

Региональная экономика

ПЕТРОСЯНЦ ВИКТОР ЗАВЕНОВИЧ

д.э.н., профессор, главный научный сотрудник ФГБУН
«Институт социально-экономических исследований ДНЦ РАН»

НИНАЛАЛОВА ЛЕЙЛА ГАДЖИКУРБАНОВНА

младший научный сотрудник ФГБУН
«Институт социально-экономических исследований ДНЦ РАН»

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫЕ МЕТОДЫ В СИСТЕМЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ПРОБЛЕМНЫХ РЕГИОНОВ¹

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы целесообразности и актуальности применения программно-целевых методов как ключевого экономического инструмента, способного осуществить качественные изменения социально-экономической ситуации на государственном, региональном и муниципальном уровнях. Описана сущность программно-целевого подхода, условия его применения, функции и преимущества. Обоснована необходимость применения программно-целевых методов применительно к регулированию регионального развития. Проведен анализ существующей зарубежной практики применения программно-целевых методов. Определены основные факторы, сдерживающие эффективное внедрение программно-целевых методов в отечественной практике регулирования процессов развития региональных социально-экономических систем. Представлены направления эффективного использования программно-целевого подхода к регулированию развития регионов.

Ключевые слова: программно-целевые методы, регион, управление, системное регулирование, целевая программа, проект, региональные социально-экономические системы.

PETROSYANTS VICTOR ZAVENOVICH

Doctor of Economics, Professor, Chief Researcher of FSBIS
"Institute of Social-Economic Research of DSC of RAS"

NINALALOVA LEILA GADJIKURBANOVNA

Junior Research Associate of FSBIS "Institute of Social-Economic Research of DSC of RAS"

PROGRAM-TARGETED METHODS IN THE SYSTEM OF REGULATION OF DEVELOPMENT OF PROBLEM REGIONS

Abstract: The manuscript discusses the issues of reasonability and relevance of using program-targeted methods as the key economic instrument able to perform qualitative changes of the social-economic situation on the state, regional and municipal levels. The substance of the program-targeted approach, conditions of its use, functions and advantages have been described. The need to use program-targeted methods towards regulating the regional development has been substantiated. An analysis has been made of the existing international practice of using program-targeted methods. The main factors have been determined that restrict an effective implementation of program-targeted methods in the domestic practice of regulating processes of development of regional social-economic systems. The areas of focus of effective use of the program-targeted method to regulating the development of regions have been shown.

Keywords: program-targeted methods, a region, management, a systemic regulation, a targeted program, a project, regional social-economic systems.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ (проекты № 15-02-00093а, № 16-02-00093а).

В условиях усложнения социально-экономической ситуации и ограниченности ресурсных возможностей представляется целесообразным в качестве эффективного инструментария регулирования развития проблемных регионов использовать программно-целевые методы управления. Эти методы помимо четкого определения целей и задач, сроков исполнения и ресурсного обеспечения проектировок регионального развития предполагают осуществление постоянного контроля их реализации. В этом направлении ведется активный поиск в области совершенствования программно-целевых и других методов регулирования регионального развития [1–10, 18].

Применение программно-целевых методов оправдано и обосновано, если в социально-экономической системе страны или региона присутствуют экономические, демографические, инфраструктурные, климатические, социальные, этнические, религиозные и другие диспропорции. Решая крупномасштабные задачи социально-экономического развития, государство сталкивается с необходимостью применения программно-целевых методов, так как подобные задачи не могут быть решены только за счет рыночных механизмов [15–17].

Зарубежные страны с развитой экономикой на протяжении многих лет применяют программно-целевые методы планирования и управления. Практика применения данных методов в зарубежных странах показала, что программно-целевые методы — это эффективный инструмент, с помощью которого может быть успешно реализована государственная экономическая и социальная политика страны. Они представляют собой систему централизованных и децентрализованных среднесрочных и долгосрочных программ развития, которые активно влияют на формирование территориальной структуры хозяйства. Среди стран, успешно применивших программно-целевые методы, — США, Великобритания, Швеция, Канада, Япония, Южная Корея, Австрия, Германия, Франция, Финляндия, Турция, Таиланд, Венгрия, Болгария и др. [14, 15, 16].

В экономически развитых странах, в первую очередь в США, в практику управления на государственном, а затем и региональном уровне вошли социально-экономические программы. В основе этих программ лежат бюджетное финансирование и направленность на решение крупных социальных и экологических проблем. Программы стали эффективным инструментом, с помощью которого государство осуществляет управление рыночной экономикой во многих развитых странах, частично принимая на себя регулирующие функции рыночных механизмов [8, 15].

Отдельная ветвь программно-целевых методов управления представлена в виде регионального программирования, которое было ориентировано на то, чтобы преодолеть депрессивное состояние и экономическую отсталость отдельных регионов страны. Региональное программирование рассматривается как система централизованных и децентрализованных перспективных программ развития, с помощью которых государство и региональные субъекты хозяйствования активно воздействуют на формирование территориальной структуры экономики, обеспечивают жизнедеятельность в регионе [17].

Наиболее распространенные целевые задачи регионального программирования состоят в следующем:

- преобразовать отраслевую структуру производства с целью повышения эффективности и конкурентоспособности;
- обеспечить высокий уровень занятости, снизить безработицу;
- повысить уровень доходов населения региона;
- сдерживать инфляционные процессы.

Среди крупномасштабных региональных программ наиболее известны Программа развития долины Теннесси и Программа развития Аппалачских гор, которые были разработаны в США. В Программе развития долины Теннесси охвачена территория семи штатов США. Эта программа тесно связана с «новым курсом» президента Ф. Рузвельта, который был взят на преодоление последствий Великой депрессии. Управление программой осуществлял специальный государственный орган под названием «Администрация долины Теннесси», который был создан по решению Конгресса США на правах государственной корпорации.

В 1950-е гг. Конгресс США принял федеральную программу развития района Аппалачских гор, которая действовала на территории 13 штатов с площадью 420 тыс. км и населением

19 млн чел. Главное мероприятие Аппалачской программы заключалось в строительстве автомагистралей, соединивших труднодоступные части региона. Результатом стал единый производственно-территориальный программный комплекс, который объединил разрозненные территории.

Государственное целевое программирование широко представлено и в странах Западной Европы, где ему также присуща региональная направленность. В этих странах региональные программы чаще всего направлены на то, чтобы улучшить социально-экономические условия в так называемых отсталых регионах путем вложения бюджетных средств в проекты, связанные с переустройством этих регионов.

| | |
|----------------|--|
| США | <ul style="list-style-type: none"> • Программное бюджетирование (лимит обязательств для ведомств, под который выделяется объем финансирования (как правило, программный бюджет выделяется на десятилетний период) • Система оценки эффективности реализации программ PART. Цель данной методики оценки - получение обоснованных и объективных рейтингов программ. |
| Канада | <ul style="list-style-type: none"> • SMART-показатели результативности. Программы не утверждаются, программы выбираются (за них голосуют в парламенте) |
| Австралия | <ul style="list-style-type: none"> • Применение программного метода, в первую очередь, в целях улучшения системы управления государственными финансами Программа - это совокупность деятельности, направленной на оказание конкретной услуги, предоставление трансферта или иной выгоды получателю, которым может быть ФЛ, ЮЛ или орган местного самоуправления, с целью достижения ожидаемого результата |
| Великобритания | <ul style="list-style-type: none"> • Учет национальных интересов при разработке региональных и муниципальных программ (политика развития локальных территорий - воплощается принцип устойчивого развития: «мыслить глобально - действовать локально») • Индикаторы эффективности расходов на программы • Стандарты объема и качества предоставляемых государственных услуг |
| Япония | <ul style="list-style-type: none"> • Программно-целевое регулирование ориентируется на инновации и научно-технический прогресс |
| Страны ЕС | <ul style="list-style-type: none"> • Регионализм развитие локальных сообществ (возник новый термин - глокализация (глобализация и локализация одновременно)) • Государственное стимулирование «сращивания» НИИ и частных компаний, путем создания стратегических альянсов (программа «Эврика» - сотрудничество в области промышленных исследований) |
| Франция | <ul style="list-style-type: none"> • Ответственность. Реализуется принцип: одна программа - одно министерство. Назначается директор программы, который ежегодно отчетливо о ходе реализации программы перед парламентом и высшими исполнительными органами власти • Гибкость финансирования по срокам (есть общий объем финансирования, который вправе изменяться в годовом распределении в процессе реализации программы) |

Рис. 1. Опыт применения программно-целевых методов управления развитыми странами

Более чем 2/3 земель на территории Германии развиваются путем реализации целевых программ. Для новых федеральных земель, которые стали частью страны в результате объединения, были выработаны специальные целевые программы «Улучшение региональной хозяй-

ственной структуры». Финансирование этих программ осуществляется за счет субсидий федеральных и региональных бюджетов. В Великобритании более 40% территории страны также развивается посредством государственных программ развития регионов. С самого начала программы реализовывались как многоцелевой комплекс мероприятий по использованию ресурсного потенциала региона, главной особенностью которого было сочетание функции управления региональной программой с производственной деятельностью. Этот комплекс включает: освоение гидроэнергетических ресурсов и привлечение частного капитала в регион путем установления более низких, чем в других регионах, тарифов на электроэнергию; развитие речного судоходства, орошаемого земледелия; создание новых рабочих мест и зон отдыха; повышение уровня жизни населения [15, 16].

Опыт применения программно-целевых методов управления развитыми странами (см. рис. 1) показал, что данные методы позволяют эффективно соединить программные цели с путями их достижения, включая механизмы государственного и рыночного регулирования. Именно это является слабым звеном в отечественной практике использования программно-целевого метода в регулировании регионального развития.

Действительно, программно-целевое управление до недавнего времени в научной литературе нередко трактовалось только как метод планирования. При этом игнорировались основные принципы и требования программно-целевого подхода, а декларировался, в частности, директивный характер выбора проблем для программной проработки вместо ее научного анализа и обоснования. Понимание программно-целевого метода только как метода планирования без формирования системы управления, способной осуществлять реализацию, контроль и координацию, как правило, приводит к низкой результативности его использования [5–10].

В основе программно-целевого подхода органическое единство четко структурированной содержательной части программы с формированием и использованием организационного и финансового механизмов ее реализации, контролем реализации. Целевая программа — это комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, организационно-хозяйственных и иных мероприятий, с помощью которых эффективно решаются задачи, связанные с государственно-федеративным строительством, научно-техническим, экономическим, инвестиционным, социально-демографическим, внешнеэкономическим, культурным, экологическим и региональным развитием Российской Федерации [11–14].

Условия, при которых возникает необходимость применения программно-целевых методов, представлены на рисунке 2.

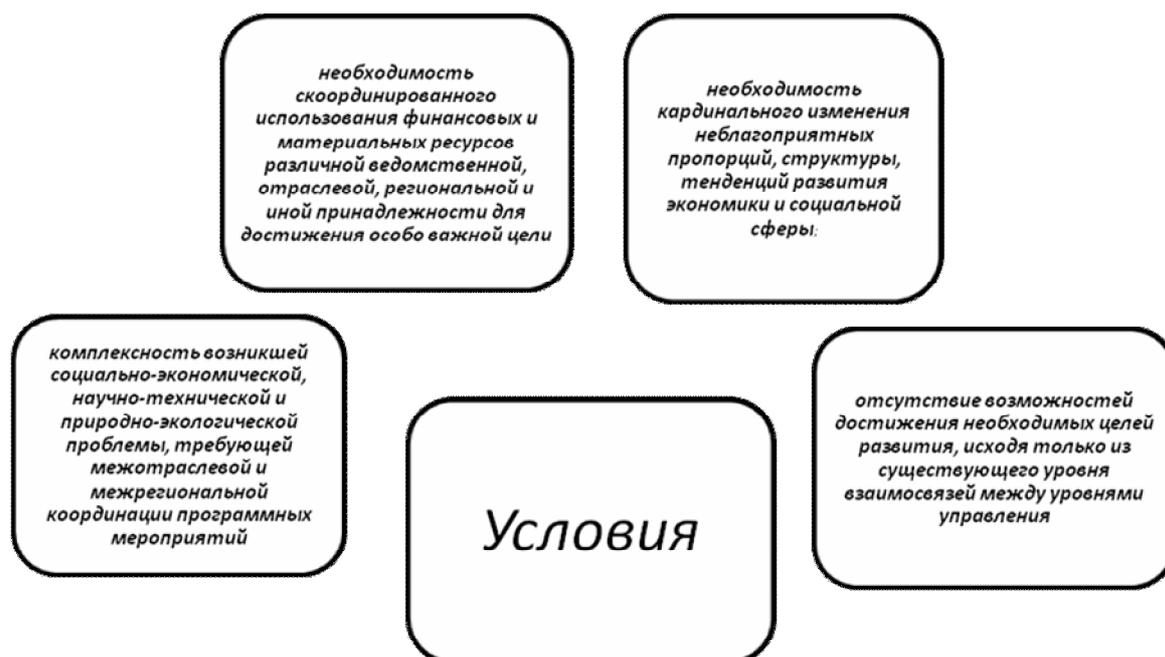


Рис. 2. Условия, при которых возникает необходимость применения программно-целевых методов

Программно-целевые методы предполагают разработку целевых программ и проектов, которые являются особыми формами деятельности и имеют следующие отличия (см. табл. 1).

Таблица 1

Особенности программы и проекта

| Программа | Проект |
|---|--|
| Объем понятия | |
| Понятие более широкое, включает ряд проектов | Проект понятие узкое, решает определенную проблему |
| Продолжительность | |
| Имеет широкие сроки реализации | Имеет конкретные, измеримые сроки начала и окончания |
| Результат | |
| Результатом программы считается изменение состояния, т. е. и частичная реализация программы может быть успешной, а результат превзойти ожидания | Проект считается реализованным, когда запланированные мероприятия выполнены к указанному сроку проекта |
| Ресурсы | |
| У программы сложная система финансирования | Проект располагает специально выделенными ресурсами, которые выделены на его осуществление |
| Сложность | |
| Требуется постоянная координация слагаемых задач | Не требуется |

В современных условиях рыночного хозяйствования имеет место ряд объективных предпосылок для использования программно-целевых методов:

– преодоление целевой ограниченности в решении проблем согласования интересов государства, населения и товаропроизводителей;

– необходимость достижения кардинальных сдвигов в экономической сфере, затрагивающих пространственные аспекты общественного воспроизводства (взаимодействие регионов при решении крупных территориальных проблем, строительство объектов производственной инфраструктуры межрайонного назначения и т. д.);

– появление ряда новых факторов, обусловленных глобализацией экономики и усложнения общественно-политических отношений [12, 17].

Кризисные явления, наблюдающиеся в современной экономике, влекут за собой коренные изменения устаревшей структуры хозяйства, резкую активизацию инновационной и инвестиционной деятельности и т. д. Всё это, согласно теории, должно привести к принципиально более высокому уровню эффективности экономики. В действительности же наблюдается вялотекущая структурная перестройка российской экономики, а государство сталкивается с необходимостью преодолеть негативные последствия, которые являются результатом резкого обострения депрессивных явлений в регионах, обладающих высокой концентрацией устаревших производств, не позволяющих им добиться необходимого уровня конкурентоспособности отечественной продукции, особенно если наблюдается недобросовестная конкуренция со стороны иностранных производителей и отсутствует последовательная государственная политика поддержки отечественного предпринимателя. Одновременно растет безработица, ухудшается социально-экономическое положение населения, возрастает число регионов, находящихся в кризисном состоянии [4, 9, 10].

В этих условиях ключевым экономическим инструментом, способным осуществить принципиальные структурные сдвиги в экономике страны, а также регионов, является программно-целевой метод, с помощью которого возможно осуществить качественные изменения социально-экономической ситуации как на государственном, так и на региональном и муниципальном уровнях.

Особая роль целевых программ в рыночной экономике объясняется тем, что рынок, успешно решая задачи использования ресурсов, плохо справляется с их воспроизводством, для кото-

рого необходима большая продолжительность инвестиционного цикла. Поэтому задачи, связанные с приданием экономике поступательной целевой динамики в условиях дискретности крупных народнохозяйственных проблем, естественным образом ложатся на программы [16–18].

Программно-целевой метод управления экономическим и социальным развитием регионов имеет свои преимущества, которые показаны на рисунке 4.



Рис. 4. Преимущества программно-целевого метода управления экономическим и социальным развитием регионов

Несмотря на ряд достоинств, практика применения программно-целевых методов регулирования регионального развития выявляет следующие недостатки:

- отставание региональной законодательной базы не позволяет в полной мере использовать современные механизмы реализации программ;
- региональные системы управления не всегда могут обеспечить объективное рациональное распределение ресурсов на реализацию мероприятий программы;
- несоответствие структуры программных мероприятий в полной мере приоритетности целевых установок программы, соответственно, эффективность достижения отдельных целей может не совпадать с их приоритетностью;
- при планировании результатов реализации программы в случае изменения социально-экономической ситуации РФ или в регионе не учитывается в полной мере возможность изменения интересов участников отдельных мероприятий; как результат — некоторые участники программы не могут исполнить обязательства по софинансированию мероприятий.

Соответственно, для того чтобы программно-целевой метод регулирования регионального развития эффективно работал, следует:

- улучшить нормативно-правовую базу путем внесения дополнений и изменений в региональное законодательство;
- внести коррективы в концептуально-логическое моделирование программ на основе учета возможных внутренних и внешних рисков;
- усовершенствовать механизм оценки результативности целевых программ, используя передовой зарубежный опыт;
- разработать новые подходы к классификации целевых программ путем их разделения по

социально-экономическому назначению, предполагаемым механизмам реализации и совместному участию государства и иных субъектов в реализации программ;

– выработать конкретные механизмы участия бизнеса и науки в формировании приоритетных направлений научно-технологического развития, перечня критических технологий, в разработке, экспертизе и оценке федеральных целевых программ, непосредственно затрагивающих интересы бизнеса и науки и/или предусматривающих привлечение внебюджетных средств;

– улучшить межрегиональную и межведомственную координацию при реализации региональных целевых программ.

Таким образом, в современных усложненных условиях хозяйствования, обострения общественно-политической ситуации в мировом экономическом пространстве и ограниченности ресурсных возможностей именно программно-целевые методы с позиций их усовершенствования представляются наиболее эффективным инструментарием системного регулирования развития проблемных регионов в составе федеративного государства, о чем свидетельствует передовой зарубежный и отечественный опыт.

Литература

1. Арсланов Ш. Д. Современные проблемы определения содержания, факторов и особенностей инвестиционной привлекательности региона // *Региональные проблемы преобразования экономики*. — 2013. — № 2 (36). — С. 270–273.
2. Арсланов Ш. Д., Арсланова Х. Д. Устойчивое развитие промышленного комплекса региона. — Махачкала, 2011.
3. Ахмедуев А. Ш., Рабаданова К. А. Промышленная политика региона: концептуальные основы формирования и программно-целевые методы реализации // *Региональные проблемы преобразования экономики*. — 2014. — № 9 (47). — С. 18–24.
4. Баландина С. В. Программно-целевое регулирование как метод управления социально-экономическим развитием территории // *Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарёва, Саранск*.
5. Баширова А. А. Инновационная составляющая сбалансированного развития проблемного региона (на примере субъектов Северо-Кавказского федерального округа) // *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*. — 2014. — № 11-2. — С. 148–151.
6. Багомедов М. А. Методические подходы к разработке концепции структурных преобразований // *Вопросы структуризации экономики*. — 2001. — № 3. — С. 5–6.
7. Дохолян С. В. Методические подходы к оценке и анализу конкурентоспособности региона / С. В. Дохолян, В. З. Петросянц, А. М. Садыкова // *Вопросы структуризации экономики*. — 2009. — № 1. — С. 46–50.
8. Дохолян С. В. Зарубежный опыт управления структурными преобразованиями в промышленности / Дохолян С. В., Гаджиалиев Р. К. // *Вопросы структуризации экономики*. — 2006. — № 3. — С. 82–88.
9. Кохужева С. Н. Программно-целевое управление социально-экономическим развитием региона: роль организационно-экономического механизма в разработке региональных целевых программ социально-экономического развития // *Российское предпринимательство*. — 2011. — № 8. — № 1. — С. 156–161.
10. Гаджиев М. Д. Методологические основы стратегического анализа и прогноза демографического развития Дагестана // *Апробация*. — 2015. — № 4 (31). — С. 34–41.
11. Петросянц В. З. Экономическая политика депрессивного региона // *РАН; Дагестанский научный центр; Институт социально-экономических исследований*. — М.: Наука, 2005. — С. 189.
12. Петросянц В. З., Дохолян С. В., Петросянц Д. В., Баширова А. А. Стратегия регионального развития в условиях инновационных преобразований экономики. — РАН; Дагестанский научный центр; Институт социально-экономических исследований. — М.: Экономика, 2011.
13. Петросянц В. З., Ниналалова Л. Г. Методические основы регулирования развития промышленного комплекса региона // *Региональные проблемы преобразования экономики*. — 2015. — № 4 (54). — С. 19–27.
14. Петросянц Д. В. Предпринимательский вуз: зарубежный опыт и российская действительность // *Региональная экономика: теория и практика*. — 2013. — № 31. — С. 41–48.
15. Погосян Т. В. Зарубежный опыт программно-целевого планирования на федеральном уровне. М.: Государственный университет управления, 2015. — С. 37–43
16. Райзберг Б. А. Программно-целевое планирование и управление: учебник / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. — М.: ИНФРА-М, 2002. — С. 428.
17. Сагидов Ю. Н. Проблема роста инвестиционной активности в Дагестане // *Вопросы структуризации экономики*. — 2005. — № 3. — С. 43–50.
18. Столяров О. И. Совершенствование использования программно-целевого метода для решения проблем развития регионов [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.megacities.ru/projects/analitica/analitic001.php>.
19. Шуайбуева З. Д. Использование программно-целевого подхода при формировании системы контроллинга на перерабатывающих предприятиях АПК // *Региональные проблемы преобразования экономики*. — 2015. — № 11. — С. 58–70.

References:

1. Arslanov sh. d. *Modern problems of determining the content, factors and features of the investment attractiveness of the region // Regional problems of transformation of the economy.* — 2013. — № 2 (36). — P. 270-273.
2. Arslanov sh. d., Arslanov Kh. d. *Sustainable development of industrial complex of the region.* — Makhachkala, 2011.
3. Akhmeduev, A. sh., Rabadanova K. A. *regional Industrial policy: conceptual bases of formation and program implementation methods // Regional problems of transformation of the economy.* — 2014. — № 9 (47). — S. 18-24.
4. Balandin S. V. *program-target regulation as a method of management of socio-economic development of the area // of the Mordovian state University named N. P. Ogarev, Saransk.*
5. Bashirova A. A. *the Innovation component of the balanced development of the backward region (on the example of subjects of the North Caucasus Federal district) // Humanitarian, socio-economic and social Sciences.* — 2014. — No. 11-2. — P. 148-151.
6. Bagomedov M. A. *Methodical approaches to the development of the concept of structural transformation // Issues of economy structuring.* — 2001. — No. 3. — Pp. 5-6.
7. Dokholyan S. V. *Methodological approaches to the assessment and analysis of competitiveness of region / S. V. Dokholyan, Petrosyants V. Z., Sadykova A. M. // Issues of economy structuring.* — 2009. — No. 1. — P. 46-50.
8. Dokholyan S. V. *Foreign experience of managing structural change in industry / Dokholyan S. V., Hadjiiliev R. K. // Issues of economy structuring.* — 2006. — No. 3. — S. 82-88.
9. Kochugueva S. N. *Program target management of socio-economic development of the region: the role of organizational and economic mechanism in the development of regional programs of socio-economic development // journal of Russian entrepreneurship.* — 2011. — № 8. — № 1. — S. 156-161.
10. Gadzhiev M. D. *Methodological foundations of strategic analysis and prognosis of demographic development of Dagestan // Testing.* — 2015. — № 4 (31). — P. 34-41.
11. Petrosyants V. Z. *Economic policy of a depressive region // Russian Academy of Sciences; the Dagestan scientific center; Institute of social and economic research.* — M.: Nauka, 2005. — P. 189.
12. Petrosyants V. Z., Dokholyan S. V., Petrosyants D. V., Bashirova A. A. *the Strategy of regional development in conditions of innovative transformations of economy. Run; Dagestan scientific center; Institute of social and economic research.* — Moscow: Economics, 2011.
13. Petrosyants V. Z. Ninalou L. G. *Methodological basis of regulation of development of industrial complex of region // Regional problems of transformation of the economy.* — 2015. — № 4 (54). — S. 19-27.
14. Petrosyants D. V. *Entrepreneurial higher education institution: foreign experience and Russian reality // Regional economy: theory and practice.* — 2013. — No. 31. — S. 41-48.
15. Poghosyan, T. V. *Foreign experience of program planning at the Federal level. M.: State University of management,* 2015. — S. 37-43
16. Raizberg B. A. *program-target planning and management: textbook / B. A. Raizberg, A. G. Lobko.* — M.: INFRA-M, 2002. — S. 428.
17. Sagidov Yu. N. *The growth of investment activity in Dagestan // Issues of economy structuring.* — 2005. — No. 3. — S. 43-50.
18. Stolyarov O. I. *Improve the use of program-target method for solving the regional development problems [Electronic resource]. — Mode of access: <http://www.megacities.ru/projects/analitica/analytic001.php>.*
19. Choibaeva Z. D. *Use of program-target approach in the formation of a controlling system in processing enterprises of agroindustrial complex // Regional problems of transformation of the economy.* — 2015. — No. 11. — S. 58-70.