

## **Совершенствование использования программно-целевого метода для решения проблем развития регионов**

О. И. Столяров, К. В. Полищук

### **Текущее состояние вопроса**

В последние 10 лет в России очень широкое распространение получило применение программно-целевого метода как эффективного механизма управления процессами социально-экономического развития регионов. Программно-целевой метод используется как на федеральном уровне для решения наиболее остро стоящих проблем национального масштаба, так и на уровне региональных программ и программ развития муниципальных образований.

В настоящий момент программно-целевой подход к управлению социально-экономическим развитием регионов реализуется в следующих федеральных целевых программах.

**Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)»,** в дальнейшем ФЦП «Сокращение различий», утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 717. Программа направлена на повышение темпов развития регионов с развитием ниже среднероссийского уровня. Распределение средств федерального бюджета по данной программе осуществляется ежегодно в соответствии с Законом о федеральном бюджете. На один регион выделяется от 5 до 220 млн руб. Последняя редакция Программы утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. № 737, в составе которой приведена методика распределения средств Фонда развития регионов (ФРР) только на 2004 г. Методика распределения средств ФРР на 2005 г. и последующие годы отсутствует. Несмотря на это, средства ФРР 2005 г. в федеральном бюджете распределены (приложение 24 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2005 г.»).

В 2006 г. финансовая поддержка в виде дотаций на финансирование мероприятий социальной сферы субъектов Российской Федерации рас-

пределяется через Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (приложение 14 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2005 г.»).

С целью сохранения специального фонда, направленного на развитие регионов необходимо разработать новую редакцию ФЦП «Сокращение различий», в которой уточнить цели и задачи программы, систему индикаторов и показателей ее реализации. Новая редакция программы должна содержать предложения по направлениям расходования средств, сконцентрированные на развитии регионов, одновременно решая проблемы социальной и инженерной инфраструктуры регионов.

Эффективность ФЦП «Сокращение различий» предопределяется тем, что:

- она является программой участия Российской Федерации в реализации региональных мероприятий, предусматривая обязательное участие субъекта РФ в финансировании объектов, не относящихся к федеральной собственности. Финансирование объектов из Федеральной адресной инвестиционной программы не обусловлено наличием софинансирования со стороны субъекта РФ;
- средства ФРР направляются на объекты, входящие в региональные программы, для которых реализация мероприятий программы невозможна или неэффективна без участия средств федерального бюджета. Подобный механизм финансирования позволяет Российской Федерации эффективно участвовать в комплексном развитии региона и контролировать результаты использования бюджетных средств.

Для повышения эффективности ФЦП «Сокращение различий» помимо господдержки в финансировании мероприятий, направленных на развитие инфраструктуры и социальной сферы регионов, предлагается поддерживать и ряд других направлений, которые действительно могли бы содействовать ускоренному развитию регионов:

- создание фонда реализации эффективных инвестиционных проектов. Фонд должен создаваться на паритетных условиях федеральным и региональными бюджетами. Фонд предназначен для: компенсации части процентной ставки по банковским кредитам высокоэффективных инвестиционных проектов, в реализации которых заинтересован регион; участие в реализации некоммерческих проектов (инженерная инфраструктура, дороги, лизинг техники и т. п.);
- создание инновационной инфраструктуры региона, посредством организации технопарков, инновационных центров, юридических и патентных групп для работы по коммерциализации научных разработок. В рамках этой задачи необходимо создать с участием фонда регионального развития венчурные фонды регионов для реализации

небольших инновационных проектов (коммерциализации научных разработок);

- финансирование объектов инфраструктуры, связанных с реализацией инвестиционных проектов — дорог, коммуникаций, связи, энергетики, газификации, которое определяется как участие региона в этих проектах или является необходимым условием для получения разрешения на реализацию этих проектов;
- дополнительное финансирование проектов или создание инфраструктуры (включая фонд поддержки) развития малого и среднего бизнеса;
- создание общеделовой инфраструктуры — бизнес-центров, узлов связи, интернет-центров;
- финансирование системы подготовки и переподготовки кадров (особенно рабочих специальностей);
- финансирование региональных и муниципальных государственных унитарных предприятий.

Помимо федеральной целевой программы «Сокращение различий...» регионы реализуют программы развития, подготовленные в соответствии с действующим законодательством и соответствующим образом согласованные и зарегистрированные. Это следующие программы.

Распределение ассигнований из федерального бюджета на 2005 г.  
на финансирование программ развития регионов

Наименование мероприятий	По программе (тыс. руб.)
Реализация Постановления Правительства Российской Федерации от 24 августа 2001 г. № 625 «О Федеральной целевой программе Социально-экономического развития <b>Республики Татарстан</b> »	9 922 240,0
Реализация Постановления Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 г. № 866 «О Федеральной целевой программе Социально-экономического развития <b>Калининградской области</b> »	1 048 750,0
Реализация Постановления Правительства Российской Федерации от 20 августа 2002 г. № 625 «О Федеральной целевой программе Социально-экономического развития <b>Республики Башкортостан</b> »	6 248 860,0
«Экономическое и социальное развитие <b>Дальнего Востока и Забайкалья</b> на 1996–2005 годы и до 2010 года»	937 900,0
«Социально-экономическое развитие <b>Курильских островов Сахалинской области</b> (1994–2005 годы)»	225 000,0
«Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)»	2 518 327,2
Федеральная целевая программа «Юг России»	2 354 200,0

**Федеральная целевая программа «Развитие Республики Татарстан»** скорректирована и переработана с внесением соответствующих изменений и дополнений согласно Протоколу заседания Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2003 г. № 46 и Протоколы заседания Государственной комиссии по подготовке к празднованию 1000-летия основания г. Казани от 6 марта 2004 г. № 5. Новая редакция программы сформирована с учетом итогов реализации программы, уточнения целей и задач, новой системы индикаторов и результатов реализации программы. Коррекция ФЦП «Развитие Республики Татарстан» проведена в соответствии с новой редакцией (от 25 декабря 2004 г. № 842) Постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации федерального закона „О поставках продукции для федеральных нужд“» и Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ в осуществлении которых участвует Российская Федерация). Сейчас новая редакция программы проходит согласование в соответствующих министерствах и ведомствах.

Помимо задач социально-экономического развития Республики Татарстан программа обеспечивает вхождение республики в единое бюджетное пространство Российской Федерации.

**Федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года»** утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 г. № 866. Новая редакция программы утверждалась постановлениями Правительства Российской Федерации от 6 июня 2002 г. № 388, от 7 декабря 2004 г. Новая редакция программы содержит краткие итоги реализации программы, уточненные цели и задачи, систему индикаторов и показателей ее реализации.

В 2005 г. проведена ещё одна корректировка программы. Новая редакция программы находится на утверждении в Правительстве Российской Федерации.

**Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года»** утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2002 г. № 625. Программа откорректирована и переработана в соответствии с Протоколом заседания Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2003 г. № 46. Новая редакция программы содержит краткие итоги реализации, уточненные цели и задачи, систему индикаторов и показателей реализации программы. Корректировка проведена исходя из требований новой редакции (от 25 декабря 2004 г. № 842) Постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации федерального закона „О поставках продукции для федеральных и государственных нужд“» и Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных программ в осуществлении которых участвует Российская Федерация.

В 2005 г. проведена очередная доработка программы. Новая редакция программы утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 г. № 804.

**Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы и до 2010 года»** утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. № 480. Откорректированные варианты программы утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации от 19 марта 2002 г. № 169 и от 18 декабря 2003 г. № 758.

Программа на данный момент переработана исходя из того, что:

- В программе объемы финансирования были приведены в сумме на 2006–2010 гг. Определить объемы финансирования объектов в 2006 г. было невозможно.
- В мероприятиях программы исключены объекты, финансируемые в рамках отраслевых федеральных целевых программ.
- По объектам действующей программы указаны заявители мероприятий, что делает невозможным установление формы собственности организаций, которым принадлежат объекты.
- Многие мероприятия предыдущей редакции программы утратили свою актуальность или предприятия-заявители сменили форму собственности, что сделало необходимым обновление перечня объектов ФЦП. Эта необходимость также обусловлена переходом на систему статистического учёта, базирующуюся на Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности (ОКВЭД), взамен системы на основе Общесоюзного классификатора отраслей народного хозяйства (ОКОНХ).
- Возникла необходимость уточнения распределения выделения средств по субъектам Федерации, входящим в программу. Во многих субъектах было предусмотрено финансирование федеральных объектов, которые уже финансировались по другим статьям федерального бюджета (например, взлетно-посадочные полосы аэропортов).

Новая редакция программы проходит согласование в соответствующих министерствах и ведомствах.

**Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области (1994–2005 годы)»** утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 1993 г. № 1297. Новые редакции утверждались постановлениями Правительства Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 592, от 17 декабря 2001 г. № 872, от 20 декабря 2002 г. № 910, от 8 августа 2003 г. № 478. Выполнение программы ведется весьма эффективно, достигнуты впечатляющие результаты, но ряд основных объектов программы — три

порто-пункта не закончены. Учитывая важнейшее геостратегическое значение Курильских островов для России и невозможность остановки строительства важнейших для обеспечения жизнедеятельности населения объектов, программу необходимо пролонгировать на 2006 г. С учетом достигнутых результатов реализации программы и изменений в политической и экономической ситуации необходимо приступить к разработке новой программы развития Курильских островов.

**Федеральная целевая программа «Юг России»** утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2001 г. № 581. Новые редакции программы утверждались постановлениями Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2002 г. № 104, от 29 мая 2003 г. № 310, от 19 ноября 2003 г. № 733. Программа охватывает 12 регионов, имеющих геостратегическое значение для России. Программа разрабатывалась на период до 2006 г. Имеет те же недостатки, что и федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего востока и Забайкалья». Нуждается в существенной переработке.

С учетом программ социально-экономического развития регионов, зарегистрированных Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации, на данный момент 45 регионов используют программно-целевой метод решения проблем регионального развития.

## **Эффективность использования программно-целевого метода для решения проблем регионального развития**

Отмечая, что использование программно-целевого метода охватывает по своим объемам от 5 до 30 % бюджета (и, соответственно экономики) региона, в большинстве случаев, мы сталкиваемся с тем, что регион, в ходе реализации программы социально-экономического развития, показывает в целом устойчивый рост, значительно опережающий по темпам рост регионов, в которых не реализуются программы социально-экономического развития. Проведя анализ ситуации, мы убедились в том, что аппарат управления регионом, освоив программно-целевой метод, в решении проблем развития региона, обозначенных в программе, использует данный метод для эффективного решения и других проблем развития региона. В ходе разработки программы удастся сформулировать перечень проблем региона и провести его структуризацию с целью выявления приоритетов развития. При этом в ряде случаев, выявляется весьма специфический подход региональной исполнительной власти к вопросам решения отдельных проблем, особенно, в сфере жилищно-коммунального хозяйства. По

мере совершенствования использования программно-целевого метода, меняются подходы к отбору проблем. Если на ранних этапах использования метода преобладают более субъективные подходы, базирующиеся на использовании ранее накопленного опыта, то впоследствии, особенно, в сочетании с грамотно поставленной системой мотивации, регион переходит к самостоятельному решению более сложных проблем.

Это в полной мере относится и к выбору целей развития региона. Освоив на практике программно-целевой метод, исполнительная власть региона может с большей уверенностью планировать, например, удвоение валового регионального продукта. Существенно при этом, что региональная власть может более реально объяснить, как достичь такого удвоения. А в некоторых случаях и изложить это в виде соответствующей программы. Известно, что в ряде регионов, успешно реализовавших программы социально-экономического развития, исполнительная власть ставит задачу превышения удвоения валового регионального продукта. Достижение этой задачи базируется на том, что основные экономические субъекты четко видят, что и с какой эффективностью делает исполнительная власть региона. Соответственно, возрастает уровень доверия между региональной властью и местным населением, между региональной властью и бизнесом, расположенным на территории региона. Возникает «площадка» для эффективного сотрудничества.

Эффективность реализации целей регионального развития во многом определяется возможностью увязки интересов крупного бизнеса с проблемами развития региона. Так как именно предприятия крупного бизнеса во многом определяют инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность региона в целом. Привлекая инвестиции в основной капитал, предприятия могут решать ряд насущных проблем региона. В то же время, предприятия могут осуществить юридическую регистрацию вне региона и, соответственно, стать налоговыми резидентами другого региона, резко изменив положение в доходной части регионального бюджета.

По перечню конкретных программных мероприятий, можно судить о квалификации местной власти в управлении крупными проектами. Анализ перечня показывает уровень реальной озабоченности региона решением социальных вопросов.

## **Недостатки использования программно-целевого метода для решения проблем регионального развития**

Несмотря на то что принципиальных препятствий к использованию программно-целевого метода не возникает, в практике его использования еще имеются некоторые недостатки.

Нуждается в совершенствовании система анализа социально-экономических проблем региона. В результате невозможно с необходимой четкостью структурировать варианты решения проблем и сформулировать цели и задачи программы. В отсутствие официального документа, регламентирующего социально-экономическую диагностику региона, особое значение приобретает наличие у разработчика опыта разработки программ социально-экономического развития регионов. Как показывает практика, основные проблемы у регионов имеют высокую степень повторяемости.

При отсутствии среднесрочной программы развития страны достаточно сложно соотнести цели региональной программы с приоритетами социально-экономического развития страны. В настоящий момент имеется опыт разработки программ развития регионов, входящих в федеральные округа. При этом иногда достигается охват программами более 70 % территории округа, что позволяет с высокой точностью позиционировать объекты, имеющие не только межрегиональное, но и федеральное значение.

Ввиду отсутствия главенствующей функции в региональном развитии иногда в программах социально-экономического развития регионов допускается дублирование мероприятий федеральных, ведомственных и других программ.

Стремление решить все проблемы региона исключительно через программно-целевой метод, не всегда позволяет определить адекватные механизмы и мероприятия по решению проблем регионального развития и достичь поставленных целей программы. Наблюдается отставание законодательной базы в регионах, не позволяющее в полной мере использовать современные механизмы реализации программ. При этом использование исключительно программно-целевого метода для решения проблем региона, без оперативного анализа ситуации в регионе, приводит иногда к несвоевременному изменению плана программных мероприятий, реализации которых в изменившихся условиях уже нецелесообразна.

Существующие системы управления в регионах не всегда обеспечивают объективное плановое распределение ресурсов на реализацию мероприятий программы.

Количественно измеримые годовые показатели реализации программы не вполне отражают динамику достижения долгосрочных целей программы. При этом не всегда прослеживается внутренняя взаимосвязь годовых показателей реализации программы в процессе достижения долгосрочных целей программы.

При планировании результатов реализации программы не в полной мере учитываются возможности изменения интересов участников реализации отдельных мероприятий, при изменении социально-экономической

ситуации как в Российской Федерации в целом, так и в регионе. В результате некоторые участники программы могут не исполнить обязательства по софинансированию мероприятий программы.

Неполное исполнение бюджетных заявок по финансированию мероприятий программы приводит не только к рассогласованию сроков реализации отдельных мероприятий программы, но и к изменению конфигурации достижения долгосрочных целей программы. Ввиду отсутствия выделения в региональном бюджете отдельного бюджета программных мероприятий не всегда имеется транспарентность расходования средств на реализацию мероприятий программы.

Для эффективной реализации программы необходимо дополнять или изменять региональное законодательство. На сегодня, в большинстве случаев, региональное законодательство, особенно в части правового регулирования привлечения инвестиций, не отвечает задачам эффективной реализации программы.

Использование программно-целевого метода предполагает адекватное совершенствование системы управленческого учета в регионе. При этом указанная система должна учитывать как периодическое структурирование и актуализацию проблем региона, изменение целей развития и методов их достижения. Соответственно должны корректироваться программные мероприятия. В ряде случаев предпринимаются попытки реализации программ без изменения систем управленческого учета, структуры и функций оперативного управления. Такие попытки резко снижают эффективность применения программно-целевого метода.

Управление реализацией программы предполагает не только четкое установление лимитов ответственности руководителей за реализацию мероприятий, но и наличие устойчивой системы мотивации исполнителей за эффективную реализацию мероприятий. В отдельных случаях при использовании программно-целевого метода не прорабатываются вопросы мотивации исполнителей.

Выделение финансовых средств федерального бюджета на реализацию мероприятий программы проводится не в полном объеме, что приводит как к дополнительным затратам, связанным с прерыванием работ на отдельных объектах, так и к нарушениям с привлечением внебюджетных ресурсов в плановых объемах.

Не вполне проработан механизм определения реальной эффективности реализации программных мероприятий в социальной сфере или в ряде отраслей, имеющих ограниченное распространение.

Нуждается в серьезной проработке вопрос согласования мероприятий региональной программы и мероприятий других программ, реализуемых в регионе. Тем более, что, на данный момент, большинство проектов федеральных целевых программ направлено в федеральную адресную инве-

стиционную программу, не требующую софинансирования проектов со стороны региона. Поэтому не всегда регион может хотя бы контролировать направленность мероприятий других программ, реализация которых обеспечивает не только достижение целей отраслевого, но и регионального развития.

Не всегда соблюдаются сроки реализации мероприятий программ, связанных с осуществлением капитального строительства, не в полной мере осуществляется контроль качества строительно-монтажных работ. Руководители программы в ряде случаев не обладают должной компетенцией для проведения экспертизы качества проектно-сметной документации, контроля качества строительно-монтажных работ.

Для более эффективного инновационного развития регионов, вероятно, необходимо разработать специальные механизмы трансферта научно-технических разработок в серийное производство. В большинстве случаев это сопряжено со специальными маркетинговыми мероприятиями, связанными с определением цены разработок и объемов ожидаемого спроса на предполагаемую к выпуску продукцию.

Ввиду того, что на данный момент в неявном виде используются отдельные элементы стратегического планирования в решении проблем развития регионов, в ряде регионов помимо программно-целевого метода, параллельно с реализацией программы, разрабатываются законодательные и нормативные акты, способствующие решению проблем регионального развития силами внешних заинтересованных лиц. Во многом эффективность таких законопроектов определяется как четкостью изложения механизмов регулирования взаимодействия субъектов, так и определением реальных, а не декларируемых, целей нормативного акта. Зачастую в управлении регионом не происходят структурно-функциональные изменения, соответствующие условиям поддержки и оптимального применения принятых нормативных актов.

В ряде регионов после реализации предыдущей программы происходит смена разработчика или разработка программы силами местной администрации (или местных разработчиков). В таком случае не всегда удается сохранить преемственность новой программы социально-экономического развития региона. При разработке программы силами местного разработчика, зачастую зависимого от исполнительной власти региона, не удастся обеспечить объективный подход к выявлению и оценке реальных проблем региона и, соответственно, поставить объективные цели развития региона.

Устранить подавляющее большинство перечисленных недостатков использования программно-целевого метода для решения проблем регионального развития позволяет построение систем непрерывного планирования.

## Создание систем непрерывного планирования развития регионов. Структурные элементы системы непрерывного планирования

После того как социально-экономическое развитие Российской Федерации стабилизировалось с появлением устойчивой тенденции экономического роста, в ряде регионов, успешно реализующих программы социально-экономического развития, появился и растет интерес к вопросам долгосрочного, а в некоторых регионах, и стратегического планирования социально-экономического развития. Международный центр развития регионов, располагая обширным опытом разработки, согласования и сопровождения программ социально-экономического развития регионов, осуществил разработку системы непрерывного планирования, оптимально сочетающей в себе, как использование стратегического планирования, так и программно-целевого метода для решения проблем регионального развития (рис. 1).

Рассматривая стратегию (как основной элемент системы стратегического планирования) в виде процесса (метода) перехода из текущего



Рис. 1. Система непрерывного планирования

«облака» тенденций развития региона в прогнозные «облака» тенденций развития, соответствующих выбору приоритетов и целей социально-экономического развития. При этом важнейшее значение при разработке стратегии имеет объективное определение тенденций. Существенным моментом при разработке стратегии в системе непрерывного планирования является учет иностранного опыта развития рынков товаров и услуг, труда и капитала. Текущий уровень развития этих рынков в России и устойчивые тенденции, наблюдающиеся на них, позволяют говорить о, по крайней мере, специфическом, если не уникальном, характере этих рынков. Теории пространственного развития, распространение которых в России совпало с проявлением регионами некоторого интереса к стратегическому планированию, лишь в малой степени рассматривают специфику российских рынков, говоря о том, что в текущих условиях государство может минимально влиять на стратегию действий основных субъектов современной экономики.

Игнорирование специфики тенденций развития рынков в России приводит к более четкому формированию тенденций внешнего «экономического освоения» территорий России. Не секрет, что эффективность приобретения иностранными нефтяными компаниями пакетов акций российских нефтяных компаний, рассматривается ими с точки зрения эффективности приобретения запасов нефти. Налицо тенденция рассмотрения территории России, как источника сырья без учета факторов социального развития. Причем, данная тенденция подкрепляется крупным финансовым капиталом, как иностранного, так и отечественного происхождения, значительно превосходящим возможности субъектов Российской Федерации, заинтересованных в комплексном развитии. Владея анализом опыта реализации региональных программ социально-экономического развития, международный центр развития регионов способен оперативно определить тенденции социально-экономического развития и предложить эффективные стратегии воздействия на них.

Вторым компонентом системы непрерывного планирования является использование программно-целевого метода управления развитием регионов. В качестве задачи использования программно-целевого метода ставится «переход из точки в точку», т. е. обеспечение достижения конкретных показателей и индикаторов социально-экономического развития региона путем реализации конкретных программных мероприятий. При этом стратегия развития ни в коем случае не противопоставляется программе социально-экономического развития. Развитие тенденций органически дополняется планированием реализации конкретных мероприятий. Более того, и тут мы имеем дело с чисто российской спецификой, когда регионы от разработки и реализации программ переходят к разработке и реализации стратегий развития при отсутствии внятной стратегии развития («образа будущего») России. И если эффективность программно-целевого

метода в значительной мере определялась внутрирегиональными факторами, то эффективность стратегического планирования требует более широкого территориального охвата. Успешное использование программно-целевого метода позволяет с определенной точностью прогнозировать изменения в состоянии региона.

Система непрерывного планирования требует обязательного внедрения системы оперативного реагирования в управлении развитием региона. Фактически речь идет о более эффективном построении системы реактивного управления. Необходимо признать, что программа социально-экономического развития региона создает условия для использования системы активного управления только для 10–30 % экономики определенных регионов. В остальных регионах данный метод используется «от отчета до отчета». Соответственно, не отслеживаются изменения критических для достижения ряда показателей программы факторов как объективного, так и субъективного порядка, как во внешней (по отношению к системе управления), так и во внутренней средах. Система оперативного реагирования базируется на своевременном анализе отклонений плановых значений показателей и индикаторов с целью выявления факторов влияющих на эти отклонения и принятия решений изменению в содержании стратегии или программы развития. Базовым элементом системы оперативного реагирования является ситуационный центр, формируемый как в виде отдельного подразделения органа управления, так и в виде сетевой распределенной структуры. Задачей данного центра является четкое отслеживание складывающейся ситуации в реализации стратегии и программы развития региона.

## **Структура системы непрерывного планирования**

Структура системы непрерывного планирования представлена на рис. 2.

## **Разработка стратегии**

Для разработки стратегии развития региона предусматривается проведение ситуационного анализа. В результате анализа формируется массив проблем, которые будут решены в стратегии развития. Для решения этих проблем стратегией определяется изменение или внесение дополнений в существующую законодательную базу региона, изменение нормативной базы, определяющей функционирование системы управления регионом, создание систем информационного и организационного обеспечения. Ряд проблем, выявленных в результате ситуационного анализа, передаются на решение программно-целевым методом.



**Рис. 2.** Структура системы непрерывного планирования

Необходимо отметить, что развитие законодательной базы в России, особенно в части регулирования социально-экономического развития, значительно отстает от потребностей рынка. Многие эксперты отмечали, что законы об инвестиционной деятельности, не давая определения портфельных, прямых или корпоративных (стратегических) инвестиций, служили цели освобождения прибыли предприятий, «направляемой на инвестиции». Простой анализ изменения объема налога на имущество предприятий, «направивших прибыль на инвестиции», не позволял с полной уверенностью утверждать, что прибыль туда дошла. Формирование законов, способствующих привлечению к решению проблем социально-экономического развития, предпринимательской инициативы населения и бизнеса региона, позволяет начать реализацию стратегии развития региона до запуска системы непрерывного планирования в полном объеме. В законах необходимо отразить новые экономические механизмы решения проблем. Так решение вопросов жилищно-коммунального хозяйства на территории ряда регионов возможно только с использованием механизмов концессий. В то время как сама коммерческая схема концессий для ряда регионов малоизвестна. Запуск концессий можно осуществить и в имеющемся законодательном поле. В 1999 г. Международный центр развития регионов по заказу осуществил разработку модельного законопроекта о концессионной деятельности,

не только содержащего описание комплекса правового регулирования взаимодействия субъектов концессионной сделки, но не противоречащего действующему в то время российскому законодательству. В это же период в проекте закона был решен вопрос и о целевом использовании прибыли предприятий, направляемой на инвестиции. Для обеспечения эффективной реализации стратегий развития центром в разные периоды были разработаны модельные законопроекты о залоговых фондах, о бюджетах развития, о поддержке семьи (демографическая политика), бюджетный кодекс региона.

Существенным моментом является и разработка нормативной базы по изменению функций управления социально-экономическим развитием региона. На первоначальном этапе целесообразно отделить решение вопросов стратегии от вопросов текущего управления. Безусловно, подвергаются изменениям функции управленческого учета и бюджетирования. Необходимо отметить, уже с 90-х гг. прошлого века, при разработке и сопровождении программ социально-экономического развития регионов, фактически внедряется на региональном уровне бюджетирование по результатам. В России сейчас поставлена задача поднять объем ресурсов федерального бюджета, выделяемого на реализацию федеральных целевых программ до 50 %. Для обеспечения внутренних стимулов к успешной реализации стратегии достаточно важной является разработка нормативных документов по мотивации персонала.

Особое внимание при разработке стратегии следует уделить разработке и созданию системы информационного обеспечения. При разработке многих региональных программ социально-экономического развития регионов неоднократно приходилось сталкиваться с недостаточностью информации для принятия управленческих решений в региональных системах управления. В некоторых случаях наличествовало прямое искажение информации, способное привести к принятию неверных управленческих решений.

Для обеспечения управления реализацией стратегии разработана типовая схема организационного обеспечения, позволяющая как органично вписать новые подразделения в существующую систему управления, так и приспособить систему управления к целям управления стратегией.

Разработка стратегии предполагает разработку пятилетнего стратегического плана и годового плана стратегических мероприятий, содержащих целевые показатели и индикаторы.

## **Разработка программ развития**

Разработке программ развития предшествует финансово-экономический анализ проблем, в том числе и переданных на решение программно-целевым методом из стратегического комплекса.

На данный момент на высоком качественном уровне освоена разработка федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов, программ социально-экономического развития регионов, программ социально-экономического развития макрорайонов, муниципальных образований, программ развития (бизнес-планов) отдельных предприятий, имеющих стратегическое значение.

При этом программно-целевой метод предполагает наличие четко определенного заказчика и исполнителя мероприятия, решающего конкретную проблему региона. Также в программах присутствуют: описание конкретных мероприятий, ресурсного обеспечения, механизма управления реализацией программы и показатели эффективности реализации программы.

Разработав более 40 программ социально-экономического развития регионов, считаем оптимальным механизм сочетания стратегии и программы на уровне федерального округа (рис. 3). При этом в случае разработки стратегии развития федерального округа, мы автоматически предполагаем разработку федеральной целевой программы социально-экономического развития округа, которая базируется на региональных программах субъектов Российской Федерации, входящих в округ (типовое содержание программы — см. рис. 4). Программа развития округа решает задачи размещения и координации строительства объектов, имеющих межрегиональное значение (энергетика, дороги, связь и т. п.).

В качестве подпрограммы программы развития федерального округа разрабатывается программа обеспечения безопасности округа (типовое содержание программы — см. рис. 5). Для обеспечения надлежащего высокого качества программы Международный центр развития регионов разработал типовой макет программы обеспечения безопасности, одобренный Советом безопасности Российской Федерации.

Активизация внедрения научно-технических разработок в серийное производство рассматривается в рамках программы инновационно-инвестиционного развития округа. Разработав на сегодня более 5 программ развития наукоградов, (создав типовой макет программы развития наукограда), на основе накопленного опыта, мы приступили к разработке макета документации по созданию технико-внедренческих зон. Данные зоны рассматриваются МЦРР как вторая ступень внедрения научно-технических разработок в серийное производство товаров. При этом обеспечивается органическое единство системных подходов к развитию наукограда и технико-внедренческой зоны, что способно резко повысить эффективность инновационного развития региона.

Совершенствуя использование программно-целевого метода в управлении развитием региона, и, являясь автором типового макета программы социально-экономического развития региона, утвержденного приказом Министерства экономического развития и торговли России, мы разработали

### Возможные программы развития федерального округа



Рис. 3. Возможные программы развития федерального округа

Типовое содержание программы социально-экономического развития (согласно «Типовому макету программы экономического развития субъекта Российской Федерации»)

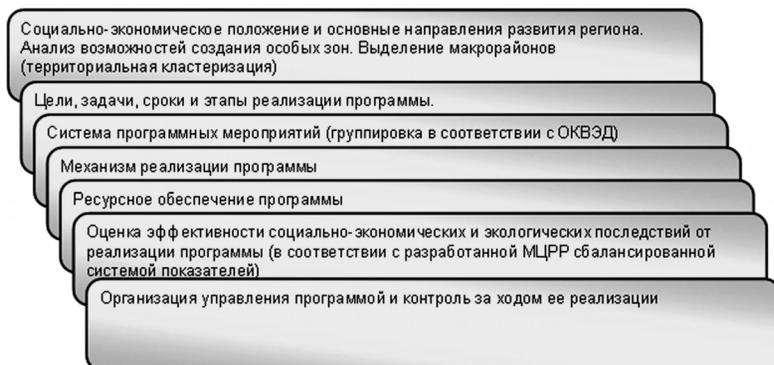
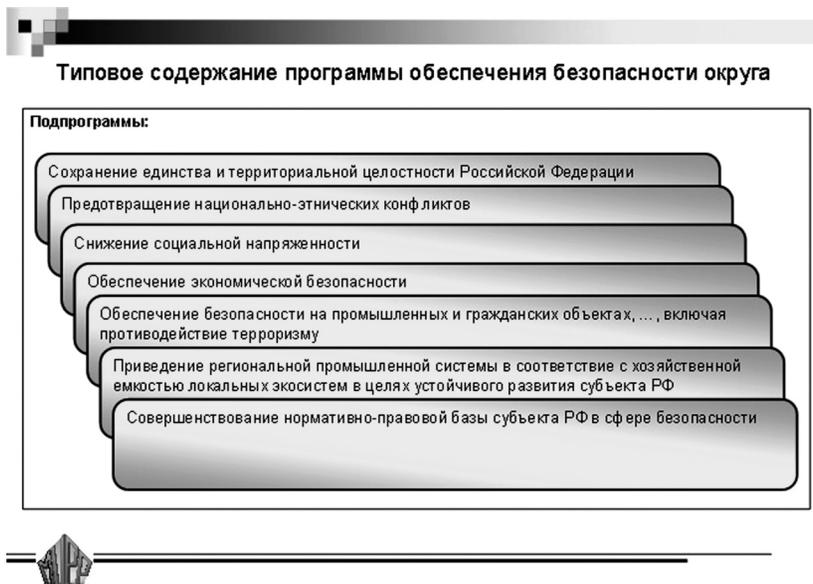


Рис. 4. Типовое содержание программы социально-экономического развития



**Рис. 5.** Типовое содержание программы обеспечения безопасности округа

новую редакцию типового макета, учитывающую изменения, происходящие на рынках товаров и услуг, труда и капитала. В макете нашли отражение новые показатели эффективности развития региона.

Занимаясь в течение ряда лет решением вопроса повышения реальной эффективности реализации региональных программ, мы разработали револьверный метод финансирования программ социально-экономического развития регионов, тесно увязывающий достижение реального экономического эффекта от реализации мероприятий программы с объемами федерального финансирования.

## Разработка систем оперативного реагирования

Отмечая недостатки реактивной системы управления социально-экономическим развитием региона, мы определили типовые подходы к реагированию на отклонения целевых показателей и изменения внешней среды, позволяющие персоналу региональной исполнительной власти эффективно осуществлять свои функции по контролю реализации стратегий и программ социально-экономического развития региона (структуру системы см. на рис. 6).



**Рис. 6.** Структура системы реагирования на отклонения

Для реагирования на отклонения целевых показателей и изменения внешней среды предлагаются типовые формы: изменения структуризации проблем, изменения целей, изменения задач, изменения методов (технологий) достижения целей, изменения программных мероприятий, изменения механизмов управления.

Ввиду того что мы являемся не только разработчиками программ, но и авторами типовых макетов, соответствующие изменения могут вноситься с минимальной деформацией основного документа.

В ходе работы с федеральными органами власти по согласованию программ социально-экономического развития регионов, имеется возможность упреждающего получения информации об изменениях на федеральном уровне, способных повлиять на эффективность реализации стратегии или программы развития региона. При этом если характер таких изменений не связан с качественным изменением федерального законодательства, Центр в рамках работ по сопровождению реализации программ социально-экономического развития регионов может рекомендовать региону внести соответствующие изменения в региональную законодательную базу или нормативную документацию.

В настоящий момент, в связи с намерением Правительства Российской Федерации разрабатывать проекты федеральных реформ в виде

федеральных целевых программ, ожидается высокая унификация предполагаемых изменений со структурой и содержанием программ социально-экономического развития регионов.

Более того, имеются некоторые основания полагать, что документ, утверждающий среднесрочную программу социально-экономического развития Российской Федерации, будет содержать прямое указание на приведение региональных программ в соответствие со среднесрочной программой.