

АЛГОРИТМ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА УПРАВЛЕНИЯ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА

© 2012 Б.В. Шорова

© 2012 А.Х. Думанова

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник

Институт информатики и проблем регионального управления

Кабардино-Балкарского научного центра Российской академии наук, г. Нальчик

E-mail: svetagalachieva@list.ru

В статье обосновано, что в условиях рыночной экономики решение социально-экономических задач посредством целевых программ во многом зависит от того, насколько организационный механизм их формирования и реализации отвечает новым требованиям и обеспечивает эффективное использование государственных средств.

Ключевые слова: алгоритм, программно-целевой метод, устойчивое развитие, регион.

В современных экономических условиях наиболее эффективным для достижения стратегических задач представляется использование целевых программ общенационального, регионального и местного уровней, позволяющих форсировать развитие приоритетных отраслей и подотраслей, отдельных территорий, привлекать для этого дополнительные инвестиции и ресурсы.

Широкое развитие формирование целевых программ получило в 1993 г., и в последующие годы их количество значительно увеличивалось, охватив большинство отраслей экономики и направлений жизнедеятельности общества. Количество объектов государственной поддержки и ее необходимые масштабы были неспособны подкрепляться соответствующим объемом имеющихся у органов власти ресурсов, в результате чего уровень финансирования по некоторым программам составлял доли процентов от запланированного объема. Следовательно, роль программ была незначительной, а использование программно-целевого метода как инструмента региональной политики было неэффективным¹. Только в 1995 г. были определены нормативные основы разработки и реализации целевых программ, в которых устанавливалось использование программного подхода лишь в тех случаях, когда:

- невозможно комплексно решить проблему на основе действующего рыночного механизма;
- для широкомасштабного распространения принципиально новых научно-технических достижений требуется государственная поддержка;

- решение проблемы исключено без координации изменений в технологически сопряженных отраслях.

Региональные целевые программы позволяют координировать деятельность большого числа участников для комплексного решения проблемы в рамках определенной территории, что является особенно сложной задачей, которая не может быть эффективно решена в рамках только отраслевого или только территориального управления. В региональных комплексных программах обосновываются новые пропорции, принципиальные изменения в структуре экономики, формулируются наиболее важные цели социально-экономического развития региона.

Программно-целевой метод позволяет реализовать настоятельную потребность в осуществлении интеграционных процессов в экономике, социальной и экологической сферах, обусловленную, с одной стороны, возрастанием сложности, комплексности проблем устойчивого развития, требующих для своего решения эффективных межотраслевых, межведомственных, межрегиональных взаимодействий, и, с другой - высокой степенью отраслевой и территориальной дифференциации развития производительных сил, дополняемой в условиях перехода к рыночной экономике многообразием форм собственности. При этом он обеспечивает реализацию одновременно двух типов интеграции социально-экономических и научно-технических процессов: пространственной, когда требуется объединить усилия

субъектов, принадлежащих к различным отраслям, регионам или формам собственности, и временной, когда требуется добиться четкой последовательности и единства различных этапов (стадий) общего процесса движения к конечной цели, предусмотренной программой. Структура программно-целевого метода управления развитием региона с учетом взаимодействия выделенных элементов представлена на рис. 1.

Основными особенностями программного подхода к решению задач устойчивого развития региона являются:

- целевые программы направлены на решение как общегосударственных, так и локальных проблем субъектов Федерации и отдельных городов (развитие сети инфраструктуры, повышение социально-экономического уровня жизни и др.) и ориентированы на конечный результат;

- программы рассматриваются как целостный объект управления независимо от ведомственной и структурной принадлежности составляющих их элементов и наделяются необходимыми финансовыми, материальными, кадровыми и другими ресурсами;

- все программы взаимосвязаны и занимают определенное место в общей совокупности хозяйственных мероприятий органов управления;

- региональные программы социально-экономической и экологической направленности интегрируют другие реализуемые в регионе программы в единую систему мероприятий, обеспечивающих достижение наиболее рационального использования ресурсов и устойчивого развития.

Характеризуя состояние разработки и реализации региональных программ на уровне субъектов Федерации, необходимо отметить при-

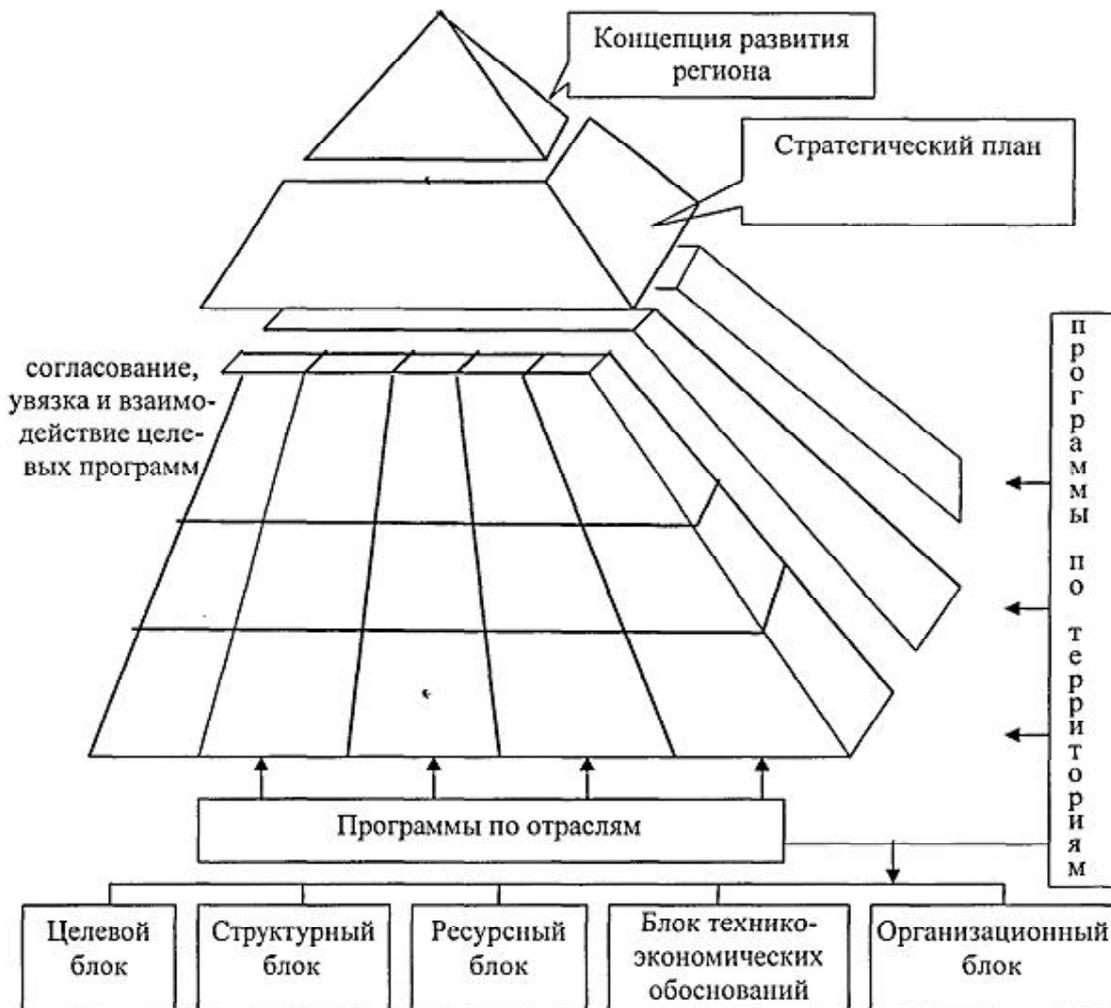


Рис. 1. Структура программно-целевого метода управления развитием региона

нявшую повсеместный характер практику их создания, во многом связанную с тем, что программы рассматриваются как средство привлечения бюджетных ресурсов вышестоящего уровня, а также под “программой” может пониматься любой план мероприятий администрации или ее подразделений как на текущий, так и перспективный период.

В настоящее время в Кабардино-Балкарской Республике реализуется более тридцати федеральных и региональных целевых программ, а также являющиеся стратегическими документами Концепция социально-экономического развития Кабардино-Балкарской Республики на период до 2010 г., Программа социально-экономического развития Кабардино-Балкарской Республики на 2000-2005 гг., Программа экономического и социального развития Кабардино-Балкарской Республики на 2004-2010 гг. При этом очевидно отсутствие преемственности программ социально-экономического развития, что также негативно сказывается на достижении поставленных целей на долгосрочный период. Таким образом, в настоящее время отсутствует твердое понимание необходимого состава и соподчиненности региональных целевых программ (РЦП), исходя из сущности программно-целевого метода при решении перспективных задач региональной экономики, а не из гипертрофированной переоценки роли финансового фактора в результате отсутствия четких критериев выделения приоритетных целей регионального развития стратегического значения, которые финансируются в первую очередь².

Разработка и научное обоснование целевых программ представляют собой сложный многоуровневый процесс, базирующийся на определенных подходах, методах и средствах (рис. 2).

Отдельные методы рекомендуется использовать в разных подходах, а отдельные средства - в разных методах, применяя их оптимальное количество с целью повышения эффективности и уменьшения трудоемкости и стоимости работ.

Основная цель построения программ должна отражать их ориентацию на решение проблем и при этом вписываться в основополагающие доктрины развития страны, в том числе и в Концепцию устойчивого развития Российской Федерации, и регионов. Генеральные цели разделяются: на цели развития, характеризующие перспективное состояние; цели создания, определяющие конкретные конечные результаты; функциональные цели, возникающие из необходимости выполнения определенных управленческих функций и являющихся инструментом, позволяющим правильно определять объективные задачи по удовлетворению определенных потребностей развития региона.

Множественность факторов и различная степень их влияния на процесс принятия решений создают предпосылки для вариации путей достижения программных целей. В результате возникает необходимость их технико-экономического обоснования и выбора из альтернативных вариантов реализации программы³. Для получения количественных и качественных оценок перспек-



Рис. 2. Схема подходов, методов и средств разработки и научного обоснования целевых программ

тивных программных мероприятий, не поддающихся непосредственному измерению, наиболее целесообразно, по мнению автора, использование экспертного метода, позволяющего на основании мнения специалистов определять будущее состояние управляемого объекта. Разработчик программы должен предоставить экспертам следующую информацию: аналитические материалы по современному состоянию региона, отрасли, сферы действия программы, прогнозные характеристики тенденций изменения, ожидаемые целевые показатели на долгосрочную перспективу, устанавливаемые сроки реализации, предполагаемые источники и объемы финансирования и т.д., при этом важно обеспечить полноту, достоверность и своевременность информации. Используя данные материалы, эксперты могут оценить перечень мероприятий, обеспечивающих реальную направленность и достижимость целей в сложившихся условиях. Для каждого мероприятия эксперты должны указать балльную оценку по критериям, которые позволят оценить важность мероприятия, основными критериями необходимо выделить следующие:

- стратегическая значимость мероприятия для обеспечения устойчивого развития региона;
- перспективность и инновационность данного мероприятия;
- предполагаемые совокупные затраты на реализацию мероприятия;
- важность мероприятия для достижения цели программы;
- жизненный цикл программы (период разработки и конечной реализации);
- обеспечение преемственности формулируемой цели в рамках реализации стратегии развития региона, отрасли, комплекса;
- социально-экономическая и экологическая эффективность программы.

В результате заполнения карты экспертной оценки в программах типа Project Expert можно построить ранжированную систему мероприятий для успешной реализации программы, с определением наиболее приоритетных при изменении условий реализации. Цель решения задачи формирования, согласования и оценки реализуемости проекта можно сформулировать как определение такого набора вариантов реализации комплекса мероприятий программы с учетом их приоритетов, который обеспечивает достижение гло-

бальных целей программы при минимальном уровне затрат на ее реализацию⁴:

$$C \cdot X \rightarrow \min, \quad (1)$$

где C - вектор затрат на реализацию мероприятий программы;

X - вектор интенсивностей использования вариантов реализации отдельных мероприятий программы, $0 < X < 1$.

Обозначим:

P - вектор показателей целевой направленности и эффективности результатов программы, которые могут быть определены количественно;

E - матрица экспертных оценок эффективности вклада отдельных мероприятий программы в достижение ее целей;

A_i - матрица затрат, соответственно, финансовых ($i=1$), материальных ($i=2$), инвестиционных ($i=3$) ресурсов на реализацию программы;

B_j - векторы объемов этих ресурсов;

w - вектор приоритетов отдельных мероприятий программы;

w^* - барьерный управляющий параметр, задаваемый субъектом управления программой, $to \in to$.

Тогда условие (1) будет выполняться при следующих ограничениях:

- по достижению целей программы

$$E \cdot X > P, \quad (2)$$

- по финансовым, материальным и инвестиционным ресурсам исполнителей программы

$$A_i \cdot X < B_j, \quad (3)$$

- по обязательному включению в программу одного из вариантов полной реализации мероприятия

$$X = 1 \text{ для } w > w^*, \quad (4)$$

- по необязательному выключению в программу одного из вариантов, в том числе и неполной реализации мероприятия

$$X < 1 \text{ для } w < w^*. \quad (5)$$

В результате находится вариант программы, который определяет набор мероприятий, удовлетворяющий принятым ограничениям, и в котором величина C принимает минимально возможное при заданном уровне финансирования значение. Экономический аспект оптимизации программы заключается в определении таких способов ее реализации, чтобы либо требовалось как можно меньше ресурсов для полного достижения целей программы, либо при лимитированных объемах ресурсов выполнялось наибольшее число мероп-

рий программы с учетом их значимости, т.е. при жестко фиксированном уровне ресурсного обеспечения достижение программных целей осуществлялось в максимальной степени.

Таким образом, региональные целевые программы, по нашему мнению, могут выступать эффективным инструментом управления устойчивым развитием региона, а использование программно-целевого метода позволит обеспечить: мультипликационный эффект, связывающий решение поставленной проблемы; привлечение инвесторов в региональную экономику; повышение доходов бюджета и в конечном итоге улучшение качества жизни населения.

¹ Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации / Б.М. Штульберг [и др.]. М., 2011.

² Галачиева С.В. Организационно-экономический механизм формирования региональных программ устойчивого социально-экономического развития (на примере Кабардино-Балкарской Республики): монография. Нальчик, 2010.

³ Там же.

⁴ Галачиева С.В., Афова З.А. Организационно-экономический механизм формирования региональных целевых программ социально-экономического развития на мезоуровне: монография. Нальчик, 2010.

Поступила в редакцию 03.01.2012 г.