

Баканов Евгений Анатольевич

кандидат экономических наук, доцент,
ведущий консультант департамента
промышленности Администрации
Кемеровской области

Биктагирова Ирина Николаевна

кандидат экономических наук, доцент,
заведующий кафедрой менеджмента
Российского экономического университета
им. Г.В. Плеханова

**О ВОЗМОЖНОСТИ
УНИФИКАЦИИ ПОДХОДОВ
К УПРАВЛЕНИЮ ПРОГРАММАМИ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ СФО**

Аннотация:

В статье рассматривается возможность унификации подходов к управлению долгосрочными целевыми программами социально-экономического развития регионов на примере Сибирского федерального округа (СФО). На основе анализа нормативных правовых документов и практики программного управления социально-экономическим развитием сибирских регионов сформулировано унифицированное определение понятия «долгосрочная целевая программа».

Ключевые слова:

субъект федерации, проектное управление, социально-экономическое развитие, нормативное правовое регулирование, долгосрочные целевые программы, управление программами, финансовое обеспечение, стандартизация, унификация.

Bakanov Evgeniy Anatolyevich

PhD in Economics,
Assistant Professor,
Leading Counselor at the Industry Department,
Administration of the Kemerovo Region

Biktagirova Irina Nikolayevna

PhD in Economics,
Assistant Professor,
Head of the Management Subdepartment,
Plekhanov Russian University of Economics

**CONCERNING THE POSSIBILITY OF
UNIFICATION OF APPROACHES
TO MANAGEMENT OF
THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT
PROGRAMS IN THE REGIONS OF
THE SIBERIAN FEDERAL DISTRICT**

Summary:

The article considers a possibility of unification of the approaches to management of the long-term target programs of the social and economic development of regions by the example of the Siberian Federal District. Basing on the analysis of the regulatory legal acts and the experience of program management of socioeconomic development of Siberian regions, the authors formulate a unified definition of the long-term target program concept.

Keywords:

constituent entity of Federation, project management, socioeconomic development, long-term target programs, management of programs, regulatory legal regime, financial support, standardization, unification.

На современном этапе развития российских регионов большое значение придается программному управлению и повышению эффективности использования бюджетных ресурсов. В бизнесе накоплен богатый опыт по управлению проектами и программами. Он обобщен в национальных и международных стандартах, применение которых позволяет повысить эффективность реализации проектов и программ в различных сферах деятельности. Однако в практике координации проектами в региональном управлении разработанные стандарты, на наш взгляд, еще не нашли должного применения. Каждый субъект Российской Федерации устанавливает свои правила управления региональным развитием, разрабатывая и утверждая соответствующие нормативные правовые акты. Нарработан обширный материал в сфере управления программами, который позволяет изучить лучшие практики и использовать данный опыт.

Нами проведен анализ различных нормативных правовых актов по разработке и реализации долгосрочных целевых программ субъектов Российской Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа (далее – СФО). Целью анализа является определение возможности обобщения накопленного опыта и выработки рекомендаций по унификации принципиально важных положений, регламентирующих деятельность в данной сфере. Естественно решение данной задачи необходимо начинать с унификации понятия «долгосрочная целевая программа».

Необходимость принятия региональных положений о разработке и реализации долгосрочных целевых программ обусловлена требованием ст. 179 НК РФ «Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы» [1].

Мы задались вопросом, как в региональных документах определяется понятие «долгосрочная целевая программа социально-экономического развития региона» (далее – ДЦП), насколько оно разнится, а также можно ли его унифицировать. Анализом охвачены документы, принятые начиная с 2007 г. и действующие до настоящего времени. Срок действия Положения о порядке разработки, утверждения и реализации долгосрочных республиканских целевых программ Республики Алтай, регламентирующего рассматриваемые вопросы, истекает 1 января 2014 г.

Порядок разработки, принятия и оценки эффективности региональных долгосрочных программ, в большинстве регионов, регламентируются положениями, утверждаемыми высшими исполнительными органами регионов. В республике Бурятия основные вопросы управления программами и само понятие «программа» сформулированы в Законе Республики.

В качестве отправной точки анализа приведем пример одного из определений ДЦП: «Долгосрочная целевая программа Иркутской области (далее – «Программа») представляет собой комплекс мероприятий межотраслевого (межведомственного) характера, увязанных по задачам, ресурсам и срокам реализации и обеспечивающих эффективное решение системных проблем социально-экономического развития Иркутской области в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и экологии и иных областях в соответствии с законодательством» [2].

Как показал анализ, в СФО из 12 регионов нет и 2, чьи положения о порядке разработки ДЦП абсолютно одинаково сформулировали бы само понятие «долгосрочная целевая программа социально-экономического развития региона».

Общим во всех определениях является один аспект – «программа» – это «комплекс мероприятий», часть определения «долгосрочная целевая программа социально-экономического развития региона». «Комплекс мероприятий» – суть понятия «программа».

Какими же признаками должен обладать «комплекс мероприятий» чтобы его можно было считать ДЦП? Региональные вариации данного понятия проявляются именно в том, каким требованиям должны отвечать мероприятия, составляющие тот самый «комплекс мероприятий».

Для характеристики комплекса мероприятий мы будем оперировать следующими понятиями: «вид деятельности», «согласованность», «направленность», «источник финансирования» и «продолжительность реализации».

Первый признак того, какие мероприятия могут быть включены в ДЦП, заключается в конкретизации вида деятельности (таблица 1).

Таблица 1 – Конкретизация видов деятельности в формулировке основы понятия ДЦП

Формулировка основы понятия ДЦП	Регион
1. Комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных мероприятий	Республика Алтай
2. Комплекс производственных, научно-исследовательских, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий	Забайкальский край
3. Комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных, научно-исследовательских и других мероприятий	Республика Бурятия, Кемеровская область
4. Комплекс мероприятий, обеспечивающих эффективное решение приоритетных межведомственных (межотраслевых) задач социально-экономического развития	Алтайский край
5. Комплекс мероприятий	Республики Тыва и Хакасия, Красноярский край, Иркутская, Новосибирская, Омская и Томская области

Так, например, в положении Республики Алтай «О порядке разработки, утверждения и реализации долгосрочных республиканских целевых программ» дано следующее определение ДЦП: «Долгосрочная республиканская целевая программа – это комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно – хозяйственных мероприятий...» [3]. Приведенный перечень видов деятельности является исчерпывающим, то есть только мероприятия из данных видов деятельности могут входить в состав ДЦП. Может возникнуть предположение, что других видов деятельности вовсе нет. Однако аналогичное положение Забайкальского края расширяет этот перечень словами «и другие мероприятия», то есть из других видов деятельности [4]. Таким образом, мероприятия любых видов деятельности могут входить в ДЦП.

Из сказанного следует, с одной стороны, что в Республике Алтай мероприятия не всех видов деятельности могут входить в ДЦП, или же разработчики нормативного документа не придали этому значения; с другой – положение Алтайского края ограничивает перечень мероприятий –

только лишь «организационными мероприятиями». Учитывая, что название исследуемого понятия содержит указание на социально-экономическую сферу деятельности, включать в формулировку понятия ДЦП перечисление видов деятельности, на наш взгляд, излишне – это могут быть все мероприятия, относящиеся к социально-экономической сфере. В 7 регионах СФО придерживаются такой же позиции. Таким образом, основа понятия ДЦП – «комплекс мероприятий».

Рассмотрим, как характеризуется определение «согласованность» мероприятий ДЦП, которое может обозначаться различными синонимами: увязанный, скоординированный, согласованный, взаимоувязанный. Полный перечень параметров, по которым должен быть согласован комплекс мероприятий, представлен в таблице 2. Рассмотрим целесообразность включения данных параметров в характеристику «согласованность» комплекса мероприятий.

Таблица 2 – Характеристика согласованности комплекса мероприятий

Характеристика комплекса мероприятий	Регион
Увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления	Республика Алтай, Республика Хакасия
Увязанный по финансовому обеспечению, ресурсам, исполнителям и срокам осуществления	Республика Бурятия
Увязанный по задачам, ресурсам, исполнителям и срокам осуществления	Республика Тыва
Увязанных по срокам, ресурсам и исполнителям	Алтайский край
Скоординированный по финансовому обеспечению, ресурсам, исполнителям и срокам осуществления	Забайкальский край
Увязанный по задачам, ресурсам и срокам реализации	Красноярский край, Иркутская область
Увязанный по задачам, ресурсам и срокам выполнения	Кемеровская область
Увязанных по срокам и важнейшим ресурсам	Новосибирская область
Согласованных по содержанию, финансовому обеспечению, исполнителям и срокам исполнения	Омская область
Взаимоувязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления	Томская область

Как видно из таблицы 2, имеет место консенсус в том, что комплекс мероприятий должен быть увязан (согласован, взаимоувязан, скоординирован) по срокам и ресурсам. Однако отдельные регионы определили, что он (комплекс мероприятий) также должен быть увязан (согласован и т.д.) по исполнителям, финансовому обеспечению, задачам и содержанию.

Понятия «финансовое обеспечение» и «исполнители» являются подчиненными по отношению к термину «ресурсы», который имеет больший объем и включает в себя границы предыдущих понятий. Таким образом, если мероприятия согласованы по ресурсам, следовательно, они согласованы по исполнителям и финансовому обеспечению и добавление этих параметров в характеристику «согласованность» является, на наш взгляд, излишним.

Обоснуем необходимость согласования мероприятий по задачам. Формирование «комплекса» должно осуществляться по принципу достижения поставленной в программе цели, для достижения которой необходимо, исходя из правила декомпозиции, решить ряд задач (целей более низкого уровня). На решение этих задач и направлены входящие в программу мероприятия. Согласованность мероприятий по задачам означает, что они направлены на достижение общей цели. Мы считаем, что согласование по задачам должно быть первым условием формирования комплекса мероприятий долгосрочной целевой программы социального развития региона.

Необходимость согласования мероприятий по содержанию вызывает у нас сомнение. Их содержание может быть различным, не сопоставимым и несравнимым. Различные мероприятия состоят из набора соответствующих действий; согласованной должна быть целевая направленность этих действий.

Ограничение согласованности по ресурсам только лишь важнейшими ресурсами (Новосибирская область), может, на наш взгляд, поставить под угрозу выполнения программы из-за нехватки любого из необходимых невзаимозаменяемых ресурсов. Таким образом, комплекс мероприятий должен быть, по нашему мнению, согласован по задачам, ресурсам и срокам реализации.

Анализ региональных документов выявил большое разнообразие формулировок того, на что должен быть направлен комплекс мероприятий (таблица 3).

Таблица 3 – Определение направленности комплекса мероприятий

Характеристика	Регион
Направленных на достижение одной из тактических задач среднесрочной программы социально-экономического развития	Республика Алтай
Обеспечивающих эффективное решение особо значимых проблем социально-экономического развития Республики в соответствии с программой социально-экономического развития	Республика Бурятия
Направленных на достижение конкретной цели, соответствующей приоритетным направлениям и задачам Программы социально-экономического развития	Республика Тыва
Направленных на достижение долгосрочной цели, соответствующей приоритетным направлениям и задачам социально-экономического развития	Республика Хакасия
Должно обеспечивать эффективное решение системных проблем в сфере экономического, экологического и социального развития Алтайского края, а также инновационное развитие экономики	Алтайский край
Обеспечивающих эффективное решение проблем по приоритетным направлениям социально-экономического развития края в соответствии с Программой социально-экономического развития края	Забайкальский край
Обеспечивающих эффективное решение наиболее значимых проблем в области социального, экономического, экологического и культурного развития края	Красноярский край
Обеспечивающих эффективное решение системных проблем социально-экономического развития области в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и экологии и иных областях	Иркутская область
Направленных на достижение целей и решение задач развития экономики и социальной сферы, определяемых стратегией социально-экономического развития области	Омская область

Как видно из таблицы 3, комплекс мероприятий направлен либо на решение проблем, либо на достижение **целей** или задач в сфере социально-экономического развития региона.

Что же общего и в чем различие понятий «проблема», «задача», «цель»? Если мы задались целью вывести унифицированное определение понятия ДЦП, на чем следует остановить выбор?

«Проблема» (др.-греч. πρόβλημα) в широком смысле – сложный теоретический или практический вопрос, требующий изучения, разрешения [5]. В программном управлении под понятием «проблема» понимается текущее (наблюдаемое) состояние объекта управления, которое не соответствует требованиям субъекта управления. В свою очередь, желаемое состояние объекта, характеризуется как «цель» или «целевое состояние». Различие между желаемым и наблюдаемым состоянием объекта управления характеризует масштабность цели, сложность и длительность пути от того, что «есть», к тому, что «хочет» управленец. Если желаемое состояние объекта совпадает с наблюдаемым состоянием, то проблемы нет. Таким образом, чтобы ответить на вопрос можем ли мы разрешить проблему и что для этого требуется, необходимо знать в какое состояние мы намерены привести объект управления. Следовательно, комплекс мероприятий, составляющий суть ДЦП, должен быть направлен на достижение цели социально-экономического развития региона.

В науке и практике управления организациями в настоящее время имеют место две составляющие – управление операциями (операционное управление) и управление проектами (проектное управление). Первая составляющая – это управление действующими процессами и поддержание параметров, характеризующих процесс на заданном уровне. Отклонение параметров от заданного уровня означает появление проблемы, которую необходимо устранить. Например, жалобы населения на плохое транспортное обслуживание являются проблемой, требующей разрешения. Их причиной может быть снятие автобусов с линии, связанное с поломкой транспортного средства, которое необходимо капитально отремонтировать или заменить на новое. Эти действия будут направлены на устранение (решение) проблемы. Однако даже приобретение аналогичного нового автобуса не будет означать развитие материальной базы автотранспортного предприятия. Эти действия – пример процессного или операционного управления. Решение принимается как ответ на возникновение проблемы (отклонения от нормы).

Идеология проектного и программного управления ориентирует руководителя на достижение нового уровня через формулировку целей развития. Не проблемы являются двигателем прогресса, а стремление достичь поставленных целей.

Приобретение муниципальным предприятием нового автобуса взамен отработавшего свой срок не должно быть мероприятием Программы развития транспорта данного муниципалитета. Открытие новых маршрутов, связанных с ростом муниципального образования и требующих дополнительных единиц автотранспорта – это уже мероприятие, входящего в проект

развития города. В данном случае нельзя эту задачу решать после того, как в городе появится новый жилой массив и возникнет **проблема** транспортной доступности. Строительство нового жилья и развитие автотранспорта должны быть взаимоувязанными задачами одного проекта, направленного на достижение стратегической цели – обеспечения жителей города современным комфортным жильем.

Развитие транспорта может стать программным мероприятием и в программе «экономии энергоресурсов», если поставить цель перевести автотранспорт на газомоторное топливо. Реализация данного мероприятия уже не решение проблемы обеспеченности транспортом, а достижение цели экономии ресурсов и улучшение экологии города.

В определениях ДЦП, содержащихся в нормативных правовых актах некоторых регионов СФО, включается конкретизация источника финансирования программ (см.: таблица 4). При этом предусматривается финансирование мероприятий ДЦП как из бюджета региона, так и из других источников. Если источник финансирования может быть любым, то включение данного уточнения в определение понятия ДЦП, на наш взгляд, не обязательно.

Таблица 4 – Источники финансирования ДЦП

Источник финансирования	Регион
Финансируемых за счет средств республиканского бюджета Республики Тыва и внебюджетных источников	Республика Тыва
Финансируемых полностью или частично за счет средств республиканского бюджета	Республика Хакасия
Программа должна соответствовать одному из перечисленных признаков: консолидировать различные источники финансирования.	Алтайский край
Полностью или частично финансируемых из областного бюджета	Кемеровская область
Наличие софинансирования мероприятий ДЦП из различных источников	Томская область

Вместе с тем отметим два момента связанных с финансированием программ регионального развития. Во-первых, все более настоятельно ставится вопрос о государственно-частном партнерстве (далее – ГЧП) в развитии регионов. Участие предпринимателей в реализации ДЦП повышает их результативность, и регионы, в которых эти механизмы работают успешно, достигают более высоких темпов развития. К сожалению, механизмы ГЧП не достаточно проработаны – нет обязательного требования участия бизнеса в реализации ДЦП. Однако есть примеры законодательного закрепления необходимости софинансирования региональных программ. Так, положение о разработке ДЦП Томской области определяет, что одним из критериев, характеризующих комплекс мероприятий – долгосрочная целевая программа – является «наличие софинансирования мероприятий ДЦП из различных источников (средства федерального бюджета, областного бюджета, местных бюджетов, внебюджетных источников)». В то же время если мероприятия носят инвестиционный характер, то финансирование может осуществляться только из регионального бюджета.

С другой стороны, такая формулировка источников финансирования, как: «комплекс мероприятий <...> финансируемых за счет средств республиканского бюджета <...> и внебюджетных источников» (Республика Тыва), строго логически предполагает только совместное финансирование и не допускает формирование программ с единым источником финансирования.

Таким образом финансирование ДЦП из многих источников желательно, но, как следует из анализа региональных нормативных правовых актов, пока не является категоричным требованием.

Необходимо уточнить, что продолжительность реализации ДЦП не во всех положениях входит в определение понятия ДЦП, однако она определена отдельными пунктами положения. Только положения Республик Тыва и Бурятия не содержат указаний относительно продолжительности реализации ДЦП. В общем продолжительность реализации программ ограничена «снизу», и варьирует в различных регионах от «более 1 года» до «не менее 5 лет».

Поскольку название изучаемого понятия содержит слово «долгосрочная», следует конкретизировать временные границы реализации программ. Вопрос о необходимости унификации срока реализации ДЦП следует обсудить отдельно.

Отвечая на вопрос о возможности унификации понятия ДЦП можно с уверенностью сказать, что его формулировка не зависит от особенностей развития регионов в прошлом, настоящем и будущем (которые, безусловно, имеют место), и его унификация послужит базисом совершенствования методологии программного управления регионами. В нашей редакции долгосрочная целевая программа социально-экономического развития региона – это комплекс мероприятий, согласованных по задачам, ресурсам и срокам реализации, направленных на достижение стратегической цели.

Ссылки:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (принят ГД ФС РФ 17 июля 1998 г. от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (действующая редакция от 01.01.2014 г.)) // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/popular/budget/> (дата обращения: 10.02.2014).
2. Об утверждении порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ Иркутской области и их формирования и реализации и порядка проведения и критериев оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ Иркутской области: постановление Правительства Иркутской области от 19 октября 2012 г. № 575-пп. URL: <http://nko.economy.gov.ru/Files/ClaimDocuments/399396a8-c488-4bb6-807b-9d3fbecb9d0e.pdf> (дата обращения: 10.02.2014).
3. О порядке разработки, утверждения и реализации долгосрочных республиканских целевых программ: постановление правительства Республики Алтай от 22 января 2009 г. № 9 // КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW916;n=16767> (дата обращения: 10.02.2014).
4. Об утверждении Порядка принятия решений о разработке, формирования и реализации краевых долгосрочных целевых программ и Порядка проведения и критериев оценки эффективности реализации краевых долгосрочных целевых программ: постановление Губернатора Забайкальского края от 17 июля 2008 г. № 148 // Электрон. фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/922214852> (дата обращения: 10.02.2014).
5. Большая советская энциклопедия. М., 1970–1978.

References:

1. 'Budget Code of the Russian Federation (adopted by the State Duma on July 17, 1998 July 31, 1998 № 145-FZ (current version from 01.01.2014))' 2014, *Consultant*, retrieved 10 February 2014, <<http://www.consultant.ru/popular/budget/>>.
2. *On approval of the decision on the development of long-term programs of the Irkutsk region and their formation and implementation, and the modalities and criteria for assessing the effectiveness of long-term programs of the Irkutsk region: Government Decree Irkutsk region from October 19, 2012 № 575-pp 2012*, retrieved 10 February 2014, <<http://nko.economy.gov.ru/Files/ClaimDocuments/399396a8-c488-4bb6-807b-9d3fbecb9d0e.pdf>>.
3. 'On the development, approval and implementation of long-term national target programs: Government Decision of the Republic of Altai on January 22, 2009 № 9' 2009, *Consultant*, retrieved 10 February 2014, <<http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW916;n=16767>>.
4. 'On approval of the decision on the design, creation and realization of regional long-term target programs and the modalities and criteria for assessing the effectiveness of boundary-value long-term programs : the decision of the Governor of the Trans-Baikal region from July 17, 2008 № 148' 2008, *Electronic Fund of legal, regulatory and technical documentation*, , retrieved 10 February 2014, <<http://docs.cntd.ru/document/922214852>>.
5. *Great Soviet Encyclopedia 1970-1978*, Moscow.