

УДК 332

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫЕ МЕТОДЫ ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ В НОВЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ

А.Б. Касимов¹, И.Ю. Полетаев²

¹ ГБОУ ВО МО Академия социального
управления

² Институт региональных
экономических исследований

В статье на основе анализа состояния и задач социально-экономического развития регионов РФ, рассмотрены теоретико-методологические и прикладные вопросы разработки планов и программ для интенсификации экономического роста и решения социальных проблем. Особое внимание уделено построению организационного механизма взаимодействия федеральных, региональных, муниципальных и органов управления хозяйствующих субъектов для реализации целей, национальных проектов, государственных программ. На примере реализации программ по энергоэффективности в регионах в современных условиях, рассмотрены вопросы новых подходов в применении методов программно-целевого управления, позволяющих обеспечить наполнение проектов через переосмысление региональных программ, реализация которых будет происходить через согласование региональных, корпоративных, местных интересов.

Ключевые слова: развитие, программно-целевое управление, энергоэффективность, планирование, регион.

ВВЕДЕНИЕ

В России имеется богатый опыт теоретико-методологических и дореформенных практик по использованию методов и механизмов регионального планирования и управления [3, 4]. Однако их внедрение не находит в должной мере практического воплощения на региональном уровне и имеет своих противников в настоящее время. Организованное применение плановых подходов в решении конкретных практических задач, по мнению известных экономистов (об этом говорил еще А. Смит, в дальнейшем ряд выдающихся ученых, в том числе Нобелевский лауреат В. Леонтьев)

PROGRAM-TARGETED METHODS OF PLANNING AND MANAGEMENT AT THE REGIONAL LEVEL: CURRENT ISSUES OF APPLICATION IN NEW ECONOMIC CONDITIONS

L.B. Kasimov¹, I.Yu. Poletaev²

¹ GBOU VO MO ACADEMY OF SOCIAL
MANAGEMENT

² INSTITUTE OF REGIONAL ECONOMIC
RESEARCH

The article, based on an analysis of the state and objectives of the socio-economic development of the regions of the Russian Federation, discusses theoretic and methodological and applied issues of developing plans and programs for intensification of economic growth and solving social problems. Particular attention is paid to the construction of an organizational mechanism for interaction between federal, regional, municipal and business governments for the implementation of goals, national projects, government programs. The implementation of energy efficiency programs in the regions in the current environment, the issues of new approaches in the application of program-targeted management methods, allowing to ensure the filling of projects through rethinking of regional programs, the implementation of which will take place through the coordination of regional, corporate, local interests.

KEYWORDS: development, program-targeted management, energy efficiency, planning, region.

DOI: 10.52531/1682-1696-2021-21-2-91-95

[5] не являясь несовместимыми или взаимно исключаящими, и автоматический механизм свободной конкуренции, и принцип продуманных (плановых) действий на основе целесообразных решений вместе играют разные, но одинаково важные роли.

Следует подчеркнуть, что полный отказ в 90-е годы от сложившейся плановой системы управления хозяйством страны негативно проявилось в деятельности управляющих структур и непосредственно хозяйствующих субъектов. Дезинтеграция преимуществ рыночного хозяйства с разработкой планов и прогнозов, программ особенно региональных, не дало воз-

возможности придать национальной экономике необходимый импульс эффективности и развития. Поэтому эти важные вопросы теории и практики будут рассмотрены в статье с системных позиций. Это прежде всего применение методов программно-целевого планирования и управления в современных условиях, что по нашему мнению является насущной и с практической значимости – востребованной задачей. В настоящее время программно-целевой метод служит важнейшим инструментом осуществления государственной социальной и экономической политики развития страны и ее отдельных субъектов.

СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И ЕГО РЕЗУЛЬТАТЫ

По мнению ученых и специалистов – практиков региональная планово – прогнозная система, с учетом современных рыночных принципов хозяйствования, не смотря на принятый закон № 172-ФЗ [10] (имеет исключительно важное значение), и усилий федеральных органов государственного управления еще не создана. В действительности, в государственном управлении применение методов планирования осуществляется не системно, происходит рассогласованность в распределении полномочий и ответственности за конечные результаты, которые обеспечивают экономический рост, отсутствует должная организация взаимодействия между региональными властями и федеральными ведомствами, муниципальными образованиями в регионах и оценки деятельности структур управления по результатам экономического и социального развития региона. В результате территориальные органы управления, которые реально отвечают за экономическое развитие, не имеют научно обоснованных перспектив развития экономики и изменения социальных условий жизни населения на подведомственной территории, взаимосвязи и плановой «привязки» к конкретной территории для решения общегосударственных национальных проектов и программ.

Создание логичной государственной системы прогнозирования и планирования социально-экономического развития субъектов РФ и страны в целом, требует единства общих методов разработки прогнозов, планов и программ. Система должна быть построена на взаимной увязке плановых документов и основана на принципах: а) замещения (сверху вниз) качественных характеристик количественными величинами; б) расширении и конкретизации количественных показателей по мере сокращения периодов, на которые разрабатываются прогнозы, планы и программы; в) детализации разработок по отдельным областям или проблемам. В документах прямого действия (госпрограммы) должны быть указаны точные сроки исполнения, ответственные за реализацию мероприятий, ресурсное обеспечение, включая бюджетные обязательства и другие привлекаемые источники.

Вместе с тем своевременный и качественный контроль хода реализации госпрограмм в достижении запланированных результатов в настоящее время затруднен, так как отсутствуют фактические данные по целевым показателям (индикаторам). Это находит отражение в составлении сводных годовых докладов как на федеральном и региональном уровнях о ходе реализации и оценке эффективности выполнения программ. Не удается обеспечить соответствие и сопоставимость целей и программных показателей!

Как показывает анализ результатов выполнения национальных проектов, налицо несогласованность целей и задач национальных проектов и госпрограмм. Действительно, национальные проекты как в целом, так и отдельными проектами и мероприятиями входят в государственные программы. Возникает проблема интеграции национальных проектов в государственные программы и соответственно требуется координация их реализации в условиях сложной схемы распределения мероприятий национальных проектов по государственным программам. В настоящее время такая координация не налажена!

Так, в структуру одной госпрограммы в ряде случаев включено до 3–5 национальных проектов, а один национальный проект может входить в структуру до 8 госпрограмм. Аудит государственного управления, проведенный в 2019–2020 гг. Счетной палатой, где уделялось особое внимание эффективности государственного управления, показал наличие проблем системного характера. Цели государственного управления и оценки промежуточных и конечных общественно значимых результатов по сферам деятельности федеральных органов исполнительной власти не достигаются. Было подчеркнуто, что нормативные правовые акты, регламентирующие формирование и оценку достижения показателей деятельности ФОИВ, не актуализированы с учетом Указа Президента № 204. Они не способствуют достижению национальных целей и решению стратегических задач развития страны!

Кроме того, контроль правительства за реализацией планов деятельности ФОИВ, на основе их докладов, не дает возможность принять меры к повышению эффективности гос. управления, решению проблемных вопросов. Выдвижение в качестве причины только низкого уровня применения информационных технологий по нашему мнению недостаточно. Следует из того, исходить, что достигнутые значения показателей деятельности органов госуправления, а также оценка социальной значимости полученных результатов не могут быть совместимы [11]. То есть не представляется возможным оценить влияние деятельности ФОИВ на решение социально-экономических задач развития страны, это негативно влияет на достижение национальных целей («Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2019 году» <https://ach.gov.ru/upload/iblock/bc7/bc7c21f06bbbedcb353eba>

b98cbfd6056.pdf). Указанная проблема относится и к региональному уровню управления даже в большей степени, так как задействованы муниципальные и хозяйствующие субъекты.

Особенности использования программно-целевых методов управления и практика их выполнения показала, что в системе управления их формированием и ходом выполнения – существенным является отсутствие механизма координации действий исполнителей программы. Если в настоящее время общие принципы, используемые для формирования программ, основанные на российском и мировом опыте, достаточно проработаны, то проведенный нами анализ существующего положения, например, в области реализации целевых программ по энергосбережению и энергоэффективности в регионах [1, 7] показывает необходимость построения практических механизмов управления проведением энергосберегающей политики, создания действенной организационной структуры управления. Она должна носить межведомственный характер. К сожалению, созданные в настоящее время различные координационные советы по реализации региональных программ не имеют полномочий и механизмов управления для решения таких проблем. Как правило, финансирование мероприятий программы ориентировано на решение отраслевых (ведомственных) задач и средства региональных бюджетов и муниципальных образований используются не эффективно. Требуются такие многоуровневые структуры управления, которые способны осуществить региональное государственное регулирование в области энергосбережения и энергоэффективности организаций независимо от их ведомственной принадлежности и организационно-правовых форм взаимодействия субъектов управления. Указанные причины свойственны большинству региональных программ! Следовательно, речь идет не только о формировании новых органов управления, а также о перераспределении полномочий в действующей структуре управления на федеральном, региональном и муниципальном уровне. В научных публикациях подчеркивается, что необходима кооперация управленческой деятельности, распределенной по различным органам управления: федеральным, региональным, местным.

В России имеется опыт создания различных кооперационных форм деятельности производственных предприятий и организаций для решения проблем развития в регионах [2, 9] об этом свидетельствует, например, практика реализации политики энергоэффективности и энергосбережения. Процесс кооперирования представляет собой подход к решению проблем, предусматривающий не только интеграцию различной производственной и научно-технической деятельности, а также интеграцию управленческой деятельности на уровне органов управления (субъект управления). Характерно, что различные формы

кооперации деятельности и ресурсов для решения проблем, требуют новых подходов к организации отношений между участниками, созданию форм сотрудничества и эффективного взаимодействия организаций различной ведомственной подчиненности. Когда права, обязанности и ответственность по выполнению функций управления распределены по различным министерствам и ведомствам, необходимо усиление координационно-управленческой деятельности [8, 12]. Здесь важными являются и такие организационные факторы как количество организаций, участвующих в программе, структура программы и др. Возрастает вероятность принятия несогласованных, а в ряде случаев и неоптимальных по результатам решений, сложность взаимодействия. Увеличивается количество связей между органами управления, их частота, усложняются способы координации.

Об этом свидетельствуют практические примеры работы региональных энергетических комиссий и координационных советов по энергосбережению. В их состав входят работники областной администрации, директора крупнейших промышленных предприятий и др. Анализ работы комиссий показывает, что возникает потребность в управленческой деятельности, при выполнении которой осуществляется взаимодействие органов управления, обладающих определенной хозяйственной самостоятельностью и выступающих по отношению друг к другу организационно обособленными звеньями управления. Следует отметить в литературе, посвященной вопросам управления, виды координационной деятельности мало исследованы применительно к взаимодействию организаций участников программ, и соответственно различных органов государственного и муниципального управления.

Своеобразным решением указанных проблем может стать переход к концепции проектной экономики, в которой перспективное развитие представлено в виде механизмов реализации крупных межотраслевых инвестиционных проектов, направленных на достижение стратегических целей социально-экономического развития. И здесь как раз требуется обеспечить нужное сочетание в применении программно-целевых и проектных методов организации управления. К настоящему времени заслуживает внимания обеспечение концепции проектной экономики в достижении стратегических целей экономики России, предлагаемое СОПС ВАВТ Минэкономразвития РФ, ИЭОПП СО РАН и др. институтами. Созданы методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти. Тема внедрения проектного управления обсуждалась на ключевых экономических форумах, например, на Петербургском международном экономическом форуме еще в 2016 г. Был представлен топ-20 Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах РФ (далее – Рейтинг).

В 2016 г. разработаны постановления Правительства РФ от 15 октября 2016 года №1050 и Распоряжение от 15 октября 2016 года №2165-р., где был установлен порядок организации проектной деятельности, который определяет организационную структуру системы управления проектной деятельностью, этапы инициирования, подготовки, реализации, мониторинга и завершения приоритетных проектов (программ). Органам государственной власти субъектов Федерации было рекомендовано организовать проектную деятельность на региональном уровне, руководствуясь утверждённым Положением об организации проектной деятельности в Правительстве России.

В настоящий момент функционирует следующая структура системы управления проектной деятельностью, которая включает в себя: 1) постоянные органы управления проектной деятельностью: президиум совета, федеральный проектный офис, ведомственные координационные органы, проектные офисы федеральных органов исполнительной власти; 2) формируемые в целях реализации проектов (программ) временные органы управления проектной деятельностью: кураторы, проектные комитеты, функциональные заказчики, старшие должностные лица, руководители проектов, администраторы проектов, руководители рабочих органов проектов, рабочие органы проектов, участники проекта; 3) обеспечивающие и вспомогательные органы управления проектной деятельностью: общественно-деловые советы, экспертные группы, центр компетенций проектного управления.

Функции федерального проектного офиса закреплены за Департаментом проектной деятельности Правительства России. Его основной задачей стало формирование 11 приоритетных проектов, проектной среды в органах власти разных уровней и увязка проектного управления со стратегическим планированием, создание условий для предложения проектов и инициатив с низового уровня. Таким образом, на федеральном уровне удалось создать открытую, независимую площадку для общения, обмена и распространения опыта в области эффективного управления, создать условия для обмена предоставленным опытом между органами государственной власти, организациями и иными заинтересованными лицами, привлечь к участию в Конкурсе широкого круга организаций РФ и СНГ, в том числе государственного сектора.

Сегодня можно обозначить третий этап развития проектного управления, когда федеральный проектный офис «шагнул» в регионы, и проектное управление стало применяться не только в «регионах-передовиках». На сегодняшний день становится очевидным, что важно сформировать не столько прикладные проектные умения, сколько проектное мышление чиновников и в целом – проектную среду, эффективное межведомственное взаимодействие [1, 3].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Включение проектов в региональные программы и финансирование исполнителей нередко является источником противоречий и конфликтных ситуаций в связи с неизбежным «ведомственным интересом», поэтому важно обеспечить согласованность интересов, при этом надо учитывать, что заинтересованность может быть не только экономической, но и социальной, организационной. Выявление и анализ видов заинтересованности у отдельных участников позволяет определить возможные направления и механизмы применения методов управления.

В методологическом аспекте, подходы к планированию и управлению на программной основе должны учитывать специфику и особенности программного подхода в реализации проектов. Задачи управления и требования к условиям их решения не вписываются в рамки компетенции действующих органов управления, системы экономических рычагов и стимулов, системы налогообложения, информационного обеспечения и т.д. Необходима интеграция действий, изменений в распределении прав, обязанностей и ответственности в организационных структурах управления в методах финансирования, ценообразования.

Разработка и реализация проектов и программ социально-экономического развития – это единый процесс, управление которым распределено по основным функциональным этапам управленческой деятельности: формирование (разработка) проектов и программ, а также организация, координация, контроль и стимулирование успешного выполнения. Каждому из этих этапов свойственны определенные виды управленческой деятельности. На этапах:

- формирования проектов и программ, управление включает: анализ тенденций развития и оценку ресурсных возможностей, определение целей, количественных и качественных показателей, определение затрат ресурсов, ожидаемой эффективности, сроков выполнения, исполнителей и оформление планов и программ (разработка сетевой модели, определение сроков начала и окончания работ);

- организация выполнения включает два аспекта: организацию системы управления и организацию процесса реализации программы. В первом случае решается комплекс вопросов, определяющих порядок формирования органов управления. Во втором определяются задачи организации связей и отношений между участниками программных заданий. Управленческая деятельность состоит в формировании коллектива исполнителей и организация их деятельности, разработка структуры системы управления, процесса и технологии управления, определение связей и путей прохождения информации, выбор и организация использования технических средств управления и т.п.

Координация деятельности участников программных мероприятий и проектов предопределяется тем,

что, как правило, участники находятся в «положении равных» (такая координация называется «горизонтальной координацией»). Возможно выделение следующих типов координации: общей (осуществляемой в объеме всей исполнительно – распорядительной деятельности) и специальной (осуществляемой по определенным функциям управления), или на уровне высшего, среднего и низшего звеньев системы управления. Координация необходима при перераспределении ресурсов и материально-технического обеспечения, переоценке результатов выполненных работ. Для этого разрабатываются совместные решения о внесении частичных изменений и дополнений в проекты и программы, а также о прекращении неэффективных работ. Координация должна обеспечить согласованность принимаемых решений на всех уровнях управления, оперативное преодоление сбоев в реализации, четкую последовательность и синхронность выполнения заданий, нейтрализацию узкокорпоративных интересов.

Стимулирование выполнения проектов и программ связано с использованием материальных стимулов (налоговых льгот, порядка кредитования и т.д.) для создания благоприятных экономических и социальных условий в целях достижения высокого уровня плановых разработок, наивысших качественных показателей при выполнении заданий. А также контроль выполнения позволяет выявить несоответствия между запланированным и фактическим ходом работ и предложить корректирующие меры. Основными требованиями, предъявляемыми к контролю, являются обеспечение комплексности оценки хода выполнения плановых заданий и достижение оперативности в устранении несогласований в процессе выполнения работ.

В результате в практической деятельности возникает большое количество проблемных ситуаций: невыполнение соисполнителями мероприятий и заданий, перерасход ресурсов, недопоставка комплектующих изделий, необходимость выполнения дополнительных научно-исследовательских работ, несвоевременное выделение капитальных вложений и др. В этих случаях, как правило, важен выбор принципов согласования решений, учитывающих последствия для всех участников совместной деятельности. А также принятие совместных (коллегиальных) решений, позволяющих объединить индивидуальные предпочтения в единое общественное предпочтение, где основным принципом при разработке таких решений является приоритетность национальных целей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бурак П.И., Касимов А.Б. Региональные модели развития. Журнал: Экономическое возрождение России. 2018. №4. С. 89–98.
2. Глазьев С.Ю. О неотложных мерах по укреплению экономической безопасности России и выводу российской экономики на траекторию опережающего

развития. Научный доклад. М.: Институт экономических стратегий, Русский биографический институт, 2015.

3. «Государство развития»: модель плановой трансформации страны и регионов. Методы и практика реализации в Иркутской области: Монография. М.: Экономика, 2019.
4. Коссов В. О планировании социального и экономического развития России – платформа для консолидации общества. Выводы из опыта Госплана СССР // ЭНСР. 2013. Т.62. № 3.
5. Леонтьев В. Избранные статьи. СПб: издательство газеты «Невское время». 1994.
6. Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти // Приложение к распоряжению Минэкономразвития России от 14 апреля 2014г. № 26Р-АУ [Эл. ресурс] – URL: https://admlip.ru/doc/app/adm/dep_escn/metod_2.pdf (дата обращения 28.02.2017 г.).
7. Полетаев И.Ю. Подходы к формированию организационного механизма взаимодействия органов управления по решению проблем энергоэффективности в регионе // Энергетическая политика, 2012. В. 5.
8. Региональные аспекты долгосрочной экономической политики: научный доклад / Н.Н. Михеева [и др.]; Российская академия наук, Институт народнохозяйственного прогнозирования. М.: Междунар. отношения, 2018.
9. Росляк Ю.В. Целевые программы как инструмент реализации экономической политики столичного мегаполиса // Вестник РАЕН. 2005. Т. 5. №5. С. 3–13.
10. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «Консультант Плюс».
11. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208. Доступ из справ.- прав. системы «Консультант Плюс».
12. Suvorov A.V. Transformation of the regional system of strategic planning in new legal conditions: a study of the practice of the regions of the greater Urals // Research and development of young scientists in solving actual problems of the 21st century. Collection of scientific articles. Yekaterinburg, 2017.

Касимов Леонид Борисович, к.э.н., доцент ГБОУ ВО МО «Академия социального управления».

☎ 141006, Московская обл., г. Мытищи, ул. Индустриальная, д. 13

141006, Moscow region, Mytishi, st. Industrialnaya, 13

тел.: +7 (910) 493-09-58, e-mail: kasimov.leonid@yandex.ru

Полетаев Илья Юрьевич, к.э.н., Старший научный сотрудник

Института региональных экономических исследований

☎ 119002, г. Москва, пер. Сивцев Вражек, д. 29/16

119002, Moscow, per. Sivtsev Vrazhek, 29/16

тел.: +7 (499)241-04-18, e-mail: poletaev1@mail.ru