

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В УПРАВЛЕНИИ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

Федорова О.Б., Чижевская Е.Л.
ТюмГНГУ

Современное территориальное хозяйство является динамичной системой, в которой постоянно под воздействием рыночных факторов происходят структурные сдвиги, требующие от промышленного сектора постоянной адаптации к современным условиям, в которых планирование становится центральным звеном управления. Последнее обусловлено тем, что процессы структурной перестройки не отличаются стабильностью, зависят от текущей конъюнктуры и не всегда соответствуют долговременной стратегии развития как отдельных регионов, так и в целом страны.

Исследование теории и практики регионального управления позволяет сделать вывод, что последовательное (поступательное) развитие бюджетного планирования предопределило появление программно-целевых технологий как эффективного инструмента разработки и реализации направлений региональной политики и достижения целей и задач социально-экономического развития территории (табл.1).

Таблица 1

Характеристика программно-целевого метода
бюджетного планирования

Признак	Содержание
1	2
<i>Необходимость применения</i>	Способствует соблюдению единого подхода к формированию и рациональному распределению финансовых фондов по конкретным программам и проектам, обеспечивает прозрачность бюджета
<i>Суть метода</i>	Предполагает разработку целевых программ, рассчитанных на несколько лет вперед и имеющих четкие индикаторы, по которым будет оцениваться их выполнение
<i>Особенности</i>	Обеспечивает исполнение в полном объеме действующих обязательств в соответствии с целями и ожидаемыми результатами региональной политики, способность концентрации финансовых ресурсов на проведении работ на конкретных объектах, предотвращая их распыление
<i>Преимущества метода</i>	Позволяет реализовать системный подход, распределение полномочий и ответственности, рациональное планирование и мониторинг результатов реализации программ, обеспечить эффективное решение проблем за счет реализации комплекса мероприятий, увязанных по задачам, ресурсам и срокам

Продолжение табл. 1.

1	2
<i>Структурная единица метода</i>	Содержит целевые программы, направленные на решение проблем исчисления эффективности бюджетных расходов, связанную с неопределенностью результатов финансирования
<i>Порядок распределения бюджетных средств</i>	Предполагает применение сметного порядка планирования объема средств, необходимых для осуществления мероприятий. При этом средства распределяются между целевыми программами на конкурсной основе
<i>Временной лаг</i>	Ориентирован на переход к многолетнему бюджетному планированию с установлением четких правил изменения объема и структуры ассигнований и повышением предсказуемости объема ресурсов

Из вышеизложенного следует, что проводимая в стране бюджетная реформа предполагает переход к преимущественно стратегическому бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов путем широкого применения программно-целевых технологий, не лишенных, в свою очередь, определенных недостатков. По нашему мнению к таковым можно отнести следующие:

- *единый срок реализации для всех программ – 3 года.* С одной стороны, указанный срок обусловлен отсутствием возможностей долгосрочного прогнозирования, что вполне аргументировано в нестабильных условиях существования отечественной экономики, учитывая, что стратегия функционирования отдельной территории базируется на концепции развития страны в целом. С другой – решение конкретных задач требует установления дифференцированных сроков, влияющих на оперативность и/или качество достижения целевых результатов;

- *отсутствие системного подхода при разработке отдельных программ.* Зачастую программы формируются разрозненно и направлены на достижение целей, обозначенных в каждой из них, не учитывая их взаимовлияние влияние друг на друга и возможности получения мультипликативного эффекта при реализации взаимодополняющих программ;

- *условный характер программ, нацеленных на финансирование текущих расходов и обозначенных как целевые.* Большинство принимаемых в бюджете программ направлены на решение текущих, регулярных задач деятельности отдельных департаментов и отделов администраций территориальных образований. Это требует выработки особых подходов к формированию как минимум двух

разновидностей программ регионального развития (нацеленных на результат и на покрытие расходов) с уточнением их признаков в зависимости от целевых ориентиров;

- *дифференцированный подход к формированию показателей результативности однонаправленных программ.* Действительно, подбор показателей, характеризующих конкретную программу, важен с позиций детализации оценки ее эффективности, однако для проведения сравнительной экспертизы программ необходим комплекс достаточно универсальных показателей, присущих каждой из них в анализируемой группе;

- *отсутствие комплексной методики оценки промежуточной и окончательной эффективности программ в процессе их реализации, превалирование субъективных оценок при их отборе;*

- *отсутствие единого мотивационного механизма для разработчиков и исполнителей программ, нацеленного на эффективную реализацию принципов программно-целевого управления.* При формировании программ для разработчиков, как правило, превалирует установка: «Выполнить задание в срок в соответствии с установленными ограничениями», в которой отсутствует задача выработки оптимальных решений. Для исполнителей зачастую на первое место выходит задача: «Использовать выделенные средства в полном объеме, желательно по целевому назначению, иначе в следующий раз сократится объем получаемого финансирования», также без учета принципа оптимальности.

В связи с этим на основе результатов диагностики указанных выше проблем необходимо сформулировать базовые принципы формирования комплекса региональных программ, позволяющие определить ориентиры реализации различных их групп с учетом особенностей социально-экономической политики территориального образования. Предлагаемые авторами принципы являются развитием программно-целевых технологий с позиций установления концептуальных основ механизма отбора эффективных программ сбалансированного регионального развития, что представлено на рис. 1.

Эффективность разработки и осуществления региональных программ во многом обуславливается их особенностями, зависящими от множества факторов. Для реализации принципов специфичности и системности важно использовать развернутую классификацию программ. Учеными, занимающимися вопросами

региональной экономики, описаны различные подходы к выделению классификационных признаков.



Рисунок 1. Принципы отбора эффективных целевых программ

При этом, большинством авторов в той или иной интерпретации отмечаются: уровень территориального управления и масштабы реализации, сроки достижения поставленных целей, уровень принятия решения о разработке и реализации, глубина решаемых задач развития, содержание, основополагающие проблемы регионального развития, источник проблемы, решаемой программой, отраслевой охват. Предлагается дополнить классификацию программ регионального развития следующим образом (табл. 2).

Любая программа одновременно может классифицироваться по нескольким признакам, которые взаимно дополняют друг друга. В то же время они позволяют системно расположить (сгруппировать) определенные программы в соответствии с заданными критериями. При этом, по нашему мнению, опираясь на некоторые признаки, можно принять решение о необходимости включения или исключения программы из планируемого комплекса программ развития исследуемой территории (например, исходя из сроков достижения поставленных целей,

глубины решаемых задач развития). Другие характеристики могут явиться базой для формирования первоначальных оценок эффективности ее реализации, прежде всего посредством выделения целевых ориентиров и потребностей в ресурсах.

Таблица 2

Дополнение типологии программ регионального развития

Типологический признак	Вид программ
1	2
<i>Цель программы</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Программы, нацеленные на результат (стратегические) • Программы, нацеленные на покрытие расходов (текущие)
<i>Затрагиваемый раздел бюджетной классификации</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Общегосударственные вопросы • Национальная безопасность и правоохранительная деятельность • Национальная экономика • ЖКХ • Охрана окружающей среды • Образование • Культура, кинематография, СМИ • здравоохранение и спорт • Социальная политика
<i>Количество вложенных направлений</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Узконаправленные (специфические) • Комплексные
<i>Опыт реализации</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Новые • Действующие
<i>Постоянство наличия в пакете программ</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Бессрочные • Срочные

Как было отмечено ранее, еще одним из направлений корректировки программно-целевых технологий является дифференциация программ по цели. При этом предлагается выделить специфические черты, позволяющие не только внести системность в процесс их разработки, но и сформировать соответствующие критерии оценки эффективности реализации указанных программ, что необходимо в целях рационального распределения ограниченных финансовых ресурсов (рис. 2).

Как видно из рисунка представленные программы, являясь по сути своей целевыми, имеют отличительные характерные признаки, что свидетельствует о целесообразности изменений существующего механизма программно-целевого планирования. В частности, необходима выработка собственных методических

основ формирования, отбора, реализации и регулирования указанных разнонаправленных программ, что обеспечит повышение эффективности решения проблем регионального развития.

<i>ПРИЗНАК</i>	СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ПРОГРАММА	ТЕКУЩАЯ ПРОГРАММА
<i>Ориентиры</i>	Стратегические (долгосрочные)	Текущие (краткосрочные)
<i>Назначение</i>	Средство достижения целей и задач, соответствующих СЭР территории	Средство поддержания текущей деятельности органов государственной власти
<i>Срок действия</i>	Минимум два года	Один (максимум 2) года
<i>Объект планирования</i>	Обоснованная потребность в ресурсах	Расходы, рассчитанные по смете
<i>Преимущественные расходы</i>	Наличие (преобладание) расходов капитального характера	Наличие расходов текущего характера
<i>Структурные элементы</i>	Комплекс взаимосвязанных мероприятий	Целевое мероприятие
<i>Постоянство наличия в пакете программ</i>	Заменяется другой программой по окончании реализации для достижения прочих целей	Постоянно присутствует, возобновляется по окончании
<i>Результат</i>	Мультипликативный эффект в комплексе с другими программами, (возможна отдача в перспективе)	Оперативный эффект (преимущественно социальный)

Рисунок 2. Сравнительная характеристика стратегической и текущей программ развития территории

Таким образом, предложенные в работе корректировки, дополнения и уточнения отдельных элементов программно-целевых технологий позволят обеспечить решение основных задач регионального развития и достижения целей эффективного функционирования конкретной территории.