

ДЕНЕВИЗЮК ДМИТРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ
к.э.н., ученый секретарь ФГБУН «Институт
социально-экономических исследований ДНЦ РАН»,
e-mail: deneviz@yandex.ru

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД В УПРАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ ПРОБЛЕМНЫХ ТЕРРИТОРИЙ¹

Аннотация. *Цель* представленного исследования заключается в обосновании теоретико-методологических подходов к определению и рассмотрению отдельных вопросов применения программно-целевого метода как инструмента управления социально-экономическим развитием проблемных территорий. **Метод.** Методологической основой исследования выступили положения фундаментальных и прикладных работ отечественных и зарубежных специалистов в области региональной экономики, управления социально-экономическими системами и регионального планирования. Обоснование теоретических положений и разработка практических рекомендаций осуществлялись на основе общенаучных подходов с применением методов теоретического обобщения, анализа и синтеза индукции и дедукции. **Результаты.** Обоснована целесообразность использования программно-целевых методов в практике управления социально-экономическим развитием проблемных территорий. Обобщены теоретические подходы и дана авторская трактовка к определению программно-целевого управления. Представлен алгоритм программно-целевого планирования. Выявлены преимущества и недостатки применения программно-целевого метода в управлении региональными социально-экономическими системами, что позволило определить круг проблем, проявляющихся при разработке и реализации региональных программ развития. Предложены направления по совершенствованию использования программно-целевого метода управления территориальным развитием. **Область применения.** Результаты проведенного исследования могут быть использованы в качестве инструментария планирования, разработки стратегий и целевых программ социально-экономического развития территорий. **Вывод.** Использование программно-целевого метода в целях устойчивого социально-экономического развития проблемных территорий является важным организационно-экономическим механизмом управления, направленным на решение приоритетных системообразующих и капиталоемких проблем, требующих больших объемов материальных, информационных и других ресурсов, и затрат труда.

Ключевые слова: программно-целевой метод, проблемные территории, управление, механизм, планирование.

DENEVIZYUK DMITRIY ALEKSANDROVICH
PhD, scientific Secretary of FSBIS "Institute
socio-economic research, Dagestan scientific center, Russian Academy of Sciences",
e-mail: deneviz@yandex.ru

THE RESULT ORIENTED METHOD IN THE MANAGEMENT OF THE SOCIAL- ECONOMIC DEVELOPMENT OF PROBLEM TERRITORIES

Abstract. *The goal* of the present study is in substantiating the theoretical-methodological approaches to defining and discussing separate issues of application of the result oriented method as an instrument of management of the social-economic development of problem territories. **The method.** The methodological foundation of the study are the provisions of the fundamental and applied papers of domestic and foreign specialists in the area of the regional economy, management of social-economic systems and regional planning. The substantiation of theoretical provisions and development of practical recommendations were performed based on general scientific approaches using the methods of theoretical generalization, analysis and synthesis of induction and deduction. **The results.** The practicability of using the result oriented methods in the practice

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ проект № 16-02-00093а.

*of management of the social-economic development of problem territories has been substantiated. The theoretical approaches have been summarized, and an original interpretation has been given to the definition of the result oriented management. An algorithm of the result oriented planning has been presented. Advantages and disadvantages of applying the result oriented method in the management of regional social-economic systems have been found which permitted to determine a set of problems that manifest themselves when developing and implementing regional programs of development. Areas of focus are suggested to perfect the use of the result-oriented method of management of the territorial development. **The area of application.** The results of the study performed may be used as a tool for planning, developing strategies and special programs of the social-economic development of territories. **The conclusion.** Using the result oriented method in order to achieve sustainable social-economic development of problem territories is an important organizational-economic mechanism of management directed towards solving priority system-forming and capital-intensive problems that require large volumes of financial, informational and other resources, as well as labor costs.*

Keywords: *the result-oriented method, problem territories, management, a mechanism, planning.*

Введение. В современных условиях функционирования системы экономических отношений в Российской Федерации, характеризующихся глобализацией, существенными изменениями в системе разделения труда, усиливающейся ролью регионов и их конкурентной борьбой, на первое место выступает разработка и обоснование механизмов перехода к устойчивому, сбалансированному развитию регионов и отдельных территорий страны.

Социально-экономическое пространство РФ отличается неоднородностью развития и межрегиональной дифференциацией. Фундаментальная проблема развития экономики состоит в том, что шансы на устойчивую позитивную динамику имеют только системно развиваемые экономические объекты. Поэтому основной целью социально-экономической политики на всех уровнях должно стать создание многоуровневой, многоаспектной и многосубъектной системы согласованного и преемственного национального экономического развития [10]. Формирование положительных условий для регулирования и развития региональной экономики должно быть соотнесено с условиями снижения межрегиональных диспропорций, устранением проблем социально-экономического развития страны в целом. При этом весьма важным является сбалансирование механизмов, факторов, принципов и отношений для реализации экономических и социальных приоритетов развития проблемных регионов [13].

Проблемные территориальные образования не могут рассчитывать на саморазрешение депрессивной ситуации и нуждаются в специально организуемой поддержке [11]. Проблемные территории не в состоянии реализовать свой потенциал, а также решить свои экономические и социальные проблемы без поддержки со стороны государства. В современных условиях активное воздействие государства на решение проблем регионального развития и вывода их из сложного социально-экономического положения, посредством использования эффективных экономических механизмов, позволит создать адекватную рыночной экономике систему государственного регулирования.

Отечественный и зарубежный опыт показывает, что решение широкого круга проблем социально-экономического развития территории связано с использованием программно-целевых методов управления. Соответственно, сохраняется необходимость в изучении и разработке новых подходов к использованию программно-целевых методов управления в современных условиях хозяйствования.

Накопленный в этой области опыт относится в основном либо к планово-централизованной экономике России, либо к зарубежной рыночной экономике. В 1960–1980 гг. именно в России сложились научные школы, создавшие методологию разработки и развития региональных программ и территориально-производственных комплексов.

Методы исследования. Теоретическим основам развития проблемных регионов и программно-целевого управления социально-экономическими процессами посвящено значительное количество научных трудов [2–4, 6–8, 14–16, 19, 20, 22, 23].

По мнению М.Ю. Кривошеевой и соавторов, программно-целевой метод — это способ выделения основополагающих целей и задач государственного, экономического, социального,

экологического, культурного, территориального развития, разработки взаимосогласованных мероприятий по их реализации в установленные сроки [12]. И.Е. Рисин и Е.А. Шаталова считают, что использование программно-целевого метода включает выявление видения желаемого будущего социально-экономической системы, выбор целей и направлений её развития, определение стратегии, обеспечивающей конкурентоспособность территории как места для жизни, хозяйственной деятельности и временного пребывания, а также конкурентоспособность отдельных сегментов экономики и социальной сферы [18]. По мнению Б.А. Райзберга, программно-целевой метод планирования — это способ решения крупных и сложных проблем посредством выработки и проведения системы программных мер, ориентированных на решение возникших проблем [17]. Ахмедуев А.Ш. и соавторы считают, что сущность программно-целевого метода заключается в том, что он позволяет построить цельную систему управления исходя из конкретной цели и конечных хозяйственных результатов, формировать для решения каждой экономической, производственной, научно-технической и т. д. проблемы комплексную целевую программу [5].

Ряд авторов рассматривают природу программно-целевого управления с помощью идентификации методологического подхода, который реализуется при реализации такого управления. Одна из наиболее известных трактовок программно-целевой методологии принадлежит группе болгарских ученых, в соответствии с мнением которых она основывается на применении целевого, программного, системного и комплексного подходов. В работе этих исследователей необходимость целевого подхода согласовывается с усилением значения целевой стадии, программного — с появлением особенных проблем межотраслевого и межрегионального плана, системного и комплексного — с обеспечением организационной полноты и целостности в условиях действия факторов различного уровня и природы (экономических, социальных, организационных) [21].

В иностранной литературе, в частности американской, применяется ряд терминов, которые обозначают программно-целевое управление: *system management*, *weapon system management*, *project management*. В этой связи Ф. Каст отмечал, что, хотя имеются обусловленные различия между этими терминами и их значениями, относятся они к одному общему явлению — интегрированному управлению определённой программой на системной основе [27].

Результаты. Учитывая изложенное, программно-целевое планирование можно определить как управление на системной основе, ориентирующееся на достижение конкретного конечного результата в решении определенной проблемы, в развитии той или иной сферы или территории, в заранее установленные сроки с применением мер политического, нормативно-правового, финансового, экономического, социального, экологического, производственного, исследовательского, информационного и иного характера, выстроенных в определённой последовательности и согласованных по ресурсам и исполнителям.

Использование программно-целевого метода в управлении развитием проблемных территорий обусловлено следующими обстоятельствами:

- необходимостью сокращения структурных диспропорций в экономике и неблагоприятных тенденций развития социально-экономической сферы;
- совокупностью социально-экономических, природно-экологических и научно-технических проблем, нуждающихся в межрегиональной и межотраслевой координации программных мероприятий;
- невозможностью достижения требуемых целей развития на базе сложившихся взаимосвязей между уровнями управления, субъектами хозяйствования и т. д.;
- потребностью в скоординированном использовании материальных и финансовых ресурсов различной территориальной, отраслевой ведомственной и иной принадлежности [24].

Программно-целевой метод планирования реализуется с помощью целевых комплексных программ, разрабатываемых в процессе планирования.

Программно-целевое управление выстраивается по следующей схеме — «проблема – цели – пути – способы и средства – результат». На начальном этапе намечаются цели, которые планируется достичь, далее определяются пути их реализации, а затем — более конкретизированные способы и средства. Процедуру формирования программы можно представить в виде алгоритма (рис. 1), основанного на следующих принципах:

- целевая направленность и системность мероприятий программы;
- комплексность и синхронность целей и задач на всех стадиях выполнения программы;
- вариативность разработанных мероприятий программы с учётом неопределённости условий её реализации;
- ресурсная обеспеченность программы;
- обеспечение управляемости программы на основе правовых, организационных, финансовых механизмов.

Главное в программно-целевом методе — это органичная целостность чётко структурированного основного содержания программы с разработкой и применением организационного и финансового механизмов реализации и контролем исполнения (последнее одновременно представляет собой элемент активно функционирующей обратной связи). Данный подход направлен не на субъект управления и его составные части и сформировавшуюся организационную структуру, а на составляющие программы и программные действия [24].

Исследование практики использования программно-целевого метода в управлении территориальными образованиями позволило выявить сложности в его реализации, вызываемые рядом причин.

Во-первых, возникает необходимость учёта и увязки интересов государства в целом и его территорий, субъектов хозяйства и граждан, в то время как ранее приоритет отдавался общегосударственным интересам.

Во-вторых, мало доказать потребность в тех или иных видах продукции или услуг и выявить формальный срок окупаемости капиталовложений. Важно учесть конъюнктуру рынков товаров и услуг, инвестиций, фондового рынка и т. п., оценить конкурентные преимущества продукции, предполагаемой к производству, сформировать систему мероприятий, реализация, которых позволит повысить эффективность функционирования секторов экономики [9].

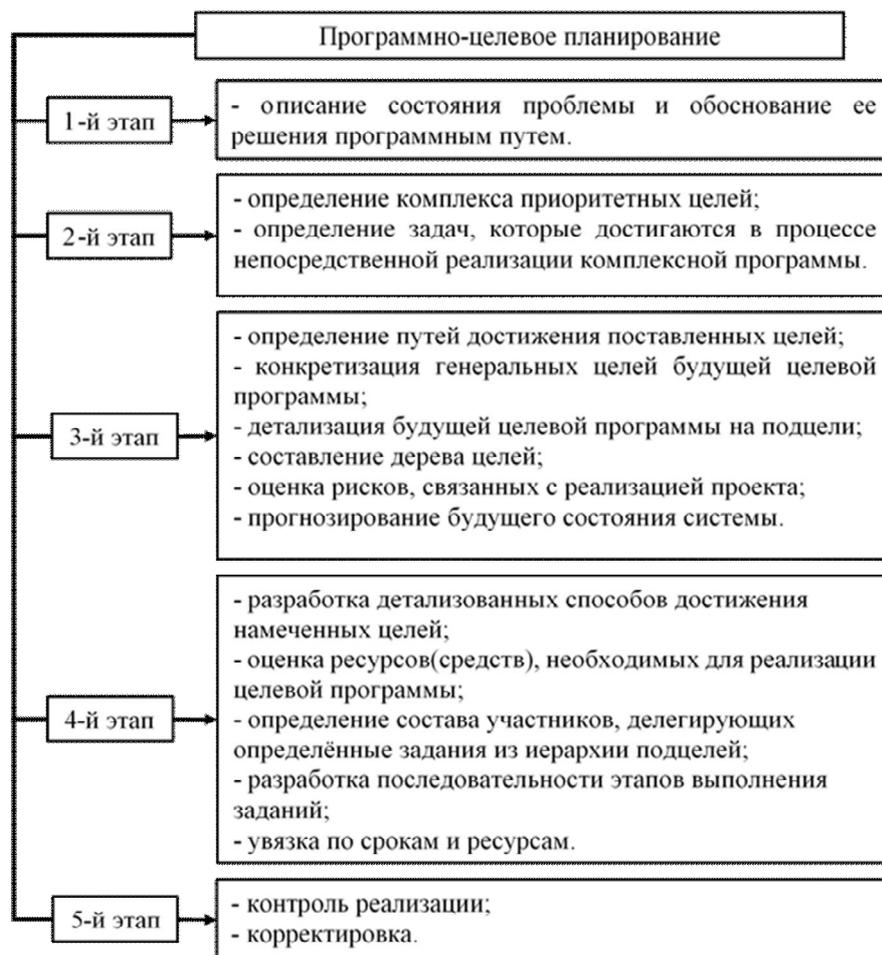


Рис. 1. Алгоритм программно-целевого планирования

Программно-целевой метод имеет принципиальные особенности, которые определяют его преимущества, а также недостатки (рис. 2)



Рис. 2. Преимущества и недостатки программно-целевого метода

Опыт применения программно-целевого метода в управлении региональными социально-экономическими системами позволил определить круг проблем, проявляющихся при разработке и реализации региональных программ развития:

- формальное использование таких методов, как системный подход, ситуационный анализ, сетевые модели и др.
- недостаточное аналитическое обследование состояния экономики территории, ведущее к нечёткости при формулировании проблем и приоритетов;
- слабая увязка между собой целей, задач и программных мероприятий;
- использование декларативных положений, определение нереальных задач;
- недофинансирование мероприятий программ в связи с отсутствием реальных источников финансового обеспечения ключевых мероприятий программ или неудовлетворительной работой каналов финансирования;
- неэффективность управления и слабый контроль выполнения программных мероприятий;
- недостаточность привлечения к разработке программ научной общественности.

В качестве основных мер, направленных на совершенствование использования программно-целевого метода управления территориальным развитием, можно выделить следующие:

1. Распределение целей и задач в программах по уровню значимости и последовательности осуществления, согласование с макроэкономическими показателями развития экономики и социальной сферы территории.
2. Улучшение научной проработанности программ, научная экспертиза, учёт в объёме расходов на формирование программы вознаграждения консультаций научно-исследовательских и проектных институтов, коллективов учёных;
3. Сосредоточение средств на системном решении проблем развития социально-

экономической сферы территории.

4. Использование в программах инновационной составляющей.

5. Уход от практики недостаточного финансирования целевых программ.

6. Исключение программных мероприятий, не обеспеченных финансовыми средствами, или приведение в соответствие с бюджетными возможностями.

7. Формирование эффективной системы мониторинга в процессе реализации целевой программы.

Выводы. Использование программно-целевого метода в целях устойчивого социально-экономического развития служит важным организационно-экономическим механизмом управления, направленным на решение приоритетных системообразующих и капиталоемких проблем, требующих больших объемов материальных, информационных и других ресурсов, и затрат труда, осуществляемых при участии многих предприятий и организаций различных отраслей и ведомств. Программы удобны для учёта и контроля хода работ и использования ресурсов и позволяют организовать чёткое взаимодействие участников их разработки и реализации. В то же время программно-целевое управление — один из наиболее сложных методов управления. Это связано с тем, что управляемые объекты, как правило, относятся к разным отраслям народного хозяйства, не соподчинены между собой, имеют разные собственные цели функционирования и развития, различаются по уровню экономического развития, технической оснащённости и обеспеченности материальными и финансовыми ресурсами. Соответственно, успех реализации программы зависит от множества промежуточных результатов. Поэтому при использовании программ в управлении экономическими и социальными процессами требуется большая организационная работа во время всего их жизненного цикла и усиление контроля. Таким образом, при использовании программно-целевого метода в управлении экономикой и социальным развитием, решающим становится организационный фактор.

Литература

1. Абдулаев, Ш.-С. О., Садыкова, А. М. Инновационное развитие субъектов РФ как основа формирования производительных сил // *Вопросы структуризации экономики*. 2013. № 4. С. 51–53.
2. Абдулаев, Ш.-С. О., Садыкова А.М. О региональной экономической политике // *Региональные проблемы преобразования экономики*. 2008. № 4. С. 25–29.
3. Амадиева, Н. А. Совершенствование экономических основ и принципов социального развития региона // *Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Актуальные проблемы социально-трудовых отношений», посвященной 85-летию образования Дагестанского государственного университета*. — Махачкала, 2016. С. 53–55.
4. Ахмедов, А. Ш., Абдуллаева, З. З. Стратегическое планирование как основа устойчивого и безопасного развития регионов Северо-Кавказского федерального округа // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2011. № 2. С. 106–120.
5. Ахмедов, А. Ш., Сагидов, Ю. Н., Цапиева, О. К. Проблемы экономических трансформаций в Дагестане. — Махачкала : Юпитер, 2003.
6. Багомедов, М. А. Формирование социально-экономической политики в проблемных регионах в условиях модернизации общественных отношений // *Вопросы структуризации экономики*. 2014. № 1. С. 184–188.
7. Баширова, А. А. Формирование стратегии регионального развития с позиций эколого-экономической сбалансированности // *Экономика и управление*. 2010. № 11. С. 88.
8. Дохолян, С. В., Петросянц, В. З., Садыкова, А. М. Социально-экономическая политика региона : теоретико-методологический подход // *Апробация*. 2014. № 9. С. 24–36.
9. Идзиев, Г. И. Применение программно-целевого метода при реализации стратегии социально-экономического развития Республики Дагестан // *Региональные проблемы преобразования экономики*. 2008. № 3. С. 46–52.
10. Клейнер, Г. Б. Аксиоматика академика Львова // *Вестник Финансовой академии*. 2010. № 4. С. 33–43.
11. Косова, Е. Г., Элиханова, З. В., Гаева, М. А. Депрессивные регионы : проблемы их развития // *Новые технологии*. 2013. № 1. С. 109–112.
12. Кривошеева, М. Ю., Кривошеев, Ю. И., Рогачева, Н. И. Особенности применения программно-целевых методов управления для целей регионального развития // *Регион : системы, экономика, управление*. 2008. № 2. С. 115–121.
13. Кутаева, Р. А. Проблемы и направления социально-экономического развития регионов СКФО // *Современные проблемы науки и образования [Электронный ресурс]*. 2015. № 2. — URL : www.science-education.ru/122-20245.
14. Магомедов, И. Ш., Магомедова, Н. А. Теоретические основы формирования социально-экономических предпосылок устойчивого развития региона // *Региональные проблемы преобразования экономики*. 2008. № 2. С. 19–26.

15. Мазанова, М. Б. Программно-целевой метод управления социально-экономическим развитием регионов // *Вестник РАЕН*. 2013. № 7. С. 37–41.
16. Петросянц, В. З. Стратегическое регулирование развития проблемных регионов в составе Северо-Кавказского федерального округа // *Региональная экономика : теория и практика*. 2014. № 2. С. 2–11.
17. Райзберг, Б. А. Системный подход в перспективном планировании. М. : Экономика, 2006.
18. Рисин, И. Е., Шаталова, Е. А. Стратегическое планирование социально-экономического развития городов : зарубежный и российский опыт // *Вестник Воронежского государственного университета. Сер. «Экономика и управление»*. 2007. № 2. С. 25–32.
19. Сагидов, Ю. Н. «Уход государства из экономики» — методологический посыл для коллизии в основах преобразований в России // *Национальные интересы : приоритеты и безопасность*. 2013. № 9. С. 12–18.
20. Сагидов, Ю. Н. Факторы торможения экономического созидания : видение из региона // *Вестник Дагестанского научного центра РАН*. 2011. № 43. С. 128–133.
21. Стефанов, Н. Программно-целевой подход в управлении : Теория и практика. — М. : Прогресс, 2005.
22. Цапиева, О. К., Абдуллаева, З. З., Казибекова, Н. А. Приоритеты социальной государственной политики региона в условиях перехода к устойчивому развитию // *Вопросы структуризации экономики*. 2008. № 2. С. 188–194.
23. Цапиева, О. К., Лаварсланова, З. М. Экономическая политика устойчивого развития региона. — Махачкала : Наука ДНЦ, 2009.
24. Шедько, Ю. Н. Программно-целевой метод как инструмент повышения эффективности территориальных социоэкономических систем // *Региональная экономика : теория и практика*. 2010. № 44 (179). С. 24–30.
25. Bryson, I., Roering, W. *Applying private sector planning in the public sector : Strategic planning : threats and opportunities for planners.* — Washington, DS : Planning Press (APA), 1988. P. 15.
26. Hoefslot, A. M., Berg, L. M. *Successful examples of participatory regional planning at the meso-level.* — Wageningen, 1992.
27. Kast, F. E. *Organization and Management (a systems approach)* / F. E. Kast, J. Rosenzweig. — New York, 1970.

References:

1. Abdullaev, S.-S. O., Sadykova, A. M. Innovative development of subjects of the Russian Federation as the basis of formation of productive forces // *The Issues of economy structuring*. 2013. No. 4. P. 51–53.
2. Abdullaev, S.-S. O., Sadykova, A. M. On regional economic policy // *Regional problems of transformation of the economy*. 2008. No. 4. P. 25–29.
3. Amadzieva, N.A. Improving the economic foundations and principles of social development of the region // *Materials of VI all-Russian scientific-practical conference with international participation "Actual problems of socio-labor relations," dedicated to the 85th anniversary of the Dagestan state University.* — Makhachkala, 2016. P. 53–55.
4. Akhmeduev, A. Sh., Abdullayeva, Z. Z. Strategic planning as the basis for sustainable and safe development of the regions of the North Caucasus Federal district // *Bulletin Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*. 2011. No. 2. P. 106–120.
5. Akhmeduev, A. S., Sagidov, Yu. N., Tsapieva O. K. Problems of economic transformation in Dagestan. — Makhachkala, 2003.
6. Bagomedov, M. A. Formation of socio-economic policies in troubled regions in terms of modernization of social relations // *The Issues of economy structuring*. 2014. No. 1. P. 184–188.
7. Bashirova, A. A. Formation of strategy of regional development from the standpoint of environmental and economic balance // *Economy and management*. 2010. No. 11. P. 88.
8. Dokholyan, S. V., Petrosyants, V. Z., Sadykova, A. M. Socio-economic policy of the region : theoretical and methodological approach // *Testing*. 2014. No. 9. P. 24–36.
9. Idziev, G. I. Application of program-target method during the implementation of the strategy of socio-economic development of the Republic of Dagestan // *Regional problems of transformation of the economy*. 2008. No. 3. P. 46–52.
10. Kleyner, G. B. Axiomatic academician Lvov // *Bulletin of Financial Academy*. 2010. No. 4. P. 33–43.
11. Kosova, E. G., Elihanova, Z. V., Gaeva, M. A. Depressed regions : problems of development // *New technologies*. 2013. No. 1. P. 109–112.
12. Krivosheeva, M. Yu., Krivosheev, Yu. I., Rogacheva, N. I. Features of application of program-target methods of management for the purposes of regional development // *Region : systems, economics, management*. 2008. No. 2. P. 115–121.
13. Kuitaeva, R. A. Problems and directions of socio-economic development of regions of North Caucasus Federal district // *Modern problems of science and education [Electronic resource]*. 2015. No. 2. — URL : www.science-education.ru/122-20245.
14. Magomedov, I. S., Magomedova, N. A. Theoretical bases of formation of socio-economic prerequisites for sustainable development of the region // *Regional problems of transformation of the economy*. 2008. No. 2. P. 19–26.
15. Mазанова, М. Б. Program-target method of management of socio - economic development of regions // *Bulletin of the Academy of natural Sciences*. 2013. No. 7. P. 37–41.
16. Petrosyants, V. Z. Strategic regulation of development of problem regions in the North Caucasus Federal district // *Regional economy : theory and practice*. 2014. No. 2. P. 2–11.
17. Raizberg, B. A. *Systematic approach to forward planning.* — М. : Economy, 2006.

18. Risin, I. E., Shatalova, E. A. *Strategic planning of socio-economic development : foreign and Russian experience // Bulletin of Voronezh state University. Series Economy and management.* 2007. No. 2. P. 25–32.
19. Sagidov, Yu. N. *The withdrawal of the state from the economy"methodological promise for conflict in the foundations of reforms in Russia // National interests : priorities and security.* 2013. No. 9. P.12–18.
20. Sagidov, Yu. N. *Factors inhibiting economic creativity : a vision of the region // Bulletin of the Dagestan scientific center; Russian Academy of Sciences.* 2011. No. 43. P. 128–133.
21. Stefanov, N. *Program and target approach in management : theory and practice.* — M. : Progress, 2005.
22. Tsapieva, O. K., Abdullaeva, Z. Z., Kazibekova, N. A. *The priorities of state social policy of the region in conditions of transition to sustainable development // Issues of economy structuring.* 2008. No. 2. P. 188–194.
23. Tsapieva, O. K., Lavarlanova, Z. M. *Economic policies for sustainable development of the region.* — Makhachkala, 2009.
24. Shedyco, Yu. N. *Program-target method as tool of increase of efficiency of territorial socioeconomic systems // Regional economy : theory and practice.* 2010. No. 44 (179). P. 24–30.
25. Bryson, I., Roering, W. *Applying private sector planning in the public sector : Strategic planning : threats and opportunities for planners.* — Washington, DS : Planning Press (APA), 1988. P.15.
26. Hoefsloot, A. M., Berg, L.M. *Successful examples of participatory regional planning at the meso-level.* — Wageningen, 1992.
27. Kast, F. E. *Organization and Management (a systems approach) / F. E. Kast, J. Rosenzweig.* — New York, 1970.