

УДК 332.14

ОРГАНИЗАЦИЯ ПЛАНИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КРУПНОГО ГОРОДА: ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД

Каркавин М.В.

Новосибирский государственный технический университет, Новосибирск, e-mail: ya_shka@ngs.ru

В современных условиях требуется единый концептуальный подход к разрешению проблем крупных городов различной природы путем их структуризации и декомпозиции. Таким подходом может стать программно-целевой метод планирования стратегического развития крупного города. Программно-целевой подход является конкретизацией системного подхода при принятии решений в сложных системах и важным направлением прогнозирования. Целевые программы являются одним из важнейших средств реализации структурной политики государства, активного воздействия на его социально-экономическое развитие. Комплексный анализ содержания отдельных городских целевых программ и организации работ по их выполнению позволил выявить целый ряд недостатков в этой сфере. Выбор оптимальных организационных форм, механизма эффективного управления процессами разработки и реализации целевых комплексных программ стратегического развития крупного города в значительной степени зависит от технологии стратегического планирования и в первую очередь от понимания функций целевых комплексных программ.

Ключевые слова: стратегическое развитие, крупный город, программно-целевой подход

THE PLANNING OF STRATEGIC DEVELOPMENT OF LARGE CITY: SOFTWARE-TARGETED APPROACH

Karkavin M.V.

Novosibirsk State Technical University, Novosibirsk, e-mail: ya_shka@ngs.ru

In modern terms be paid up a single conceptual approach to the resolution of the problems of big cities of different nature, by their structuring and decomposition. This approach can become program-target method of the strategic development plan of the city. Software-targeted approach is the specification of systematic approach in decision making in complex systems and an important trend forecasting. Targeted programmes are one of the most important means of implementing structural policies, active influence on the socio-economic development. Comprehensive analysis of individual urban programmes and works for their implementation had revealed a number of deficiencies in this area. The choice of the appropriate organizational forms, process control mechanism for effective development and implementation of the thematic programme of strategic development of large city depends heavily on the technology strategic planning and, above all, on the understanding of the functions of the target complex programs.

Keywords: strategic development, large city, software and targeted approach

Идеология и практика планирования стратегического развития крупных городов в России и за рубежом при сходстве в терминологии в деталях расходятся в условиях возникновения, в предпосылках и ограничениях такого планирования. Во многом это связано с тем, что концепции стратегического планирования, предложенные российским городам первыми разработчиками, были в значительной степени заимствованы из европейского опыта 50-летней давности. Различия усиливаются и в связи с тем, что последовательный отказ от любого планирования в России в конце прошлого века совпал с усилением целевого планирования в зарубежном городском управлении [10].

В сложившихся условиях требуется единый концептуальный подход к разрешению общегородских проблем различной природы путем их структуризации и декомпозиции. Таким подходом может стать программно-целевой метод планирования стратегического развития крупного города.

Программно-целевой метод – метод увязки целей плана социально-экономического развития с комплексом экономических, социальных, научно-технических и производственных мероприятий и народнохозяйственными ресурсами, обеспечивающими их выполнение. Развитие и использование программно-целевого метода обусловлено углублением общественного разделения труда и усилением кооперации различных производственных звеньев единого народнохозяйственного комплекса, участвующих в выполнении целей социалистического общества. Он позволяет в плановом порядке объединить усилия различных участников общественного производства, направить их на достижение конкретных целей и проявляется в практике управления в форме разработки специальных программ [4].

Программно-целевой подход является конкретизацией системного подхода при принятии решений в сложных системах и важным направлением прогнозирования. Исследования по вопросам программного

планирования и управления ведутся во всем мире последние 30 лет. За это время были получены значительные результаты в области методологии и технологии программного планирования, организации программного управления.

В управлении и прогнозировании народным хозяйством нашей страны уже с первых пятилеток использовался программно-целевой подход. Ярким примером является разработка и принятие плана ГОЭЛРО. Значительный вклад в теорию и применение программно-целевого подхода при решении важнейших народнохозяйственных проблем развития СССР, а впоследствии России внесли А.Г. Аганбегян, А.М. Алексеев, В.А. Волконский, Д.М. Гвишиани, А.Г. Гранберг, В.Д. Данилов-Данильян, Е.Б. Кибалов, В.В. Кулешов, М.Я. Лемешев, Н.Н. Моисеев, Н.Н. Некрасов, А.С. Новоселов, А.И. Панченко, Г.С. Поспелов, В.С. Селин, С.С. Шаталин, Р.И. Шнипер, Н.П. Федоренко и другие ученые.

Среди ученых и специалистов нет однозначного мнения о целесообразности использования программно-целевого подхода в решении социальных, экономических, экологических и других проблем в новых условиях. Отдельные ученые считают, что данный подход «изжил себя». Другая группа ученых считает, что «опыт СССР, США, Японии и Западной Европы показывает – в тех случаях, когда необходимы крупные, «прорывные» решения, единственным способом их реализации становится программно-целевой подход» [5]. По нашему мнению, в настоящее время актуальность применения программно-целевого подхода возрастает в связи с углублением разделения труда, существованием различных форм собственности, усложнением хозяйственных связей, появлением новых проблем, требующих комплексного решения, достаточно высокой степенью подготовленности методической базы и отечественного опыта ее применения к решению конкретных проблем.

Программно-целевой подход к управлению позволяет оптимально сочетать общегосударственные и территориальные интересы, проводя мероприятия, прямо связанные с состоянием конкретных объектов, расположенных на территории крупного города.

Представляется целесообразным рассматривать как прямое, так и косвенное воздействие государства в рамках конкретных программ.

Как правило, прямое регулирование в программировании связано со стратегическими ресурсами, финансово-кредитной системой, а также с установлением цен,

тарифов и объемов производства государственного сектора экономики.

Косвенное воздействие осуществляется преимущественно посредством разработки мероприятий по поощрению предпринимательской деятельности и создания условий для улучшения конъюнктуры рынка.

Программно-целевой подход в управлении крупными городами определяется как исторически определенная совокупность методов, основанных на временной локализации управления процессами решения приоритетных проблем социо-эколого-экономического развития крупного города.

Экономическое программирование вошло в практику государственного регулирования экономики во второй половине XX века. Особенно его позиции укрепились после Второй мировой войны, когда возрождение европейских государств осуществлялось с помощью национальных антикризисных и антиинфляционных программ.

Политика активного вмешательства государства в экономику Франции в 40-е годы определялась понятием «дирижизм». Известный французский экономист Ф. Перру, в частности, разработал основы индикативного государственного планирования и программирования, сформулировал принципы государственной поддержки «привилегированных точек» (отраслей, корпораций) национальной экономики. В Италии концепция «мягкого регулирования» экономических отношений осуществлялась в 50–60-е годы, преимущественно в форме индикативного программирования [3].

В большинстве зарубежных стран в последние десятилетия такие важные задачи, как реструктуризация национальной экономики, создание новой отраслевой структуры с целью повышения эффективности и сбалансированности производства, стабилизация экономического развития и т.п., осуществлялись путем разработки и реализации экономических программ.

В основе государственного экономического программирования в зарубежных странах лежат кейнсианские модели экономического роста, некейнсианские теории, объединяющие системный анализ, методы прогнозирования и другие инструменты государственного регулирования, которые способны косвенно воздействовать на важнейшие факторы воспроизводственных процессов.

В зарубежной практике государственного программирования ведущее место занимают региональные целевые программы. Разработка такого рода программ широко используется в большинстве европейских государств: Германии, Великобритании, Норвегии, Франции, Швеции и других [8].

Первые отечественные исследования, связанные с исследованием проблем программно-целевого подхода в управлении национальной экономикой появились примерно около трех десятилетий назад. Причем следует отметить, что с того времени и до сегодняшнего дня представление о программах и программно-целевом подходе не претерпело существенных изменений, они носили преимущественно уточняющий характер [6].

Под целевой комплексной программой понимается увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс социально-экономических, производственных, научно-технических, организационно-хозяйственных и других заданий и мероприятий, направленных на решение важной народно-хозяйственной проблемы наиболее эффективными способами и в установленные сроки.

Программы могут использоваться в различных областях жизнедеятельности российского общества для достижения конкретных научно-технических, социально-экономических, организационно-хозяйственных, оборонных, экологических и других целей. Программы могут быть классифицированы по различным признакам в зависимости от охватываемой сферы народного хозяйства, временного интервала, уровня или содержания. В зависимости от степени охвата единого народнохозяйственного комплекса можно выделить:

1) общегосударственные программы, разрабатываемые для достижения наиболее важных целей стратегического развития общества (экономической интеграции, повышения уровня жизни, комплексной программы инновационного развития);

2) межотраслевые программы, направленные на достижение важных целей общественного развития, мероприятия по выполнению которых затрагивают ряд отраслей экономики (развития топливно-энергетического и аграрно-промышленного комплексов, транспортной системы);

3) функциональные программы, предназначенные для решения задач общественного развития в целом. Примером таких программ могут служить программы экономии топливно-энергетических ресурсов, развития приоритетных инновационных направлений; региональные программы, нацеленные на развитие производительных сил отдельных регионов России (Юг России (2014–2020 годы), освоение природных ресурсов Сибири и др.); локальные программы, связанные с достижением конкретных целей в деятельности отдельных отраслей народного хозяйства, производственных объединений и региональных органов власти.

Реализация программно-целевого метода на современном этапе развития экономики базируется на широком использовании экономико-математических методов и инновационных технологий.

Среди массива программ (подпрограмм) могут быть выделены федеральные, региональные и местные целевые программы.

Федеральные целевые программы и межгосударственные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (далее – целевые программы), представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, социального и культурного развития Российской Федерации [9].

Целевые программы являются одним из важнейших средств реализации структурной политики государства, активного воздействия на его социально-экономическое развитие и должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных и научно-технических проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти.

Объемы бюджетного финансирования федеральных целевых программ РФ за период с 2009 по 2016 годы представлены на рис. 1 [11].

Доля бюджетных назначений на федеральные целевые программы РФ в разрезе приоритетов на 2014 год представлена на рис. 2 [11].

Целевая программа может включать в себя несколько подпрограмм, направленных на решение конкретных задач в рамках программы. Деление целевой программы на подпрограммы осуществляется исходя из масштабов и сложности решаемых проблем, а также необходимости рациональной организации их решения [9].

Целевая программа состоит из следующих разделов:

- характеристика проблемы, на решение которой направлена целевая программа;
- основные цели и задачи целевой программы с указанием сроков и этапов ее реализации, а также целевых индикаторов и показателей;
- перечень программных мероприятий;
- обоснование ресурсного обеспечения целевой программы;
- механизм реализации целевой программы, включающий в себя механизм

управления программой и механизм взаимодействия государственных заказчиков;
– оценка социально-экономической и экологической эффективности целевой программы.

Целевая программа также содержит паспорт федеральной (межгосударственной) целевой программы.

Методика оценки эффективности целевой программы разрабатывается государственными заказчиками (государственными заказчиками-координаторами) с учетом специфики программы и должна служить приложением к тексту программы.



Рис. 1. Объемы бюджетного финансирования федеральных целевых программ РФ



Рис. 2. Доля бюджетных назначений на федеральные целевые программы РФ в разрезе приоритетов на 2014 год

Региональные и муниципальные целевые программы. А.Г. Гранберг выделял основные ценности регионального программирования: долгосрочность; при-

оритетность социальных и экологических задач; замена администрирования равноправным сотрудничеством всех участников внутри- и межрайонного взаимодействия

[12]. В последние годы все больше регионов начинает разрабатывать документы перспективного социально-экономического развития с использованием методологии стратегического планирования. Стали появляться новые тенденции:

- увеличение числа долгосрочных планов и программ развития регионов вместо кратко- и среднесрочных;

- формирование единой методологии разработки региональных программ с учетом стратегии развития территорий;

- публичное обсуждение программ социально-экономического развития в СМИ, что вносит в программный процесс элементы общественного соглашения;

- привлечение в качестве разработчиков внешних организаций, создание специальных структур, обеспечивающих реализацию плановой деятельности [7].

В то же время, несмотря на позитивные изменения, работа в этом направлении требует дальнейшего совершенствования.

Целевая программа крупного города (далее – целевая программа) – это увязанный по задачам, ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение приоритетных экономических, социальных, культурных, экологических и других проблем города, развития отраслей и комплексов городского хозяйства, административно-территориальных единиц города.

Комплексный анализ содержания отдельных городских целевых программ и организации работ по их выполнению, проведенный авторами, позволил выявить целый ряд недостатков в этой сфере. Отметим следующие: недостаточная научно-практическая проработанность отдельных мероприятий по разделам программ; нечеткость формулировок намеченных задач; несоответствие запланированных мер и их финансового обеспечения и др. Необходимо также указать на неудовлетворительный уровень контроля и отчетности о выполнении программ. Это, в частности, выражается в том, что в ряде среднесрочных и долгосрочных городских целевых программ конкретные измеряемые результаты отнесены на последний год их реализации, что не позволяет должным образом оценить ход и промежуточные результаты реализации. Кроме того, планируемые критерии социально-экономической эффективности некоторых программ не очевидно коррелируют с блоками интересов жителей города. Но

главная проблема недостаточной эффективности указанных программ состоит в несоответствии большинства экономических и экономико-статистических показателей, разработанных еще в индустриальной экономике в рамках теории экономического роста, критериям устойчивого развития крупного города.

Целевые программы крупных городов в зависимости от спектра решаемых задач подразделяются на несколько видов [1].

Программа социально-экономического развития – целевая программа, направленная на достижение стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития муниципального образования.

Комплексная целевая программа – целевая программа, направленная на решение межотраслевых проблем социально-экономического развития города, в число мероприятий которой могут входить действующие отраслевые целевые программы.

Отраслевая целевая программа – целевая программа, направленная на решение задач развития конкретных отраслей экономики и социальной сферы.

Конкретное содержание целевой программы определяется особенностями, возможностями, ресурсами крупного города, сложившимися условиями и спецификой проблем, организационной системой управления, имеющимся научным инструментарием и кадровым потенциалом.

Выбор оптимальных организационных форм, механизма эффективного управления процессами разработки и реализации целевых комплексных программ социального экологического и экономического развития крупного города в значительной степени зависит от технологии стратегического планирования и в первую очередь от понимания функций целевых комплексных программ.

Каждая целевая комплексная программа крупного города от возникновения идеи до полного своего завершения проходит ряд последовательных ступеней своего развития. Полную совокупность ступеней принято разделять на фазы, фазы – на стадии, стадии – на этапы. Целевая комплексная программа крупного города проходит четыре фазы развития: концепция, разработка, реализация и завершение [2].

В современной России за образцы стратегического планирования были взяты весьма устаревшие концептуальные положения планирования, соединившие идеи англо-саксонской и континентальной модели. Об этом свидетельствует, например, требование прогнозирования всех ключевых индикаторов социально-экономического развития на долгосрочную перспективу.

В условиях нестабильной макроэкономической ситуации и необходимого прогностического инструментария такие прогнозы приближаются к индикативным планам. Российская практика стратегического планирования практически не ориентирована на западные технологии вовлечения в процесс планирования населения и общественных организаций. Использование зарубежного опыта в проведении общественной экспертизы стратегических планов развития городов в силу неразвитости гражданского общества в России представляется весьма проблематичным. Следует отметить и то, что российская планировочная наука, утратив советские методы моделирования, пока еще не разработала новых [10]. Такие направления деятельности, как моделирование эволюции транспортной сети и прогнозирование транспортных потоков, моделирование потребительского поведения, автоматический поиск оптимальных планировочных решений – все это лишь предстоит заново осваивать.

Список литературы

1. Батиевская С.В. Программно-целевой подход в региональной экономике // ЭКО. – 2007. – № 9. – С. 43–55.
2. Головатых О.К., Димакова Е.С., Каркавин М.В. Программно-целевое управление в системе факторов социо-эколого-экономического развития региона. Препринт. – Новосибирск, 2006. – 51 с.
3. Государственное регулирование экономики / под ред. проф. А.Н. Петрова. Ч. 1: учебное пособие. – СПб.: Знание, 1999. – 115 с.
4. Каркавин М.В. Программно-целевой подход к управлению территориальными образованиями в условиях перехода России к инновационному типу развития // Вестник ИНЖЭКОНа. Серия: Экономика. – 2009. – Т. 32. – № 5. – С. 100–107.
5. Никонова Я.И. Организация стратегического планирования устойчивого развития крупных городов: теоретические и методологические аспекты: монография / Я.И. Никонова, М.В. Каркавин, Е.С. Димакова; под ред. А.Г. Ивасенко. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2008. – 234 с.
6. Никонова Я.И. Инновации как инструмент стратегического антикризисного управления: монография / Я.И. Никонова, М.В. Каркавин; под ред. А.Г. Ивасенко. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2009. – 424 с.
7. Паникарова С.В. Программно-целевой подход в региональной экономике // ЭКО. – 2007. – № 1. – С. 101–113.
8. Пляскина Н.И. Прогнозирование комплексного освоения углеводородных ресурсов перспективных районов: теоретические и методологические аспекты / под ред. Б.В. Робинсона. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2006. – 328 с.
9. Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2004 г. № 842 «О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.docload.ru/Basesdoc/10/10257/index11260.htm> (дата обращения: 20.12.2014).
10. Соколов М.М. Стратегическое планирование крупных городов: возможности использования зарубежного опыта // Вестник российской академии естественных наук. Серия экономическая. – 2010. – № 2. – С. 24–28.
11. Федеральные целевые программы России [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.programs-gov.ru/> (дата обращения: 20.12.2014).
12. A. Aganbegian, K. Bagrinowski, A. Granberg. Modele matematyczne w planowaniu gospodarczym. Panstwowe wydawnictwo ekonomiczne. Warszawa, 1974. – 383 p.

References

1. Batievskaja C.V. Programmno-celevoj podhod v regional'noj jekonomike // JeKO. 2007. no. 9. pp. 43–55.
2. Golovatyh O.K., Dimakova E.C., Karkavin M.V. Programmno-celevoe upravlenie v sisteme faktorov socio-jekologo-jekonomicheskogo razvitija regiona. Preprint. Novosibirsk, 2006. 51 p.
3. Gosudarstvennoe regulirovanie jekonomiki / pod red. prof. A.N. Petrova. Ch. 1: uchebnoe posobie. SPb.: Znanie, 1999. 115 p.
4. Karkavin M.V. Programmno-celevoj podhod k upravleniju territorial'nymi obrazovanijami v uslovijah perehoda Rossii k innovacionnomu tipu razvitija // Vestnik INZhEKONa. Serija: Jekonomika. 2009. T. 32. no. 5. pp. 100–107.
5. Nikonova Ja.I. Organizacija strategicheskogo planirovanija ustojchivogo razvitija krupnyh gorodov: teoreticheskie i metodologicheskie aspekty: monografija / Ja.I. Nikonova, M.V. Karkavin, E.S. Dimakova; pod red. A.G. Ivashenko. Novosibirsk: Izd-vo SO RAN, 2008. 234 p.
6. Nikonova Ja.I. Innovacii kak instrument strategicheskogo antikrizisnogo upravlenija: monografija / Ja.I. Nikonova, M.V. Karkavin; pod. red. A.G. Ivashenko. Novosibirsk: Izd-vo NGTU, 2009. 424 p.
7. Panikarova C.V. Programmno-celevoj podhod v regional'noj jekonomike // JeKO. 2007. no. 1. pp. 101–113.
8. Pljaskina N.I. Prognozirovanie kompleksnogo osvoenija uglevodorodnyh resursov perspektivnyh rajonov: teoreticheskie i metodologicheskie aspekty / pod red. B.V. Robinsona. Novosibirsk: IJeOPP CO RAN, 2006. 328 p.
9. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 25 dekabrja 2004 g. no. 842 «O vnesenii izmenenij v porjadok razrabotki i realizacii federal'nyh celevykh programm i mezhgosudarstvennykh celevykh programm, v osushhestvlenii kotorykh uchastvuet Rossijskaja Federacija» [Elektronnyj resurs] / Rezhim dostupa: <http://www.docload.ru/Basesdos/10/10257/index11260.htm> (data obrashhenija: 20.12.2014).
10. Sokolov M.M. Strategicheskoe planirovanie krupnyh gorodov: vozmozhnosti ispol'zovanija zarubezhnogo opyta // Vestnik rossijskoj akademii estestvennyh nauk. Serija jekonomicheskaja. 2010. no. 2. pp. 24–28.
11. Federal'nye celevye programmy Rossii [Elektronnyj resurs] / Rezhim dostupa: <http://www.programs-gov.ru/> (data obrashhenija: 20.12.2014).
12. A. Aganbegian, K. Bagrinowski, A. Granberg. Modele matematyczne w planowaniu gospodarszym. Panstwowe wydawnictwo ekonomiszne. Warszawa, 1974. 383 p.

Рецензенты:

Ивасенко А.Г., д.э.н., профессор кафедры «Экономическая теория и антикризисное управление», Сибирский государственный университет путей сообщения, г. Новосибирск;

Титова В.А., д.э.н., профессор, зав. кафедрой теории рынка, Новосибирский государственный технический университет, г. Новосибирск.

Работа поступила в редакцию 28.12.2014.