

## УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНА MANAGEMENT BY ECONOMY OF REGION

---

УДК 332.145(470)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2017-4/9-17

**В.К. Заусаев<sup>1</sup>**

Восточный центр государственного планирования, г. Хабаровск, Россия

E-mail: zausaev\_inst@mail.ru

**А.И. Антонова<sup>2</sup>**

Восточный центр государственного планирования, г. Хабаровск, Россия

E-mail: antonovaai@bk.ru

**А.И. Воробьева<sup>3</sup>**

Восточный центр государственного планирования, г. Хабаровск, Россия

E-mail: a.i.vorobevea@gmail.com

### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНЕ

*Аннотация.* Программно-целевое управление в настоящее время служит важным инструментом социально-экономического развития регионов. Ключевым элементом здесь выступают государственные программы Российской Федерации и её субъектов. Реализуемые на определённой территории, они связывают разные уровни государственной власти, позволяя тем самым сформировать ресурсное обеспечение приоритетных мероприятий. Для совместного решения поставленных задач государственные программы субъектов должны соответствовать целям и задачам государственных программ федерального уровня. На сегодняшний день эта связь проявляется в недостаточной степени. Ввиду особого внимания Президента России

---

<sup>1</sup> Вадим Константинович Заусаев, доктор экономических наук, профессор, научный руководитель Восточного центра государственного планирования, г. Хабаровск, Россия.

<sup>2</sup> Антонова Анастасия Ивановна, ведущий экономист Восточного центра государственного планирования, г. Хабаровск, Россия.

<sup>3</sup> Воробьева Александра Игоревна, заведующий лабораторией, учёный секретарь Восточного центра государственного планирования, г. Хабаровск, Россия.

*Для цитирования:* Заусаев В.К., Антонова А.И., Воробьева А.И. Совершенствование программно-целевого управления в регионе // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2017. № 4. С. 9–17.

к Дальнему Востоку и созданию на нём территории опережающего развития, необходимо стремиться к тому, чтобы государственные программы субъектов имели одинаправленный с государственными программами РФ вектор.

В статье рассмотрены основные проблемы формирования государственных программ субъектов и их соответствие целям и задачам государственных программ федерального уровня. Выявлены основные недостатки, негативно влияющие на содержание государственных программ регионов ДФО. Определены основные направления, на которые региональным органам власти необходимо сделать акцент при формировании государственных программ субъектов.

*Ключевые слова:* программно-целевое управление, государственная программа, стратегия развития, регион, дальневосточный раздел.

**Vadim K. Zausaev<sup>1</sup>**

Eastern center of state planning, Khabarovsk, Russia

E-mail: zausaev\_inst@mail.ru

**Anastasia I. Antonova<sup>2</sup>**

Eastern center of state planning, Khabarovsk, Russia

E-mail: antonovaai@mail.ru

**Aleksandra I. Vorobeva<sup>3</sup>**

Eastern center of state planning, Khabarovsk, Russia

E-mail: a.i.vorobeva@gmail.com

## **STREAMLINING MANAGEMENT BY OBJECTIVE IN THE REGION**

*Abstract.* Management by objective presently serves as an important instrument of social and economic development in regions. Key moments here include the government programs of the Russian Federation and its subjects. While realized at the specific territory, they link different levels of governmental authorities, thus providing the resource funds for top priority measures. In order to mutually address the tasks, the government programs of region must correspond to the aims and tasks of the federal government pro-

---

<sup>1</sup> Vadim K. Zausaev, Doctor of Economics, Professor of the Eastern center of state planning, Khabarovsk, Russia.

<sup>2</sup> Anastasia I. Antonova, Leading Economist of the Eastern center of state planning, Khabarovsk, Russia.

<sup>3</sup> Aleksandra I. Vorobeva, Operate laboratory, academic secretary of the Eastern center of state planning, Khabarovsk, Russia.

*For citing:* Zausaev V.K., Antonova A.I., Vorobeva A.I. Streamlining management by objective in the region // ASIA-PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2017. № 4. P. 9–17.

grams. As of today, these connections appear insufficient. Due to the special attention that the President to Russia pays to the Russian Far East and establishment of the territory of advanced development, the government programs of the region have to follow the vector of the federal government programs of the Russian Federation.

The article looks into the basic problems of developing the government programs of subjects and their compliance with the goals and tasks of the federal government programs. The major defects that negatively influence on the maintenance of government programs in the Far Eastern Federal District have been revealed as well as the priority areas that have to be emphasized by regional governmental bodies while developing the subjects' programs.

*Key words:* management by objective, government program, development strategy, region, Far Eastern heading.

Российский Дальний Восток (далее – ДФО, макрорегион) исторически развивался под патронажем государства, что определяло его устойчивое и сбалансированное развитие. Экономическая специализация ориентировалась на ресурсодобывающие отрасли с экспортным уклоном. Формирование более высоких переделов, особенно машиностроения, выполняло важную воспроизводственную роль, поддерживая уровень образованности, наукоёмкости и трудовой квалификации работающего населения.

Годы рыночных преобразований сформировали истощительные тенденции, затронув не только природно-ресурсный, но и социально-производственный потенциал. Складывающиеся угрозы, дополняя и стимулируя друг друга, создают отрицательную мультипликативную среду, реальную угрозу коренным интересами безопасности России в макрорегионе.

В этих условиях на правительственном уровне принимается стратегическое решение о формировании новой модели развития Дальнего Востока, обеспечивающей интеграцию России в Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР). Это требует изменения не только структуры экономики ДФО, но и её динамики. Современным инструментом решения подобной задачи стало программно-целевое управление.

История программно-целевого управления (далее – ПЦУ) началась с США, где для планирования государственного бюджета внедрили систему Planning-Programming-Budgeting System (PPBS). Впервые она была использована Министерством обороны США. В России переходом на ПЦУ стало формирование федеральных и региональных государственных программ (далее – ГП). Предпосылками для широкого использования методов ПЦУ в стране стало развитие процессов произ-

водства, разделение видов деятельности, ведомственная разобщенность, дефицит финансовых ресурсов [4].

Применение ПЦУ США, Россией и странами ЕС позволило выделить ряд преимуществ программного подхода:

- планирование мероприятий и механизмов на несколько лет, при этом обеспечивается стабильность для хозяйствующих субъектов;
- учёт региональных особенностей и условий при разработке программ, что помогает выявить дополнительные возможности территорий, а также оценить возможные риски;
- эффективное распределение денежных средств благодаря их направленности на конкретные цели;
- мобилизация знаний и ресурсов региональных органов власти, которые выступают ответственными исполнителями за реализацию программ;
- возможность использования проектного подхода, т.е. концентрация ресурсов и действий на конкретные проекты.

Программно-целевое управление позволяет достигнуть цели, которые влекут за собой коренные изменения в социально-экономическом развитии субъекта, переводя его в новое качественное состояние, которое невозможно достигнуть при реализации частных целей развития отдельных отраслей и территорий. При этом ПЦУ позволяет обеспечить качественную постановку целей, без использования числовых выражений, но достаточно ясную, чтобы обеспечить направленность программных действий [3, с. 39–40].

Инструментом реализации ПЦУ являются ГП Российской Федерации (ГП РФ), ГП субъектов и муниципальные программы. Согласно Федеральному закону «О стратегическом планировании в Российской Федерации» перечень ГП субъекта утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Они могут иметь отличную от ГП РФ группировку по отраслям и направлениям реализации.

Наши исследования показали, что наименования программ и их компоновка в субъектах отличаются. В условиях дефицита бюджета субъектов важным местом в реализации их ГП являются федеральные субсидии. Предоставляются они преимущественно на конкурсной основе. Один из главных критериев их получения – наличие соответствующей региональной (муниципальной) программы. Субсидии, выделяемые в рамках ГП РФ, носят целевой характер. Качество проработки целей и задач ГП субъектов является важным условием для привлечения федеральных средств.

Поскольку ДФО является территорией повышенного внимания Президента России и эпицентром интеграционных процессов страны, требующим опережающего развития, использование программно-целевого управления приобретает здесь

особое значение. Так, на Восточном экономическом форуме в 2016 г. В.В. Путин отметил, что в ближайшие три года необходимо выйти на устойчивый прирост численности населения в макрорегионе. В связи с этим следует нацелиться на ГП, касающиеся здравоохранения, образования, жилищной и социальной политики.

Изменившиеся условия развития России в последние годы потребовали более рачительного отношения к бюджетным ресурсам. В целях повышения действенности ГП РФ в отношении ДФО в них разрабатываются дальневосточные разделы (далее – ДФ разделы), которые позволят выделить приоритеты, поставить акценты, мониторить эффективность их реализации.

Объём финансирования по конкретным направлениям должен рассчитываться таким образом, чтобы не просто восполнить отставание, а обеспечивать опережающее развитие и наращивание человеческого капитала дальневосточных территорий.

Формирование ДВ разделов включает мероприятия, учитывающие социальные, экономические, территориальные и климатические особенности субъектов. Их выполнение позволит достичь значения показателей, целей и задач социально-экономического развития субъектов ДФО выше среднероссийского уровня, повысить качество жизни населения макрорегиона.

По состоянию на 1 июня 2017 г. ДВ разделы представлены в 18 ГП РФ. Кроме того, упоминание Дальнего Востока содержится в 22 ГП РФ, показатели развития – в 19, в том числе в 6 из них – в разрезе субъектов РФ в ДФО.

Анализ показал, что объём денежных средств, выделяемых из федерального бюджета на спецразделы, составляет около 30–40%. Остальная часть — это бюджеты субъектов и внебюджетных источников. В этой связи особое значение приобретает однонаправленность формирования ГП федерального уровня и ГП субъектов.

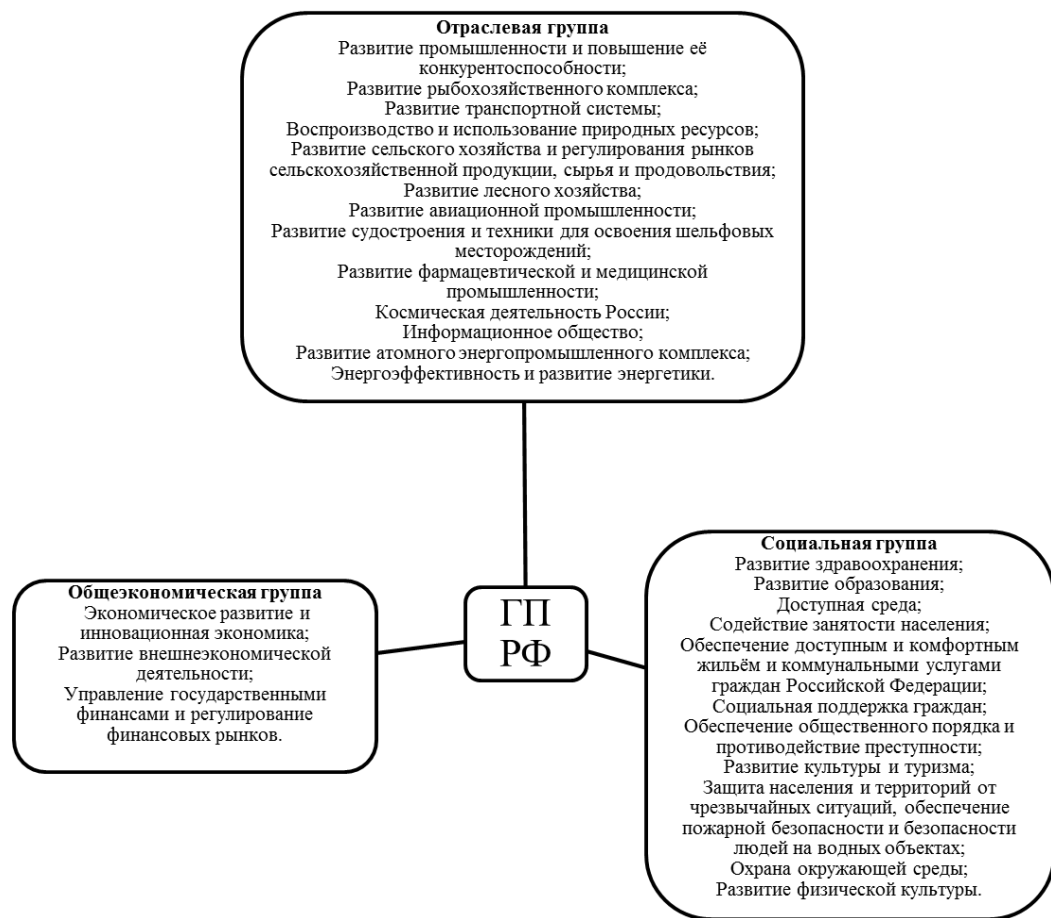
Нами была проведена систематизация 27 ГП РФ[1] по трём группам направлений развития (рис. 1).

Наибольшее количество ГП РФ имеют отраслевую и социальную направленность. Их анализ путём сравнения целей и задач позволил выявить основные недостатки, негативно влияющие на содержание ГП субъектов ДФО (рис. 2).

Более 80% субъектов не формируют в своих программах существующие подпрограммы федеральных ГП. Это объясняется более узким кругом полномочий субъектов и ведёт к торможению развития основных направлений, обозначенных в ГП РФ.

Следующие особенности формирования ГП встречаются в 70% регионов:

- несоответствие региональных целей и задач программы или подпрограммы при соответствии названия программы/подпрограммы ГП РФ;
- объединение нескольких программ (направлений) в одной программе (например, в Чукотском автономном округе действует программа развития образования, культуры, спорта, туризма и молодежной политики);
- разделение одной программы на две.



*Рис. 1.* Группировка Государственных программ Российской Федерации по направлениям специализации

Все три вышеперечисленные особенности приводят в той или иной мере к выделению дополнительных направлений в программах регионов, которые отсутствуют в ГП РФ. Так, в ГП «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» субъектами обозначена проблема, не рассмотренная в программе федерального уровня, – снижение аварийности жилья и повышение надёжности и эксплуатации объектов коммунальной инфраструктуры. Республика Саха (Якутия) и Сахалинская область в ГП «Развитие транспортной системы России» выделяют дополнительные задачи по решению проблемы приведения в нормативное состояние сети автомобильных дорог.

В 60% случаев на региональном уровне наблюдается дублирование целей и задач ГП субъекта с целями и задачами её подпрограмм. Поскольку подпрограммы должны усилить эффективность реализации ГП и глубже проработать проблемные

вопросы, подобные повторения приводят к отсутствию конкретики и территориальных особенностей.

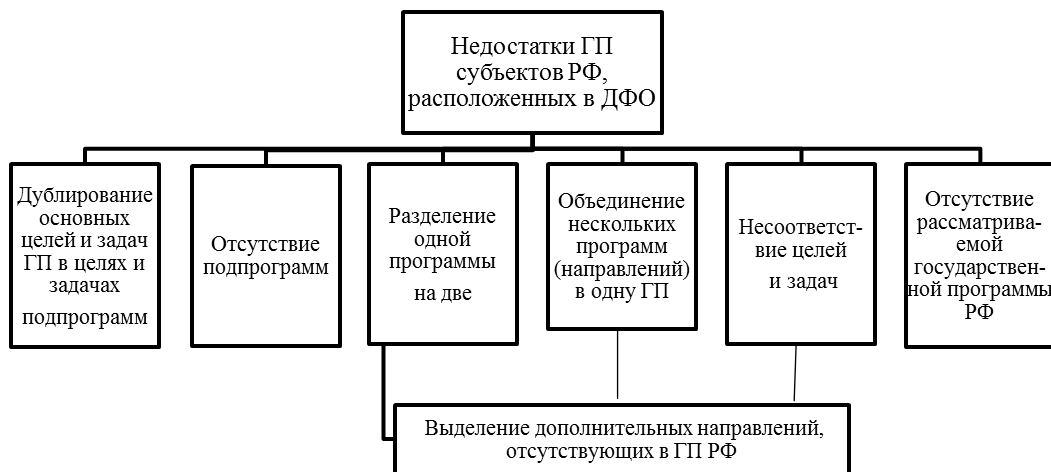


Рис. 2. Группировка недостатков, негативно влияющих на содержание государственных программ субъектов Российской Федерации, расположенных в ДФО

При анализе федеральных и региональных ГП социальный, экономический и отраслевой блоки были распределены по группам соответствия целей и задач ГП субъектов ГП РФ. Группы были сформированы путём процентного соотношения целей и задач ГП субъектов с целями и задачам ГП РФ. Максимальное соответствие составляет 30–35% по ГП «Развитие здравоохранения», «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Промежуточное положение (от 10 до 30%) занимают ГП «Информационное общество», «Развитие образования», «Социальная поддержка населения», «Развитие культуры и туризма», «Развитие физической культуры и спорта», «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Доступная среда», «Охрана окружающей среды», «Развитие транспортной системы России». Минимальное соответствие (до 10%) в ГП «Энергоэффективность и развитие энергетики».

Таким образом, проведя оценку ГП РФ и ГП субъектов ДФО, можно выявить следующие недостатки:

- использование в названиях целей и задач общих формулировок, таких как развитие, улучшение, увеличение и др.;
- размытость (не конкретность) ответственности за реализацию той или иной программы;
- формулировка задач не определяет конечный результат реализации мероприятий и не достаточна для достижения соответствующих целей;

- цели и задачи имеют характер конкретных мероприятий;
- цели и мероприятия региональных государственных программ идут вразрез с отраслевыми стратегическими документами.

Выявленные недостатки позволяют утверждать, что уровень разработки региональных ГП не позволяет эффективно выполнить достижение цели и решение задач регионального развития. Необходимо акцентировать внимание региональных органов власти на движение в следующих направлениях:

- повышение качества проработки целей и задач в ГП субъектов, что позволит активизировать привлечение федеральных средств;
- приведение к единству направлений ГП РФ и ГП субъектов ДФО;
- выделение территориальных особенностей в ГП субъектов ДФО.

Различия в части целей и задач ГП федерального и регионального уровня могут повлечь за собой риск невыполнения программы и привести к радикальным решениям о финансировании программных мероприятий. Для эффективного использования методов ПЦУ в региональных ГП необходимо усилить ответственность органов исполнительной власти за реализацию программ, формировать цели исходя из проблем отрасли и территорий, формулировать задачи таким образом, чтобы они позволяли преодолевать социально-экономические различия между крупными экономическими районами и кризисными, депрессивными территориями. ПЦУ должно базироваться на научной обоснованности, сбалансированности, адресности целей.

Отсутствие единообразия в определении перечня и содержания ГП РФ и её субъектов при едином подходе к распределению субсидий и бюджетному процессу приводит к снижению однонаправленности действий региональных и федеральных властей. Решение проблемы лежит в усилении контроля со стороны ответственных исполнителей региональных ГП за этапом формирования и исполнения ГП субъекта, а также совершенствовании методических рекомендаций по формированию, разработке и реализации ГП РФ [2].

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об обеспечении выполнения поручений Президента России по итогам Восточного экономического форума 4 сентября 2015 года // Правительство России. – Режим доступа: <http://government.ru/orders/selection/404/19989>.
2. Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс] : приказ Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582 (ред. от 15 марта 2017 г.) // Министерство экономического развития Российской Федерации. – Режим доступа: [http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/20162112\\_05](http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/20162112_05).



3. Калимуллин, Л. В. Программно-целевое бюджетирование в управлении социально-экономической системой: зарубежный опыт и практика применения в России / Л. В. Калимуллин. – Саратов : Наука, 2007. – 44 с.

4. Оценка эффективности реализации региональных целевых программ (на примере Тюменской области) / И. Н. Ильина, А. Н. Кириллова, Е. Е. Плисецкий, Г. С. Копыченко, Е. Г. Рыбина // Региональная экономика: теория и практика. – 2014. – Т. 12, вып. 46 (373). – С. 37–55.

#### REFERENCES

1. On ensuring compliance with the instructions of the President of Russia on the results of the Eastern Economic Forum on September 4, 2015 Available at: <http://government.ru/orders/selection/404/19989> (accessed 15 August 2017). (In Russian).

2. About claim of the Methodical pointing on development and realization of the government programs of Russian Federation: Order Ministry of economic development of Russian Federation on 2016.09.16 № 582 (wording on 2017.03.15). Available at: [http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/20162112\\_05](http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/20162112_05) (accessed 15 August 2017). (In Russian).

3. Il'ina I.N., Kirillova A.N., Plisetskii E.E., Kopychenko G.S., Rybina E.G. Otsenka effektivnosti realizatsii regional'nykh tselevykh programm (na primere Tyumenskoi oblasti) [Estimation of efficiency of realization of the regional having a special purpose programs(on the example of the Tyumen region)]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika*, 2014, vol. 12, iss. 46 (373), pp. 37–55.

4. Kalimullin L.V. *Programmno-tselevoe byudzhetrovanie v upravlenii sotsial'no-ekonomicheskoi sistemoi: zarubezhnyi opyt i praktika pri-meneniya v Rossii* [Programmatic-having a special purpose budgeting in a management socially – by the economic system: foreign experience and practice of application in Russia]. Saratov: Nauka Publ., 2007. 44 p.