

УДК 338.242

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ ТЕОРИИ
ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СИСТЕМ В УПРАВЛЕНИИ
РЕГИОНАЛЬНЫМИ ПРОГРАММАМИ ИВАНОВСКОЙ ОБЛАСТИ
(ПО МАТЕРИАЛАМ ОБЗОРНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ)**

**SOME ISSUES OF THE THEORY OF ORGANIZATIONAL SYSTEMS APPLICATION
IN REGIONAL TARGET PROGRAM MANAGEMENT
(RUSSIAN FEDERATION, IVANOV REGION DATA OVERVIEW)**

И.В. ОМЕЛЬЧЕНКО, А.В. ХАЛЕЗОВ
I.V. OMELCHENKO, A.V. KHALEZOV

(Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Ивановский филиал, г. Иваново)
(Plekhanov Russian University of Economics, the Branch in Ivanovo)
E-mail: ttp@ivgpu.com

В статье приводятся некоторые критические вопросы, касающиеся методических особенностей формирования и реализации региональных целевых программ в Ивановской области, и рассматривают ключевые аспекты применения теории организационных систем для совершенствования управления в данной области деятельности.

The authors illustrate some critical issues devoted to regional target program management in Ivanovo region and consider some key aspects of the theory of organizational systems application in this field of activity.

Ключевые слова: программно-целевое управление, целевые программы, региональные программы, теория организационных систем.

Keywords: program-target management, target programs, regional programs, the theory of organizational systems.

В наши дни программно-целевой подход в территориальном планировании и управлении объективно укрепляет свою научно-практическую состоятельность. К неоспоримым достоинствам программно-целевого управления относятся возможность достижения определенных целей в условиях ограниченных ресурсов, в увязке с интересами внутренней и внешних социально-экономических систем.

В этом отношении по-прежнему актуальны утверждения ряда авторов¹ о том, что "...программно-целевой метод позволяет реализовать настоящую потребность в осуществлении интеграционных процессов в экономике, обусловленную, с одной стороны, возрастанием сложности, комплексности проблем экономического развития, требующих для своего решения эффективных межотраслевых, межведомственных, межрегиональных взаимодействий, и, с другой – высокой степенью отраслевой и территориальной дифференциации развития производительных сил, дополняемой в условиях перехода к рыночной экономике многообразием форм собственности".

В связи с этим можно предполагать необходимость развития элементов системотехники программно-целевого управления за счет научных достижений в области теории организационных систем.

Среди условий и предпосылок использования программно-целевого управления² по-прежнему можно выделять необходимость кардинального изменения неблагоприятных пропорций, структуры, тенденций развития экономики и социальной сферы регионов РФ; комплексность возникшей социально-экономической, научно-технической проблемы; отсутствие возможностей достижения необходимых целей развития, исходя только из существующего уровня взаимосвязей между

уровнями управления, хозяйствующими субъектами и т.д.; необходимость скоординированного использования финансовых и материальных ресурсов различной ведомственной, отраслевой, региональной и иной принадлежности для достижения особо важной цели (федеральной, региональной или муниципальной значимости).

Эти предпосылки получают качественно новое содержание при развитии факторов рыночной среды, опосредующих онтогенез механизмов управления региональными программами, поскольку в таких условиях действия отдельных экономических или административных (институциональных) субъектов как ничтожно, так и весьма существенно влияют на некоторые параметры регионального хозяйственного комплекса. Кроме того, возникающие проблемы социально-экономического, структурного и иного характера объективно требуют релевантных решений в разрезе задач ресурсного распределения (обмена, манипулирования), задач стимулирования, теории контрактов, теории игр (актуально для области частно-государственного партнерства) и т.д.

В настоящее время наблюдается острая потребность к инструментарию управления посредством государственных и региональных целевых программ в отечественной практике административно-территориального регулирования, в том числе с позиций устойчивого развития территориальных хозяйственных систем. В Ивановской области, например, определены Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ, Порядок формирования и финансового обеспечения выполнения государственных заданий в Ивановской области; более 6 лет действуют Требования к содержанию ведомственных целевых программ, к порядку разработки и реализации ведомственных целевых программ [1]; исполняются региональные целевые программы – долгосрочные (24 актуальные редакции) и ведомственные (более 50 редакций), разработанные преимущественно на 2009 - 2017 годы. Несмотря на это, в Ивановской области сохраняется проблема

¹ См., например: Любовный В.Я., Пчелинцев О.С., Герцберг Л.Я. [и др] Целевые программы развития регионов: Рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации. – М.: Московский общественный научный фонд, Институт макроэкономических исследований, 2000.

² Там же. С. 12...13.

невысокой результативности программно-целевого управления, и, в первую очередь, – по причине недостаточного уровня его методологической и методической проработанности [2].

Проиллюстрируем кратко данное утверждение: было выявлено распределение ключевых оценок эффективности реализации долгосрочных целевых программ (далее – ДЦП) Ивановской области по итогам 2012-2013 годов в разрезе частных критериев; [1] для анализа из их числа были отобраны следующие: 1) "Степень выполнения мероприятий ДЦП, решения задач"; 2) "Осуществление в отчетном году иными субъектами действий и мероприятий как факторов, способствующих реализации программы" (сокращено - *примеч. наше*); 3) "Степень достижения плановых значений промежуточных целевых индикаторов программы".

Порядковый номер целевой программы в рассматриваемой здесь совокупности соответствует позициям перечня программ³ для 2013 года, а именно: 1 - "Дети" на 2009-2013 годы; 2 - "Развитие образования" на 2009-2015 годы; 3 - "Социальное развитие села" до 2013 года; 4 - "Развитие туризма" на 2009-2016 годы; 5 - "Развитие малого и среднего предпринимательства" на 2009-2013 годы; 6 - "Выравнивание обеспеченности населения объектами социальной и инженерной инфраструктуры" на 2009-2014 годы; 7 - "Развитие автомобильных дорог общего пользования" на 2010-2015 годы; 8 - "Жилище" на 2011-2015 годы; 9 - "Формирование условий развития информационного общества..." на 2011-2015 годы; 10 - "Развитие физической культуры и спорта" на 2011-2015 годы; 11 - "Улучшение инвестиционного климата..." на 2012-2016 годы; 12 - "Развитие системы отдыха и оздоровления детей" на 2012-2014 годы; 13 - "Развитие водохозяйственного комплекса" на 2013-2020 годы"; 14 - "Формирование доступной среды жизнедеятельности для инвалидов..." на 2013-2017 годы; 15 - "Развитие системы началь-

ного и среднего профессионального образования" на 2013-2017 годы; 16 - "Развитие культуры" на 2013-2018 годы.

Порядковый номер целевой программы в рассматриваемой здесь совокупности соответствует позициям перечня программ для 2012 года, а именно: 1 - "Дети" на 2009-2013 годы; 2 - "Развитие образования" на 2009-2015 годы; 3 - "Социальное развитие села" до 2012 года; 4 - "Развитие туризма" на 2009-2016 годы; 5 - "Развитие малого и среднего предпринимательства" на 2009-2013 годы; 6 - "Выравнивание обеспеченности населения объектами социальной и инженерной инфраструктуры" на 2009-2014 годы; 7 - "Развитие автомобильных дорог..." на 2010-2015 годы; 8 - "Реализация мероприятий приоритетного национального проекта "Здоровье"..."; 9 - "Жилище" на 2011-2015 годы; 10 - "Формирование условий развития информационного общества..." на 2011-2015 годы; 11 - "Развитие физической культуры и спорта" на 2011-2015 годы; 12 - "Улучшение инвестиционного климата" на 2012-2016 годы; 13 - "Развитие системы отдыха и оздоровления детей" на 2012-2014 годы.

Для сравнительной оценки нами принята шкала условно-приведенных значений набора частных критериев, содержащихся в данных Департамента финансов Ивановской области (март месяц 2014 года) [1], включающая значения в диапазоне от 0,5 до 3,0 условных единиц, которые и выражают уровень эффективности реализации программы.

Анализ показателей эффективности реализации долгосрочных целевых программ Ивановской области по итогам 2013 года в разрезе частных критериев показал, что в 2013 году только 6 из 16 (37,5%) ДЦП (номера 3, 7, 9, 12, 14 и 15) были оценены как высокоэффективные по набору критериев (условно-приведенное значение критерия равно 3), 3 из 16 (18,8%) ДЦП (номера 5, 10 и 11) были оценены как среднеэффективные (условно-приведенное значение критерия равно 1,5), и по 2 программам (номера 4 и 13) были сделаны оценки низкой эффективности, хотя бы по одному

³ Здесь и далее названия целевых программ приводятся без географического наименования «Ивановская область»

критерию (условно-приведенное значение критерия равно 0,5).

Анализ показателей эффективности реализации долгосрочных целевых программ Ивановской области по итогам 2012 года показал, что только 5 из 13 (38,5%) ДЦП (номера 1, 2, 3, 8 и 13) были оценены как высокоэффективные по набору критериев (условно-приведенное значение критерия равно 3), 3 из 13 (23,1%) ДЦП (номера 5, 6 и 11) были оценены как среднеэффективные (условно-приведенное значение критерия равно 1,5), и по 2 программам (номера 4 и 12) нами были сделаны оценки низкой эффективности, хотя бы по одному критерию (условно-приведенное значение критерия равно 0,5) - в нашей трактовке, "условно-низкоэффективный" уровень.

Таким образом, по итогам 2013 года можно наблюдать снижение эффективности реализации ДЦП Ивановской области (в разрезе частных критериев и в оценках Департамента финансов Ивановской области) против уровня 2012 года при расширении перечня ДЦП на 3 позиции (рис. 1 – интерпретация результатов оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ Ивановской области по итогам 2012-2013 годов (количество программ)).⁴

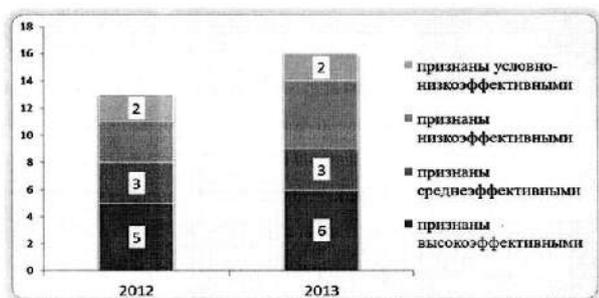


Рис. 1

Примечательно, что в официальной заключительной оценке эффективность реа-

⁴ Здесь приводятся оценочные характеристики, принятые нами для анализа эффективности реализации ДЦП, которые отличаются от характеристик оценки эффективности таких программ Ивановской области в официально раскрытой информации, где низкоэффективных программ не выявлено.

лизации всех ДЦП Ивановской области в 2012-2013 годах признана высокой.

Ни для одной программы оценки низкой эффективности по "обобщающему критерию" (с условно-приведенным значением, равным 0,5) не выявлено. Условно-низкая эффективность, повторимся, как вид оценки в официальной информации отсутствует. Однако, как можно видеть, актуальность социально-экономической проблемы Ивановской области, на решение которой направлена соответствующая ДЦП, планомерно определенная к завершению в 2013 году, по истечении и календарного, и финансового года остается высокой (оценок ниже "высокой" не обнаружено).

Здесь возникает закономерный вопрос: насколько в методологическом отношении состоятельны подходы и методика оценки эффективности реализации целевой программы Ивановской области, направленной на решение конкретной проблемы, при том, что проблема по-прежнему для региона высоко актуальна?⁵ Видимо, настолько, насколько корректна процедура оценки эффективности, обусловленная механизмом целевой программы⁶. Справедливости ради, здесь можно учесть "сквозной" характер многих местных проблем, например: "Развитие физической культуры и спорта в Ивановской области", благодаря которому соответствующая проблема и должна сохранять известную актуальность, однако при концентрации на латентности проблемы любой результат можно считать эффективным исходя из соотношения "план - факт" при оказании государственных услуг населению региона посредством ДЦП.

Приведенные суждения во многом следует отнести и к оценке эффективности реализации ВЦП Ивановской области в 2012-2013 годах.

⁵ Здесь речь идет о частном критерии "Сохранение актуальности социально-экономической проблемы Ивановской области, на решение которой направлена ДЦП" [1].

⁶ Механизм здесь трактуется как система, устройство, определяющее порядок какого-либо вида деятельности; совокупность правил, законов и процедур, регламентирующих взаимодействие участников организационной системы; совокупность процедур принятия решений субъектом управления целевой программой [5]

С учетом проиллюстрированного противоречия в интерпретации результатов оценки эффективности реализации целевых программ (на примере Ивановской области) необходимо очень взвешенно подходить к примату бюджетно-финансового механизма региона над механизмом программно-целевого управления - здесь имеется в виду общая специфика организационного подхода в контексте "Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ивановской области, Порядка формирования и финансового обеспечения выполнения государственных заданий главными распорядителями средств областного бюджета... и исполнительными органами государственной власти Ивановской области...", а также постановления Правительства Ивановской области "О переходе к формированию областного бюджета на основе государственных программ Ивановской области" от 03.09.2013 № 358-п (с изменениями и дополнениями). Таким образом, дальнейшая научная проработка механизма регионального управления посредством сложного системного порядка целевых программ в Ивановской области на современном этапе не вызывает сомнений.

Анализ регламентирующих разработку, оценку, реализацию целевых программ Ивановской области нормативных документов ("требований" и "порядков"), а также публичных текстов программ не отражает сложного, системного видения не только субъекта и объекта управления, но и проблемы, и средств ее решения. Предусмотренные разделы программ дают характеристику проблем, требующих программного решения (преимущественно вопросов текущей деятельности), описанию государственной услуги и т.п., а вопросы организационно-управленческого и информационного обеспечения программ необоснованно опускаются [2].

Аксиоматичность и номинальность определений долгосрочной и ведомственной целевых программ Ивановской области (ДЦП и ВЦП соответственно, см. [3, 4]), по нашему мнению, не учитывает ин-

тенционального характера определения "целевая программа", а также сложного системного порядка региональной целевой программы. Изучение основ методологии программно-целевого регулирования социально-экономического развития регионов позволяет утверждать, что региональная целевая программа - это сложная организационно-управленческая система. Таким образом, необходима углубленная дефиниция (в части интенциональных определений) целевых программ Ивановской области (а также их элементов).

Полагаем, что целевую (комплексную) программу следует формализовать не столько как комплекс, то есть целостную совокупность или сочетание связанных в особом порядке мероприятий, сколько как сложную организационную систему (далее - ОС)⁷, включающую в себя и механизм, и процесс управления, и его участников.

В [5] было показано, что базовая модель ОС включает одного управляемого субъекта (агент) и один управляющий орган (центр, который принимает решения однократно и в условиях полной информированности). Там же указано, что программное управление - это режим управления динамической организационной системой, при котором решения принимаются сразу на все будущие периоды.

Исследование вопросов методологии программно-целевого управления позволяет нам утверждать, что применительно к региональным целевым программам должны быть актуализированы (разумеется, дифференцированно) "расширения" базовой модели, среди которых стоит отметить: динамические ОС (в которых участники принимают решения многократно - определяют порядок функционирования); многоэлементные ОС (в которых имеется несколько агентов, принимающих решения одновременно и независимо, - определяют состав системы); многоуровневые ОС (имеющие как минимум трехуровневую иерархическую структуру - определяют структуру системы); ОС с распределенным контролем (в которых имеется несколько

⁷ Заслуживает внимания определение «организационной системы, данное Д.А. Новиковым в [5].

центров, осуществляющих управление одними и теми же агентами - то же); ОС с неопределенностью (в которых участники не полностью информированы о существенных параметрах - определяют информированность участников системы); ОС с ограничениями совместной деятельности (в которых существуют глобальные ограничения на совместный выбор агентами своих действий - определяют множества допустимых стратегий участников системы); ОС с сообщением информации (в которых одним из действий агентов является сообщение информации друг другу и (или) центру - то же) [5, с. 13].

Подобный подход, на наш взгляд, позволит формировать целевую программу не только как "комплекс мероприятий" в условиях известного моноцентризма органов власти Ивановской области, но также и как систему управляемых процессов, протекающих между организованными агентами - участниками социально-экономического пространства региона с их специфическими связями, интересами и т.д., с учетом перечисленных моделей организационных систем.

Результаты проводимого обзорного исследования позволяют утверждать, что совершенствование подходов к управлению региональными целевыми программами с применением теории организационных систем будет способствовать обеспечению интенциональности при формализации и дефиниции инструментов программно-целевого управления в Ивановской облас-

ти, и прежде всего - элементов целевых программ как систем данного класса, а также достижению высокого уровня методологического единства при выработке конкретных механизмов управления региональными программами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Отчет об оценке эффективности реализации долгосрочных целевых программ Ивановской области за 2013 год (дата размещения 12.03.2014 г.) [Электронный ресурс] // Сайт официального раскрытия информации о государственных и муниципальных финансах Ивановской области. Режим доступа: <http://www.budget.ivanovo.ru>. Дата обращения: 01.05.2014.

2. *Омельченко И.В. и др.* К вопросу сложившейся теории и практики формирования региональных целевых программ Ивановской области (по материалам обзорного исследования) // Экономика образования. – Кострома: Костромской государственный университет им. Н.А. Некрасова, 2012, №4. С. 160...164.

3. Постановление Правительства Ивановской области от 23 апреля 2008 г. № 77-п (ред. от 01.02.2012) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/906406587>. Дата обращения: 01.05.2014.

4. Постановление Правительства Ивановской области от 23 апреля 2008 г. № 81-п (ред. от 25.07.2012) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/906406753>. Дата обращения: 01.05.2014.

5. *Бурков В.Н., Коргин Н.А., Новиков Д.А.* Введение в теорию управления организационными системами. – М.: Либроком, 2009.

Рекомендована кафедрой менеджмента торговли. Поступила 30.05.14.