наук. — 2014. — Т. 3, № 6. — С. 451–456.
11. Соколова Л. Г. Основы корпоративного менеджмента в государственном и муниципальном секторах управления / Л. Г. Соколова // Государственное регулирование и устойчивое развитие муниципальных образований : сб. науч. тр. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011. — Вып. 8 (4). — С. 28–31.
12. Соколова Л. Г. Региональные аспекты внедрения программно-целевого управления / Л. Г. Соколова, Е. Ю. Евстафьева, Н. Ю. Терентьева. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. — 249 с.
13. Сорокина Т. В. Мониторинг качества бюджетного процесса в регионе (на примере Иркутской области) / Т. В. Сорокина // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2011. — № 3 (77). — С. 31–35.
14. Чупров С. В. Методологические принципы разработки и проведения мониторинга социально-экономического развития / С. В. Чупров, А. Е. Бондарев // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2013. — № 1 (87). — С. 133–139.

## References

1. Belomestnov V. G. *Tselevoye upravlenie razvitiem sotsialno-ekonomicheskikh sistem regiona* [Target administration of developing the socio-economic systems of the region]. Ulan-Ude, VSGUTU Publ., 2010. 180 p.
2. Vinokurov M. A. Modernization of Russian federal management structure: raising an issue. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Academy of Economics*, 2011, no. 2 (76), pp. 5–10. (In Russian).
3. Gaponenko A. L. *Regionalnaya ekonomika i upravlenie* [Regional economy and management]. Moscow, RAGS Publ., 2006. 616 p.
4. Granberg A. G. *Osnovy regionalnoy ekonomiki* [Fundamentals of regional economy]. Moscow, GU VShE Publ., 2000. 494 p.
5. Kireenko A. P., Sorokina T. V. Possibilities of structural changes in municipal budgetary sector. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2012, no. 5 (85), pp. 19–23. (In Russian).
6. Kireenko A. P., Sanina L. V. Application of program-targeted method for small and medium business state support in the regions of the Siberian Federal District. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2014, no. 4 (96), pp. 117–132. (In Russian).
7. Lavrov A. M. The medium-term result-oriented budgeting: the international practices and Russian prospects. *Finansy = Finances*, 2004, no. 3, pp. 9–14. (In Russian).
8. Oslund A. *Shokovaya terapiya v Vostochnoy Evrope i Rossii* [The shock therapy in East Europe and Russia]. Moscow, Respublika Publ., 1994. 186 p.
9. Sigova S. V., Gurtov V. A. Typology of the Federation's subjects on the basis of analyzing incomes and expenditures of the RF budget system. *Finansy = Finances*, 2007, no. 10, pp. 13–15. (In Russian).
10. Sokolova L. G., Terentyeva N. Yu. Methodology of introducing program and target administration at the levels of Russian Federation subjects. *European Social Science Journal*, 2014, vol. 3, no. 6, pp. 451–456. (In Russian).
11. Sokolova L. G. Fundamentals of corporate management in governmental and municipal sectors management. *Gosudarstvennoe regulirovanie i ustoychivoe razvitie munitsipalnykh obrazovaniy* [Governmental regulation and sustainable development of municipal entities]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., Iss. 8 (4), pp. 28–31. (In Russian).
12. Sokolova L. G., Evstafyeva E. Yu., Terentyeva N. Yu. *Regionalnye aspekty vnedreniya programmno-tselevogo upravleniya* [Regional aspects of introducing program and target administration]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2013. 249 p.
13. Sorokina T. V. Quality monitoring of budget process in region (by the example of the Irkutsk region). *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2011, no. 3 (77), pp. 31–35. (In Russian).
14. Chuprov S. V., Bondarev A. E. Methodological principles of working out and carrying out the monitoring of regional socioeconomic development. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2013, no. 1 (87), pp. 133–139. (In Russian).

## Информация об авторе

Терентьева Наталья Юрьевна — аспирант, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: terentnat@yandex.ru.

## Author

Natalya Yu. Terentyeva — PhD Student, Chair of Economics and Public Administration, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russia; e-mail: terentnat@yandex.ru.