УДК 338.242

С. А. Карташова,
В. В. Сыроижко

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И МЕТОДИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

Аннотация: *в современной научной литературе широкое распространение получило понятие «программно-целевое управление». Программно-целевое управление имеет различные варианты применения. Несмотря на это, устоявшегося понятия и единых принципов его применения до настоящего времени не существует.*

В связи с определенными особенностями исторического развития Российской Федерации программно-целевое управление в нашей стране развивалось отлично от западных стран.

В западных странах систему программно-целевого управления принято называть системой управления на основе целевых показателей, служащей для оценки эффективности. Вплоть до 1990-х годов двадцатого века в зарубежных научных кругах использовались понятия «управление проектами», «управление программами» и «управление портфелем». Эти понятия часто применялись как взаимозаменяемые. В последние годы в научной литературе особую значимость приобретает термин «управление множеством проектов», включающий в себя управление несколькими более мелкими и зачастую не связанными межу собой проектами.

В представленной статье анализируются общие концепции и методики управления целевыми программами.

Ключевые слова: *государственное управление, целевые программы, программное управление, уровни целевого управления, программно-целевое планирование.*

UDK 338.242

S. A. Kartashova,
V. V. Syroizhko

PROGRAM-TARGET MANAGEMENT OF THE DEVELOPMENT OF THE REGION: THEORETICAL AND METHODICAL ASPECTS

Annotation: *in the modern scientific literature, the notion of «program-target management» has become widespread. The program-target management has various applications. Despite this, there is no established concept and uniform principles for its application to the present day.*

In connection with certain features of the historical development of the Russian Federation, program-target management in our country has developed differently from Western countries.

In Western countries, the system of program-target management is usually called a management system based on the targets that serves to assess the effectiveness. Up until the 1990s, the notions of «project management», «program management» and «portfolio management» were used in foreign scientific circles. These concepts were often used interchangeably. In recent years, the term «multi-project management» has acquired special significance in the scientific literature, including the management of several smaller and often unrelated projects.

In the presented article, general concepts and methods of managing target programs are analyzed.

Keywords: *governance, target programs, program management, levels of management by objectives, program-target planning.*

Введение

Управление программами это процесс управления несколькими взаимосвязанными проектами, направленный на повышение эффективности использования ресурсов, снижение рисков и успешное завершение каждого проекта объединенных общей целью [11, с. 239].

Мы согласны с утверждением Матненко А. С., который считает, что управление программой часто рассматривается как верхний уровень иерархии, состоящей из отдельных проектов, об этом свидетельствует рисунок 1 [7, с. 95].



Рис. 1. Программное управление

Процессы управления проектами и программами часто описывают как аналогичные по своему характеру, однако они находятся на разных уровнях управления, и имеют ряд принципиальных отличий.

Существует две различные точки зрения на то, чем проекты отличаются от программ. С одной стороны, целью проекта является результат, а итогом программы являются последствия [3]. Таким образом, целью проекта может быть новое производство, строительство жилья и т. п. Соединяя эти проекты и объединяя их в программы, в которых они состоят, можно достичь увеличения доходов от нового производства, снижения напряженности в жилищной сфере и др.

Многие считают, что программа — это большой проект или портфель проектов. Однако, по нашему мнению, это не так. При разработке и реализации проектов особое внимание нужно уделять планированию и жесткому управлению, в то время как управление программой должно быть более гибким и легко подстраиваться под изменения внешней и внутренней среды.

По мнению экспертов Института проектного управления, (Project Management Institute) управление программой представляет собой процесс развития, реализации, мониторинга и обеспечения политики, процедур, разработки организационной структуры программы, направленный на достижение программных целей в согласованном порядке, с учетом соответствующих рисков и определенных требований к программе [12].

На наш взгляд, структура построения государственной программы, основанная на программно-целевом управлении должна базироваться на «управлении программой». Государственная программа должна реализовываться через ряд взаимосвязанных проектов, согласованных между собой общей целью, согласованным взаимосвязанным набором задач и мероприятий, а также четко распределенными между ними ресурсами, направленными на достижение общей цели.

Общие концепции и методики управления целевыми программами

Управление программой часто сравнивают с управлением портфелем, хотя они имеют ряд различий. Зарубежные исследователи Лучет А., Рассау А., Дансен Дж. отмечают, что проекты в рамках программы имеют общую цель, а проекты, находящиеся в портфелях, объединены набором необходимых ресурсов.

В таблице 1 представлены основные отличия управления программами от управления портфелями.

Таблица 1

Основные отличия управления программами и портфелями

Управление программами	Управление портфелями
Проекты объединены общей целью	Проекты объединены набором ресурсов
Эффективность и результативность повышается за счет достижения целей отдельных проектов и программы в целом	Эффективность и результативность повышается за счет динамического распределения, использования ресурсов

Жуковский А. И. утверждает, что управление программой зависит от повышения ее эффективности и результативности за счет планирования и координации входящих в нее приоритетных проектов, а также за счет определения целей отдельных проектов и программы в целом [4, с. 94].

Элементы, взятые из зарубежной практики «управления программой» позволят:

1. Четко выстраивать структуру государственной программы, согласованную со всеми проектами, входящими в нее.

2. Определять направления ее реализации, посредством крепкой взаимосвязи всех ее проектов.

3. Проводить оценку программы и ее проектов по разработанным оценочным критериям.

Рассмотрим особенности внедрения программно-целевого управления в России.

Во-первых, в научной литературе программно-целевое управление является высшим из трех уровней целевого управления и наиболее сложным.

В соответствии с рисунком 2, наряду с регламентным и простым целевым управлениями, программно-целевое управление входит в единую систему целевого управления.



Рис. 2. Уровни целевого управления

Регламентное управление — представляет собой установленный процесс управления, при котором разрабатываются конечные цели и пределы использования ресурсов.

Простое целевое управление — процесс управления, при котором разрабатываются сроки и главная цель без разработки механизма реализации. Простое целевое управление направлено на постановку различных идей, но не гарантирует достижение главной цели.

Программно-целевое управление — процесс управления, при котором разрабатывается главная цель, механизм реализации, сроки и целевые индикаторы.

Систематизация характеристик уровней целевого управления представлена в таблице 2.

Проанализировав преимущества и недостатки каждого вида целевого управления, полагаем, что программно-целевое управление ориентировано на достижение главной цели для решения определенных проблем общества в заранее установленные временные рамки, имеет разработанный алгоритм достижения намеченных целей и необходимые ресурсы.

Таблица 2

Характеристики уровней целевого управления

Критерии	Регламентное управление	Простое целевое управление	Программно-целевое управление
А	1	2	3
Разработка целей управления	+	+	+
Разработка механизма реализации	-	-	+
Разработка сроков	-	+	+
Достижение цели в строго намеченные сроки	-	-	+

Можно сказать, что в программно-целевом управлении присутствуют три элемента (рисунок 3): объект; целевое значение и ресурсы; сроки достижения цели [9].



Рис. 3. Элементы программно-целевого управления

По нашему мнению, программно-целевое управление развитием регионом, в отличие от существующих представлений, является более сложной системой, чем в рассматриваемых исследованиях.

Самым сложным элементом при использовании программно-целевого управления развитием региона является определение целевого значения объекта. Программно-целевым объектом может являться и хозяйственный план, и снижение себестоимости, и улучшение показателей социального развития территории, и развитие кадрового потенциала. Объект позволяет установить цель.

Под субъектом понимается население, бизнес и власть конкретного региона, участвующие в государственной программе.

Зачастую целью называют проблему. Например, улучшение качества жизни населения региона — проблема присущая любому обществу, для которой ещё не найдены альтернативные способы её решения. Определяя эту проблему как цель, мы заведомо можем сказать, что она не выполнима. Для ее решения часто бывает недостаточно ресурсов.

Необходимость определение целевого значения объекта вводит в практику программно-целевого управления такое понятие, как целеполагание.

Целеполагание — это стратегическое и тактическое ориентирование во времени и в пространстве, в ходе которого происходит: постановка, определение и формулирование целей и задач в соответствии с потребностью общества, обоснование обеспеченности ресурсами целей, конечных результатов и реализуемости в соответствии с имеющимся потенциалом. Устанавливаются показатели, характеризующие достижение целей.

Целеполагание является важной первоначальной стадией организации процесса программно-целевого управления развитием региона и выбора средств в достижении целей. Определение цели управления образует исходный, а ее достижение - конечный пункт процесса управления, определяет направление и механизм использования методов, структуры и кадров управляющей системы.

При формулировке целей определяется представление о достигаемых результатах к определенному сроку, т. е. достижение цели, измеряемое в конце процесса действий.

Измерение результата достижения цели позволяет определить степень реализации цели и мобилизовать имеющиеся ресурсы для их достижения [8, с. 273].

Целеполагание позволяет определить основную (главную) цель деятельности, которая распадается на задачи, конкретизирующие способы достижения цели. Задачи — это кратковременные и переходящие действия, характеризующие одно из направлений деятельности по достижению цели.

Достижение поставленной цели формирует конечный результат, который, в свою очередь, при сопоставлении, образует искомую результативность управленческой деятельности.

Построить структуру целей программно-целевого управления позволяет формирование «древа целей». «Древо целей» образует систему, каждый элемент которого играет важную роль в достижении цели. На рисунке 4 представлен пошаговый процесс управления по целям, который приводит в пример Питер Друкер в своей книге «Практика менеджмента» [2, с. 75].

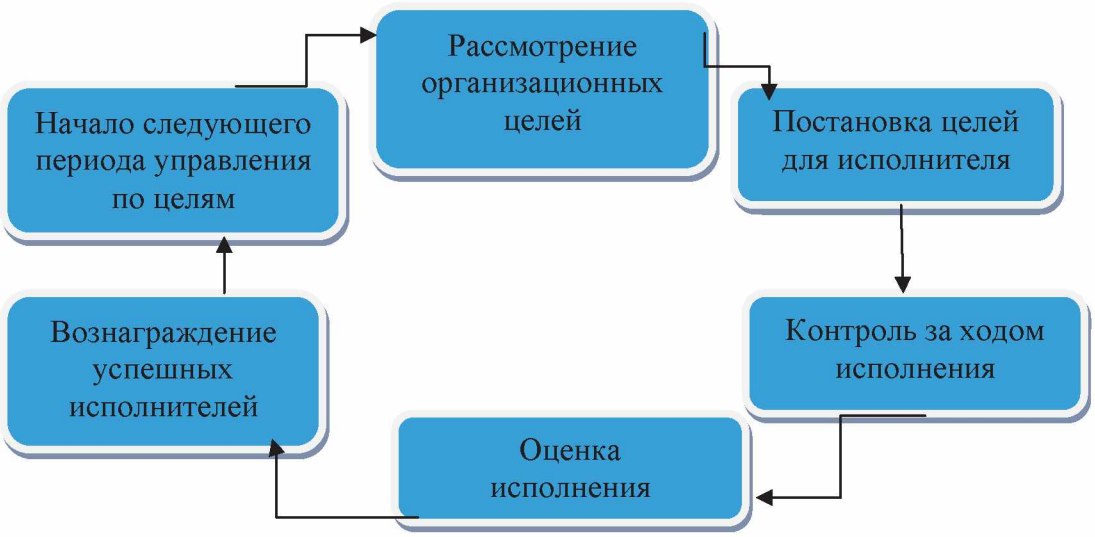


Рис. 4. Пошаговый процесс управления по целям

По его мнению, основным принципом управления по целям является правильная постановка целей, понятных всеми участникам программы, а также распределение обязанностей между исполнителями, действия которых должны быть направлены на достижение этих целей с учетом временных рамок и ресурсов. В отличие от приказа, «цель» создает стимулы к действиям, поскольку взаимосвязана с оплатой труда.

Однако в представленной схеме отсутствует такой важный элемент управления, как «процесс исполнение цели».

Представляется целесообразным при рассмотрении пошагового процесса управления по целям включить блок, содержащий функцию «организация». Это позволит заранее предугадать мероприятия, установленные нормы, правила, выполнение которых способствует достижению цели. Такое дополнение к рассматриваемой схеме не противоречит теории общих функций менеджмента.

В настоящее время, за рубежом, динамично разрабатываются и совершенствуются методики управления по целям, а также общие концепции. Они обладают рядом общих характерных особенностей, среди которых выделяются:

— целевая ориентация программ как комплексов мероприятий, направленная на достижение конечных результатов;

— системный характер программ, в силу чего каждая из них должна охватывать все ресурсы, организационные звенья, все виды политического, административно-правового, планово-аналитического, мотивационного, бюджетно-финансового, материально - технического, организационного, информационного и других видов обеспечения, необходимых для достижения поставленной итоговой цели;

— ориентация управления по целям на структуру процесса принятия решения (определение целей, идентификацию и анализ проблем, выработку и анализ альтернатив, принятие решений, организацию их выполнения и т. п.), а не на структуру бюджетно-финансовой документации [3].

Программно-целевое управление становиться важнейшим инструментом осуществления не только системы хозяйственного управления, но и государственной соци-

альной и экономической политики развития страны и отдельных регионов [5, с. 95].

Кроме того, программно-целевое управление предполагает осуществление универсальных функций управления, которые реализуются на всех этапах процесса управления — это целеполагание, принятие решений и организация их исполнения [6, с. 10].

На схеме представлена реализация общих функций управления при внедрении программно-целевого управления (рисунок 5).

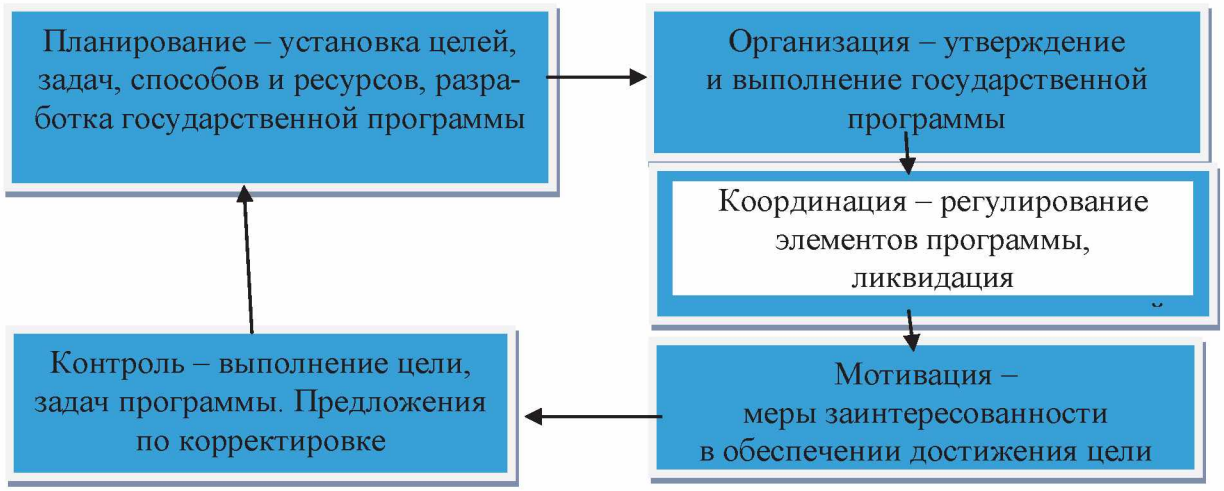


Рис. 5. Алгоритм разработки и реализации программно-целевого управления

Все функции программно-целевого управления имеют самостоятельный, законченный цикл выполнения.

Программно-целевое управление должно отвечать основным принципам: социальной направленности, повышению эффективности, научности, пропорциональности и сбалансированности, приоритетности, иметь кратко-, средне- и долгосрочные цели.

Алгоритм реализации в программно-целевом управлении включает в себя «планирование — организацию — координацию — мотивацию — контроль» и имеет замкнутый цикл.

Программно-целевое планирование — это деятельность, ориентированная на выполнение четко поставленных целей (целеполагание), т. е. планируется объект, цель, срок и ресурсы, обеспечивающие достижение цели.

По нашему мнению, программно-целевое планирование строится по схеме «цель — задачи — методы — средства» (рисунок 6). В начале ставятся цели, которые обязаны быть выполнены, вслед за тем планируются задачи, при помощи которых станет достигаться цель, а далее — более детализированные методы и средства (ресурсы). Субъект управления ставит перед собой ключевую цель, вслед за тем разрабатывает программу с указанием определенных действий по ее достижению

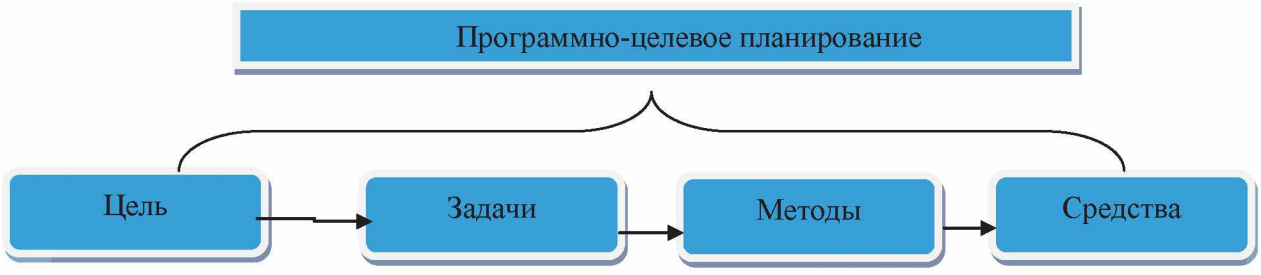


Рис. 6. Алгоритм разработки и реализации программно-целевого планирования

В основе программно-целевого планирования лежит не сама планируемая система, а ее элементы, организационная структура, программные действия и управление ими. При планировании необходимо соблюдать конкретные принципы, т. е. правила формирования, обоснования и организации разработки документов [10, с. 212].

Алгоритм реализации программно-целевого планирования имеет разомкнутый цикл, и включается составной частью в процесс программно-целевого управления.

Механизм реализации программно-целевого управления заключается в формировании и выполнении государственных программ.

Заключение

По нашему мнению, программно-целевое управление — это процесс влияния субъекта на объект, основывающийся на особом способе реализации общих функций управления, направленный на достижение целей с помощью механизма реализации (государственных программ) и сроков решения социально-экономических проблем на любом уровне управленческой иерархии.

В свою очередь, программно-целевое планирование представляет собой одну из функций программно-целевого управления, в процессе которой обосновывается механизм реализации (государственная программа) и сроков достижения поставленной цели для решения социально-экономических проблем.

Определив понятия «программно-целевое управление» и «программно-целевое планирование», мы пришли к выводу, что данные понятия отличаются друг от друга, и их нельзя рассматривать как взаимозаменяемые понятия, т. к. программно-целевое управление отвечает за реализацию всех функций управления, а программно-целевое планирование — за функцию планирования, к тому же они имеют различные способы реализации.

Использование программно-целевого управления позволяет:

— обеспечить единство целей организации и индивидуальных целей;

— распределить роли между работниками и четко определить ожидаемые результаты;

— достичь осознания работником своего участия в управлении общественными процессами (для государственных и муниципальных служащих), в управлении предприятием, усилить его стремление к самореализации;

— повысить самоконтроль работника и его способность решать проблемы;

— достигать согласия относительно результатов и оценки служебной деятельности;

— улучшить коммуникационные функции внутри организации.

Основными принципами программно-целевого управления являются: ориентация на конечную цель, сквозное планирование объекта управления, принцип непрерывности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Социальное предпринимательство в регионах России: все только начинается [Электронный ресурс] / Российское информационное агентство «Федерал-Пресс». — Режим доступа: http: //f edpress. ru / news / press_center / press_club / 1372685465-sotsialnoe-predprinimatelstvo-v-regionakh-rossii-vse-tolko-nachinaetsya.

2. *Друкер П. Ф.* Практика менеджмента : пер. с англ. / П. Ф. Друкер. — М. : Манн, Иванов и Фербер, 2015. — 395 с.

3. *Евстафьева Е. Ю.* Совершенствование методов разработки и оценки государственных программ субъектов Российской Федерации : автореферат дис. ... кандидата экономических наук: 08.00.05 / Елизавета Юрьевна Евстафьева; [Место защиты: Вост.-Сиб. гос. ун-т технологий и упр.]. — Улан-Удэ, 2014. — 22 с.

4. *Жуковский А. И.* Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ : учебник / А. И. Жуковский, С. В. Васильев. — М. : ДИАЛОГ, 2016. — С. 94.

5. *Любовный В. Я.* Целевые программы развития регионов : рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / В. Я. Любовный, И. Ф. Зайцев, А. Б. Воякина. — М. : Московский общественный научный фонд, 2012. — С. 95.

6. *Макарова С. Н.* Совершенствование инструментов формирования программно-

го бюджета // Финансы и кредит. — 2012. — № 25 (505). — С. 10.

7. *Матненко А. С.* Приоритетные национальные проекты как метод и форма бюджетной деятельности / А. С. Матненко //Реформы и право. — 2007. — № 1. — С. 95.

8. *Мескон М. Х.* Основы менеджмента : пер. с англ. / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. — 3-е изд. — М. : И. Д. Вильямс, 2012. — 672 с.

9. Принятие решения в области стратегического управления [Электронный ресурс] // Библиотека онлайн «Ученье свет». — Режим доступа: http://freqlist.ru/audit/metodi-

10. *Райзберг Б. А.* Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : НИЦ ИНФРА-М, 2014. — 512 с.

11. *Рассел Д. Арчибальд* Управление высокотехнологичными программами и проектами / Рассел Д. Арчибальд // Managing High Technology Programs and Projects. — М. : ДМК-Пресс, 2017. — С. 350.

12. Руководство проектами и программами : Стандарты управления [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http//www.iappm.org;

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Карташова С. А., магистрант кафедры государственной и муниципальной службы и кадровой политики

E-mail: kartashova-svetl@mail.ru

Тел.: 8-952-101-23-58

Сыроижко В. В., доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры экономики, финансов и менеджмента

E-mail: val.siroizhko2012@yandex.ru

Тел.: 8-910-744-36-61