

**ПОСТРОЕНИЕ ПРОГРАММНОЙ СИСТЕМЫ КАК СПОСОБ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНА***М. А. Метелева***CREATING PROGRAMS SYSTEM AS THE WAY TO INCREASE THE EFFICIENCY
OF REGIONAL ECONOMY MANAGEMENT***М. А. Meteleva*

В статье анализируются суть программно-целевого метода управления экономикой и возможности повышения эффективности его применения с помощью построения региональной программной системы. В качестве примера предлагается построение горизонтально-интегрированной рынокоориентированной программной системы Кемеровской области для оценки интенсивности решения проблемы моногородов. Рассматриваются возможные принципы построения системы.

The paper analyzes the essence of program management method and the possibilities to improve its efficiency through creation of regional program system. The construction of a horizontally integrated market program system of the Kemerovo region for analysing the efficiency Monocities is offered. Possible principles of system creation are considered.

Ключевые слова: программно-целевой метод, региональная программная система, область влияния программы, карта-схема региональной программной системы, рынокоориентированная горизонтально интегрированная программная система, моногорода, полигорода.

Keywords: Method of target programs, regional program system, area of influence of the program, a branch card of regional program system, a market card of horizontally integrated program system, Monocity, Policity.

В российской и зарубежной практике управления накоплен большой опыт разработки и использования программ для регулирования развития национальных хозяйственных систем различных уровней. Причем в отечественной практике этот опыт включает в себя генезис и развитие метода в условиях разных экономических систем: административно-командной экономики, экономики переходного периода и рыночной экономики. Разные принципы хозяйствования оказывают влияние на понимание и возможности применения программно-целевого метода. В настоящее время в связи с изменившимися экономическими условиями эти параметры нуждаются в обновлении понимания, установлении новых взглядов. Тем более, что с начала 2000-х годов, по сравнению с предыдущими периодами, роль программ в государственном управлении экономическим развитием усилилась. Сегодня ситуация характеризуется как «рецидив увлечения программами, их «второе пришествие» [4, с. 295].

Целевое программирование – это не только инструмент решения народнохозяйственных проблем через формирование и реализацию целевых программ. В более широком понимании – это программно-целевая деятельность, которая включает: «Все формы, виды деятельности, охватывающие планирование, прогнозирование, организацию, координацию на программно-целевой основе, использующие общую методологию, называемую программно-целевым подходом, или программно-целевым методом. Это одна из форм приложения комплексного, системного подхода к процессам управления объектами, процессами, отношениями различной природы и содержания» [7, с. 7, 11].

Характеристиками метода, которые формируют его отличительные особенности, являются следующие: эффективность метода при решении проблемных ситуаций, когда текущие методы не действенны; метод обеспечивает комплексность решаемой проблемы – сбалансированный подход ко всем отраслям территориально-производственного комплекса; обеспечение комплексности использования ресурсов; проработанность всего пути реализации проблемы от постановки цели, до разработки конкретных мероприятий по ее достиже-

нию с определением исполнителей, сроков и ресурсного обеспечения.

Несмотря на то, что программно-целевой метод признан эффективным инструментом управления развитием народного хозяйства, практически всегда поднимался вопрос о том, что используются не все его возможности, что эффективность от его применения меньше имеющегося потенциала. Один из способов повышения эффективности исследователи метода видели в создании некой системы, структурирующей программную деятельность.

О необходимости формирования системы заданий внутри крупной экономической программы говорит В. Красовский, анализируя эффективность планирования капитальных вложений. Он отмечает увеличение эффективности управления экономической программой, если все ее участники будут объединены в соответствии со своими функциями (заданиями) по типу производственного объединения. В этом случае: «Более полно и правильно учитываются все сопряженные, связанные и сопутствующие капитальные вложения, направленные на осуществление программы. Итоговые данные программы точнее отражают результаты деятельности всех участников, связанных с реализацией программы. В рамках подобной управленческой организации легче достигается синхронизация деятельности отдельных звеньев, ускоряется оборот материальных потоков, сокращается продолжительность строительства. Полнее реализуются социальные аспекты программ» [2, с. 43]. Также он отмечает необходимость формирования «схем сопряжения», «схем сопряженных капитальных затрат». С помощью этих схем определяется круг отраслей, связанных с построением производственного комплекса, перечень и взаимосвязи производств и инвестиционных объектов.

Целесообразность формирования программы развития территориально-производственных комплексов как единой системы мероприятий с сопряженными связями обосновывается А. П. Дубновым, А. А. Кином, Б. П. Орловым. Они пишут, что «система целей комплекса с фиксированной структурой может служить основным документом для построения программ форми-

рования комплекса и определения потребностей в ресурсах» [1, с. 22]. Систему программ можно формировать в виде схемы, основой которой являются сопряженные цели программ различных уровней. «Сформулированные высшими органами управления народнохозяйственные или генеральные цели стоят на «входе» системы ТПК, далее на основе метода построения «дерева целей» разветвляется декомпозиция целей – последовательное, многоступенчатое разделение более общей цели на частные подцели и перемещение («эстафету») их, как соподчиненных, «сверху вниз», исходя из логической взаимосвязи соответствующих действий» [1, с. 19].

В свою очередь, и Лексин В. Н. отмечает: «На территории субъектов федерации, где реализуются программы, отнесенные к собственно региональным, одновременно и по тем же основаниям финансируются близкие по проблематике задания других программ. В этой связи целесообразно при разработке и реализации каждой региональной программы осуществлять меры по межпрограммной координации» [3, с. 8]. Для организации межпрограммной координации В. Н. Лексин предлагает при разработке крупной программы анализировать ее задания и определять: возможно ли эффективное выполнение каких-либо из заданий в рамках других, близких по теме программ; и в обратном порядке анализировать задания других программ на предмет наличия в них заданий, результаты реализации которых могут быть использованы для реализации целей разрабатываемой программы. «Желательно выделить отдельные группы предложений, которые можно назвать «рекомендуемые задания для включения в состав других федеральных и межгосударственных программ и задания других программ, выполнение которых представляет особый интерес для данной программы» [3, с. 8].

Р. И. Шнипер в своей работе [7, с. 5] применял термин «система региональных комплексных программ», понимая под этим следующее. Он выделяет в процессе территориального программного планирования три уровня: 1) «глобальный» – обеспечивает решение крупных народнохозяйственных проблем; 2) региональный – решение проблемы формирования отдельных территориально-производственных комплексов; 3) локальный – решение межотраслевых проблем в рамках территориально-административного образования.

При этом Р. И. Шнипер отмечает, что эти уровни органически связаны между собой. Программы второго уровня формируются путем выделения из конечной цели программы первого уровня промежуточных целей, решение которых целесообразно делегировать конкретному региону. В локальной программе, в свою очередь, должна учитываться социально-экономическая и производственно-техническая нагрузка, которая возникает в результате участия территориально-административного образования в региональной программе. Целевые задания программ второго уровня согласовываются с общими параметрами экономического и социального развития территориального образования. Эти три органически связанных между собой уровня программного планирования Р. И. Шнипер рассматривает как единую систему региональных комплексных программ.

Вместе с тем в предложении В. Красовского речь идет только о системе в рамках одной программы.

А. П. Дубнов, А. А. Кин, Б. П. Орлов отмечают сложность составления предложенной ими системы. «Если на первом ранге всего три элемента, то на седьмом количество элементов может достигнуть нескольких тысяч. Экономико-математические модели могут быть использованы только для оптимизации отдельных целей системы, а методы оптимизации системы в целом пока не найдены» [1, с. 20 – 21].

В. Н. Лексин говорит о том, что в случае реализации его предложений, усилится отраслевая конкуренция между участниками программ, которые будут стремиться либо максимально «избавиться» от невыгодных мероприятий, переложив их решение на другие программы, либо максимально взять на себя решение выгодных или наиболее полно финансируемых из бюджета мероприятий.

Система региональных комплексных программ Р. И. Шнипера – система, характерная для того периода, когда программы использовались в основном для развития народного хозяйства через комплексное освоение ресурсов обширных территорий страны. Программы создания территориально-производственных комплексов можно было структурировать в соответствии с их вертикальной интеграцией, межуровневым взаимодействием. В настоящее время, когда велико количество программ на каждом уровне управления, требуется иной подход к их систематизации.

Объединение большого множества программ, работающих на территории региона, в единую систему является действенным способом повышения эффективности их применения, так как анализ совокупности структурированных элементов позволяет:

1. Получить наглядную карту учета работающих на территории региона программ и программных документов, что позволит принимать обоснованные решения о распределении ресурсов для вновь разрабатываемых программ, корректировке ресурсного обеспечения действующих или о перераспределении ресурсов при досрочном закрытии программ.

2. Исключить дублирование ресурсного обеспечения мероприятий, если они лежат на пересечении нескольких программ.

3. Оценить набор мероприятий различных программ, направленных на решение одной проблемы, что позволит избежать обесценивания принципа комплексности.

4. Более точно оценить мероприятия, направленные на развитие инфраструктурных объектов.

5. Учитывать синергетический эффект всей системы от взаимовлияния программ или сопряженности действий участников.

6. Изучать поведение и особенности региональной программной системы с точки зрения фундаментальных положений общей теории систем.

На территории каждого региона работают одновременно программы разных уровней: федерального, регионального, локального. Кроме того, как уже отмечалось, количество программных документов каждого уровня измеряется сегодня десятками. В данной работе предлагается рассмотреть возможности формирования региональной программной системы пока для одного уровня – регионального, где элементами будут программные документы, разработанные и принятые только областными органами власти.

Прежде всего необходимо найти общий признак, который позволит объединить программы, направленные

ные на решение разнообразных социально-экономических проблем в рамках единой системы.

Основной проблемой построения этой системы является поиск принципа, в соответствии с которым будет определяться место программ и программных мероприятий в экономике региона. Так как «каждая программа выполняет определенную задачу по формированию важнейших зависимостей и пропорций внутрирегиональной системы» [8, с. 248], то для решения этой проблемы предлагается использовать понятие «область влияния (приложения) программы». Область влияния программы – это фаза внутрирегионального воспроизводственного процесса, на которую осуществляется воздействие в процессе реализации целей программы или задач отдельных программных мероприятий, количественное или качественное изменение которой необходимо для достижения цели программы. Нами предлагается рассматривать место программ в системе через призму их влияния на фазу обмена регионального воспроизводственного процесса, и, в частности, на систему региональных рынков. Система региональных рынков, изучаемая в течение нескольких десятилетий на основе системного подхода, представляет собой стройную карту региональных рынков, с указанием взаимосвязей и взаимовлияния между ними. «Система региональных рынков – это взаимосвязанная совокупность рынков различного типа; их главная цель – обеспечить эффективное развитие региональной экономики. Входящие в систему региональные рынки различного типа функционально связаны взаимодействием субъектов рыночных отношений и элементов производительных сил, воспроизводство которых происходит под влиянием региональных факторов и предпосылок» [5, с. 20 – 22]. Система региональных рынков отображает особенности региональных экономических, социальных и политических процессов. Анализ влияния программного метода на такую систему позволит сформировать ситуационно наиболее реальную программную систему. Именно на стадии «обмен» воспроизводственного процесса формируется результат стадии «производство», оценивается эффективность мероприятий по его организации. На стадии обмена формируется показатель уровня удовлетворения потребностей общества. «На региональном рынке происходит согласование интересов хозяйствующих субъектов (производителей, посредников и потребителей). Эти интересы затрагивают всю систему условий развития экономики региона» [5, с. 378]. Кроме того, классификация рынков по различным признакам дает возможность конструировать различные рыночно-программные структуры. Для целей нашего исследования примечательно, что между элементами системы региональных рынков возможно установить весьма четкие взаимосвязи. Также подчеркнем, что региональные программы – это система мероприятий с конкретным описанием работ, места проведения работ и суммы инвестиций в них.

Распределив в соответствии с этими данными программные мероприятия – в зависимости от области их влияния на региональную рыночную систему по соответствующим рынкам, получим карту рынокоориентированной программной системы области.

Например, нас интересует интенсивность внимания местных органов власти к решению проблемы моногородов.

Межведомственной рабочей группой по вопросам снижения негативного воздействия финансового кризиса на социально-экономическое развитие монопрофильных городов в субъектах Российской Федерации были одобрены следующие признаки моногородов [11].

Во-первых, это наличие предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на котором занято на основной работе более 25 % экономически активного населения.

Во-вторых, это наличие в населенном пункте предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на долю которых приходится более 50 % объема промышленного производства.

В качестве дополнительного критерия отнесения населенных пунктов к категории монопрофильных была предложена доля налогов и сборов, поступающих в бюджет муниципального образования от предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, расположенных в населенном пункте. Если данная доля составляет не менее 20 % от общего объема налогов и сборов, поступающих в бюджет муниципального образования от всех организаций и предприятий, населенный пункт может быть признан моногородом.

Для решения поставленной нами задачи территорию области предлагается разбить на рынки моногородов и полигородов. Моногородами в Кемеровской области фактически являются: Ленинск-Кузнецкий, Прокопьевск, Таштагол, Анжеро-Судженск, Белово, Березовский, Гурьевск, Калтан, Киселевск, Красnobродский, Междуреченск, Новокузнецк, Осинники, Полысаево, Тайга, Топки, Юрга [10]. Рынки муниципальных образований разделим каждый на шесть основных типов – потребительский, недвижимости, труда, информации, средств производства, финансовый и, дополнительно, – рыночную инфраструктуру. [5, с. 82]. В качестве примера покажем принцип распределения программных мероприятий двух из шестнадцати областных программ, принятых в 2010 году в соответствии с областями их влияния на рынки моногородов и полигородов области.

Постановлением Коллегии АКО от 28.05.2010 № 226 принята «Региональная адресная программа «Переселение граждан из многоквартирных домов, признанных до 1 января 2007 г. в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу» на 2010 – 2011 годы. Задачи программы – приобретение у застройщиков жилых помещений в многоквартирных домах и строительство многоквартирных домов [12].

Долгосрочная целевая Программа «Комплексный инвестиционный план модернизации моногорода Прокопьевска» на 2010 – 2012 годы, утверждена постановлением Коллегии АКО от 20.10.2010 № 459 [13]. Общий объем инвестиций по двум программам составляет 22 млрд. рублей.

**Распределение программных мероприятий по областям влияния
на территорию региона и типы рынков**

Распределение программных мероприятий по области влияния на территории региона, тыс. руб.	Типы рынков							Всего
	потребительский	недвижимости	труда	информации	средств производства	финансовый	инфраструктура	
Муниципальное образование "Прокопьевский городской округ".								
Региональная адресная программа «Переселение» на 2010-2011 гг.								
Переселение граждан из аварийных многоквартирных домов муниципального фонда.		27258						27258
«Комплексный инвестиционный план модернизации моногорода Прокопьевска» на 2010 – 2012 гг.								
Опережающее профессиональное обучение работников, находящихся под угрозой увольнения.			3201,06					3201,06
Организация общественных работ, временного трудоустройства граждан, находящихся под угрозой увольнения.			9332,45					9332,45
ООО «Разрез «Березовский». Строительство обогатительной фабрики «Матюшинская».					3198000			3198000
ООО «Газпром добыча Кузнецк». Добыча метана из угольных пластов.					12152040			12152040
Строительство торгового центра «Ясная Поляна».							55000	55000
ООО «Интурист «Новая заря». Организация туризма и отдыха «Парк – отель «Зенковский».	300000							300000
Итого:	300000	27258	12533		15350040		55000	15744831
Соотношение инвестиций по муниципальным образованиям и типам рынков, %	1,90	0,18	0,08	0	97,5	0	0,35	62,48
Муниципальное образование «Город Кемерово»								
«Региональная адресная программа «Переселение» на 2010-2011 гг.								
Переселение граждан из аварийных многоквартирных домов муниципального фонда		64245						64245
Итого:		64245						64245
Соотношение инвестиций по муниципальным образованиям и типам рынков, %		100						0,3

Приведенный в таблице 1. пример дает представление о принципах построения предложенной рынокоориентированной программной системы региона, в частности, для целей анализа интенсивности государственной поддержки проблемы моногородов. Так, из таблицы 1 видно, что из совокупности инвестиций по двум вы-

бранным областным программам на долю муниципального образования «Город Кемерово» приходится 0,3 % программной поддержки, и все инвестиции осуществляются в развитие рынка недвижимости муниципального образования. Иная ситуация по прокопьевскому

городскому округу, куда направлено 62,48 % от суммы программной поддержки.

Как видим, распределение программных мероприятий совокупности региональных программ в соответствии с их влиянием на рынки моногородов и полигородов позволяет наглядно оценить:

1. Доли инвестиций бюджетных средств в рынки моногородов и полигородов в общем объеме программных инвестиций.

2. Типы рынков, на развитие которых оказывают влияние программные инвестиции.

Наглядная картина того, на поддержку каких рынков направлена программная деятельность, позволит увидеть, соответствует ли она прогнозам и концепции развития региона.

Здесь необходимо заметить, что инвестиции в конкретный рынок оказывают влияние и на развитие некоторых других рынков. Так, например, строительство обогатительной фабрики в г. Прокопьевске, помимо прямого влияния на рынок средств производства, оказывает косвенное влияние на развитие рынка труда. Определение принципов расчета коэффициентов этого косвенного влияния является задачей дальнейшего исследования.

Если данные по всем муниципальным образованиям области свести к формату таблицы 1 и наложить на географическую карту Кемеровской области, мы получим карту-схему программного воздействия на развитие региональной рыночной системы.

Кроме того, региональная горизонтально интегрированная рынокоориентированная программная система дает основание для того, чтобы представить эффективность программного управления экономикой области как сумму эффективностей программного воздействия

на совокупность рынков крупных торговых центров, рынков моногородов и рыночную инфраструктуру:

$$Eijt = Kit \sum_{i=1}^n \frac{Mit}{lit} + Ljt \sum_{j=1}^n \frac{Pjt}{ljt}, \quad (1)$$

где $Eijt$ – эффективность государственного решения проблемы моногородов в регионе в период времени t . Совокупная эффективность равна сумме эффективностей инвестиций в рынки моногородов (i) и полигородов (j); Mit – эффект от государственной поддержки рынков моногородов; lit – сумма государственной поддержки рынков моногородов; Kit – коэффициент влияния инвестиций в инфраструктуру моногородов на их основные рынки; Pjt – эффект от государственной поддержки рынков полигородов; ljt – сумма государственной поддержки рынков полигородов; Ljt – коэффициент влияния инвестиций в инфраструктуру полигородов на их основные рынки.

Определить эффект государственного инвестирования в различные типы рынков полигородов и моногородов, а также степень влияния инвестиций в инфраструктуру на каждый из типов рынка довольно сложно. Для этого можно применить метод анализа «входов – выходов» системного подхода.

Более просто оценить взаимовлияние рынков и, следовательно, определить коэффициенты влияния инвестиций в один рынок на развитие другого, равно как и инвестиций в рыночную инфраструктуру. Тогда изменение эффективности программного управления проблемой в зависимости от изменений на рынках можно представить:

$$Eijt = Kit \sum_{i=1}^n \frac{\Delta CMit \Delta EMit \Delta LMit \Delta IMit \Delta MPMit \Delta FMit}{lit} + Ljt \sum_{j=1}^n \frac{\Delta CPjt \Delta EPjt \Delta LPjt \Delta IPjt \Delta MPjt \Delta FPjt}{ljt}. \quad (2)$$

$\Delta CMit$ – изменения на потребительском рынке моногорода, $\Delta EMit$ – изменения на рынке недвижимости моногорода, $\Delta LMit$ – изменения на рынке труда моногорода, $\Delta IMit$ – изменения на рынке информации моногорода, $\Delta MPMit$ – изменения на рынке средств производства моногорода, $\Delta FMit$ – изменения на финансовом рынке моногорода. Аналогично для рынков полигорода.

Таким образом, для определения эффективности государственного управления развитием региона программным методом, предлагается построение региональной программной системы, основными принципами которой являются:

- горизонтальная интеграция программных мероприятий в рамках конкретного региона;
- принятие за основу для определения области влияния программных мероприятий на развитие экономики региона структуры региональных рынков;

Литература

1. Дубнов, А. П. Программный подход к освоению природных ресурсов региона / А. П. Дубнов, А. А. Кин, Б. П. Орлов // ЭКО. – 1972. – № 2.
2. Красовский, В. Эффективность целевых экономических программ / В. Красовский // Вопросы экономики. – 1976. – № 12.

– построение карты-схемы на основе данных о распределении программной поддержки и географической карты области.

Система может строиться в зависимости от того, решение какой проблемы с помощью программного метода нас интересует. Для этого необходимо определить структуру региональных рынков, влияние программных мероприятий на которую и будет рассматриваться. Например, региональный рынок (территорию региона) можно представить как совокупность отраслевых рынков и их инфраструктуры; или как совокупность рынков основных типов – потребительского, недвижимости, труда, информации, средств производства, финансового или, в соответствии с классификацией по ареалам рынков: поселенческих, сельской местности, городских, областных [9, с. 10], либо в соответствии с другими классификационными признаками.

3. Лексин, В. Н. Программы решения региональных проблем. Предложения по упорядочению разработки и реализации / В. Н. Лексин. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ieie.nsc.ru/~tacis/index.html>.
4. Лексин, В. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М.: Либроком, 2009. – 368 с.
5. Новоселов, А. С. Теория региональных рынков: учебник / А. С. Новоселов. – Ростов-на-Дону: Феникс; Новосибирск: Сибирское соглашение, 2002. – 448 с.
6. Шнипер, Р. И. Вопросы управления и эффективность внутриобластных программ [Приложение № 5] / Р. И. Шнипер, А. С. Новоселов, М. К. Перминова // Локальные комплексные программы / отв. ред. М. К. Бандман. – Новосибирск: Наука. Сибирское отделение, 1984.
7. Шнипер, Р. И. Вопросы разработки и классификации региональных комплексных программ / Р. И. Шнипер // Известия СО АН СССР. – 1980. – № 1.
8. Шнипер, Р. И. Важнейшие черты внутриобластных программ / Р. И. Шнипер // Локальные комплексные программы / отв. ред. М. К. Бандман; ИЭОПП СО АН СССР. – Новосибирск: Наука, Сибирское отделение, 1984.
9. Шнипер, Р. И. Региональные проблемы рынокообразования / Р. И. Шнипер // Регион: экономика и социология. – 1993. – Вып. 1.
10. Моногорода Кемеровской области. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://monogorod.kemobl.ru>.
11. Моногорода: закон и практика. Tenzor Consulting Group [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.monocityforum.ru/news/news_31.html.
12. Постановление коллегии АКО от 28.05.2010 № 226 об утверждении региональной адресной программы «Переселение граждан из многоквартирных домов, признанных до 1 января 2007 г. в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу» на 2010 – 2011 годы // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
13. Постановление Коллегии АКО от 20.10.2010 № 459 « Об утверждении долгосрочной целевой программы «Комплексный инвестиционный план модернизации моногорода Прокопьевска» на 2010 – 2012 годы // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

Информация об авторе:

Метелева Марина Анатольевна – соискатель кафедры менеджмента, Кемеровский институт Российского государственного торгово-экономического университета; экономист ООО «ФПС «Сибконкорд», 8-923-618-2898, MetellevaMarina@yandex.ru

Metelleva Marina – post-graduate student at the Department of Management of Kemerovo Institute of the Russian State University of Trade and Economy; economist at ООО “FPU “Sibkonkord”