

Министерство образования и науки Российской Федерации
Байкальский государственный университет экономики и права

Л. Г. Соколова
Е. Ю. Евстафьева
Н. Ю. Терентьева

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ВНЕДРЕНИЯ
ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Иркутск
Издательство БГУЭП
2013

УДК 353
ББК 66.3.124
С59

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета экономики и права

Рецензенты д-р экон. наук, проф. Е. Р. Метелева
канд. экон. наук, доц. А. А. Ануфриева

Соколова Л. Г.
С59 Региональные аспекты программно-целевого управления / Л. Г. Соколова, Е. Ю. Евстафьева, Н. Ю. Терентьева. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. – 238 с.

ISBN 978-5-7253-2688-8

Рассматриваются методические основы применения программно-целевого управления на региональном уровне. Приведены примеры внедрения программно-целевого управления из зарубежной практики. Исследовано применение элементов программно-целевого управления при разработке и реализации государственных программ в субъектах РФ. Предложены методики оценки программ на стадиях их разработки и реализации в условиях бюджетирования, ориентированного на результат.

Для магистрантов, студентов вузов, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление», аспирантов, государственных и муниципальных служащих, обучающихся на курсах повышения квалификации, а также для всех интересующихся данной проблемой.

ББК 66.3.124

ISBN 978-5-7253-2688-8

© Соколова Л. Г.,
Евстафьева Е. Ю.,
Терентьева Н. Ю., 2013
© Издательство БГУЭП, 2013

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Теоретико-методологические положения программно-целевого управления в современных экономических условиях	4
1.1. Содержание понятий программно-целевого управления.....	4
1.2. Регион как субъект программно-целевого управления.....	22
1.3. Отечественный и зарубежный опыт использования программно-целевого управления	45
2. Механизмы и инструменты программно-целевого управления регионом	65
2.1. Структурно-функциональный анализ процесса программно-целевого управления	65
2.2. Особенности применения программно-целевого планирования на региональном уровне управления	77
2.3. Государственная программа – основной механизм реализации программно-целевого управления	91
2.4. Механизм разработки и реализации государственных программ	108
3. Технологии разработки и оценки государственных программ	123
3.1. Методические подходы к разработке и реализации государственных программ	123
3.2. Методическая база оценки эффективности и результативности государственных программ	131
3.3. Оценка процесса разработки и эффективность реализации государственных программ на региональном уровне.....	145
4. Оценка эффективности и результативности государственных программ в условиях бюджетирования, ориентированного на результат	172
4.1. Разработка оценочных критериев эффективности государственных программ в регионах	172
4.2. Методика оценки результативности государственных программ....	178
4.3. Оценка государственных программ в условиях бюджетирования, ориентированного на результат	193
Список использованной литературы.....	221

1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ

1.1. Содержание понятий программно-целевого управления

Систему программно-целевого управления (Management by Objectives, МВО) иногда называют системой управления на основе целевых показателей, служащей для оценки эффективности деятельности. Программно-целевое управление имеет множество различных сфер применения. Несмотря на это, устоявшегося понятия и единых принципов его внедрения до настоящего времени не существует.

Вплоть до 1990-х гг. XX в. при характеристике инструментария управленческих процессов 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 между собой проектами¹.

В исследовании мы разделили по содержанию данные понятия. Следует согласиться с утверждением Х. Кержена, который считает, что управление программой часто рассматривается как верхний уровень иерархии, состоящей из отдельных проектов². Исследователи А. Лучет, А. Рассоу, Дж. Дансен³ отмечали, что проекты в рамках программ имеют общую цель, а проекты, находящиеся в портфелях, объединены набором необходимых ресурсов.

Рассмотрим более подробно понятия «управление проектами», «управление портфелем» и «управление программами».

Целью управления проектом является достижение заранее определенных целей при заранее известных ограничениях и целесообразное использование возможностей, реагирования на риски⁴.

При проектном управлении четко и ясно определяются цели и масштабы проекта, разрабатывается общий график мероприятий и использование ресур-

¹ Archibald R. D. Managing project portfolios, programs and multiple projects. Proceedings of the 17th World Conference on Project Management, June 5–6, Moscow. Russia 2003.

² Kerzner H. Project management: A systems approach to planning, scheduling, and controlling. 7th ed. N. Y. : John Wiley & Sons, 2001.

³ Lycett A., Rassau A., Danson J. Programme management: A critical review // International Journal of Project Management. 2004. № 22 (4). P. 289–299.

⁴ Стэнли Э. Портни. Управление проектами для «чайников» = Project Management For Dummies. М. : Диалектика, 2006. С. 368.

сов, определяется оргструктура, ответственные исполнители, а также устанавливаются сроки достижения цели проекта в соответствии с выделенными на проект ресурсами.

Управление проектом включает в себя планирование, организацию и контроль ресурсов организации для достижения краткосрочных целей. Как видно из этого определения, управление проектом связано с динамическим распределением, использованием ресурсов (как человеческих, так и технических) для достижения цели в строго намеченные сроки (рис. 1).

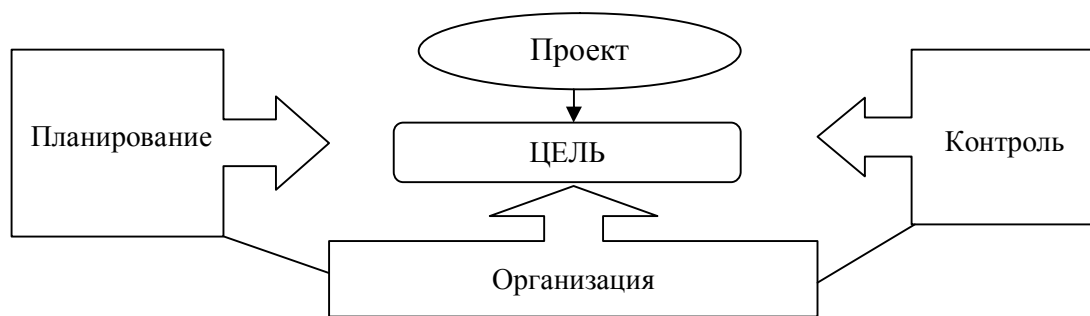


Рис. 1. Проектное управление

Процедура управления проектом по методике Института проектного управления (Project Management Institute, Inc) состоит в следующем:

- необходимо определить требования и параметры проекта;
- необходимо поставить четкие и достижимые цели;
- необходимо сбалансировать требования по качеству, времени и стоимости проекта;
- необходимо адаптировать проект под нужды и проблемы различных заинтересованных участников.

В связи с этим считаем, что необходимо определить основные типы проектов, в зависимости от их целей и методов их достижения. Авторы Тернер и Кочран¹ выделяют четыре различных типа проекта. Первому типу проекта отвечают проекты, с четко определенными целями и четко определенными методами их достижения. Эти проекты разрабатываются рядом высококвалифицированных специалистов и экспертов. Сюда относятся проекты государственных планов, четко определенные по видам деятельности. Ко второму типу проектов, относят проекты с точно определенными целями, но плохо определенными методами их достижения. В данных проектах четко сформулирована цель, ее значение, но неизвестно как достичь ее наилучшим способом. Третий тип проектов не имеет четких целей, но зато имеет разработанные методы для их достиже-

¹ Turner J. R., Cochrane R. A. Goals-and-methods matrix: Coping with projects with ill defined goals and/or methods of achieving them // International Journal of Project Management. 1993. № 11 (2). P. 93–102.

ния. Эти проекты, как правило, планируются для определения этапов жизненного цикла проекта, где цели определены в концептуальном плане, но их специфика уточняется через стадии проекта. В четвертом типе проектов не известны ни цели, ни методы их достижения. В данных проектах известны только задачи, которые должны быть решены в рамках данного проекта.

Разграничение проектов по типам является важным шагом при формировании «портфеля проектов» и управления им (рис. 2).

Управление портфелем проектов представляет собой механизм, предназначенный для отбора в портфель проектов, для их последующей реализации для достижения поставленных целей. Так как цели «портфеля» отличаются от целей проектов, и объединены лишь общими ресурсами, считаем, что управление проектами наиболее удачно будет осуществляться через управление программами.

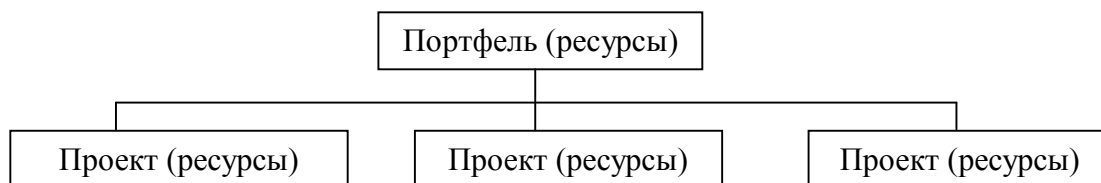


Рис. 2. Портфель проектов

К целям управления портфелем проектов относят: отбор проектов и формирование портфеля, его балансирование, мониторинг выбранных проектов, анализ эффективности портфеля проектов и оценка их взаимосвязи, а также обеспечение эффективного механизма управления проектами.

Управление портфелем часто сравнивают с управлением программой, хотя они имеют ряд различий. Исследователи А. Лучет, А. Рассоу, Дж. Дансен¹ отмечали, что проекты в рамках программы имеют общую цель, а проекты, находящиеся в портфелях, объединены набором необходимых ресурсов.

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

Таблица 1

Основные отличия управления программами и управления 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

¹ International Journal of Project Management. 2004. № 22 (4). P. 289–299.

С. Пелегринелли¹ 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.

Управление программами – процесс управления несколькими взаимосвязанными проектами, направленный на повышение эффективности использования ресурсов, снижение рисков и успешное завершение каждого проекта объединенных общей целью².

Мы согласны с утверждением Х. Кержена³, который считает, что управление программой часто рассматривается как верхний уровень иерархии, состоящей из отдельных проектов (рис. 3).

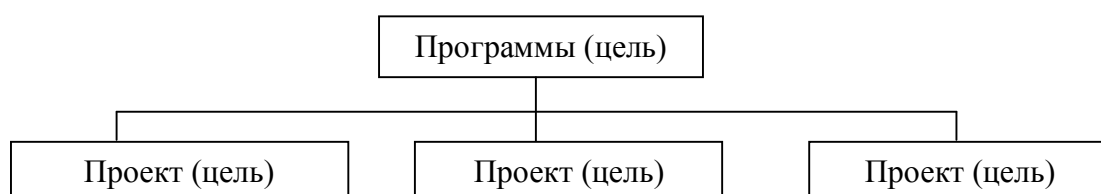


Рис. 3. Программное управление

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 разных точки зрения на то, чем проекты отличаются от программ. С одной стороны, целью проекта является результат⁴, а итогом программы являются последствия⁵. Таким образом, целью проекта может быть новое производство, строительство жилья и т. п. Соединяя эти проекты и комбинируя их, программы в которых они состоят, могут привести к увеличению доходов от нового производства, снижению жилищной напряженности и др.

С другой стороны, считается, что программа – это большой проект или портфель проектов⁶. Однако, по нашему мнению, это не так. При разработке и

¹ Pellegrinelli S. Programme management: Organizing project based change // International Journal of Project Management. 1997. № 15 (3). P. 141–149.

² Рассел Д. Арчибальд. Управление высокотехнологичными программами и проектами = Managing High Technology Programs and Projects. М. : Академия АйТи, 2004. С. 472.

³ Kerzner H. Op. cit. P. 1120.

⁴ All Change Eddie Obeng [Electronic resource] // Financial Times Publishing 1994. URL: [thefullwiki.org/Program management](http://thefullwiki.org/Program_management).

⁵ The Gower Handbook of Programme Management [Electronic resource]. URL: <http://www.ashgate.com>.

⁶ The Definitive Guide to Project Management [Electronic resource]. Nokes, Sebastian. London (Financial Times // Prentice Hall): 2007 URL: <http://www.mymanagementguide.com/project-management-basics/project-methodology-definition>.

реализации проектов особое внимание должно уделяться 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, Inc), 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 программе¹.

В настоящее время за рубежом разрабатываются и совершенствуются общие концепции и методики управления программами. Они обладают рядом особенностей:

- целевая программа ориентирована на разработку комплекса мероприятий с достижением конечных результатов;
- системность целевой программы заключается в согласовании всех ресурсов, организационных звеньев, политических, административно-правовых, планово-аналитических, бюджетно-финансовых, мотивационных, материально-технических, организационных, информационных видов обеспечения, необходимых для достижения главной цели;
- ориентация управления по целям на процесс принятия решения (постановка целей, выявление, анализ проблем, выработка и анализ альтернатив, принятие решений, их выполнение и т. п.), а не на структуру бюджетной и финансовой документации².

В нашей стране существовало «проектное управление», представленное в виде программно-целевого управления. Хотя более успешной формой разработки, реализации и оценки целевых программ является «управление программой». На наш взгляд, структура построения целевой программы, основанная на программно-целевом управлении должна базироваться на «управлении программой». Целевая программа должна реализовываться через ряд взаимосвязанных проектов, согласованных между собой общей целью, взаимосвязанным набором задач и мероприятий, а также четко распределенных между ними ресурсам, направленных на достижение общей цели.

В настоящее время принимаются попытки использования «управления программой» в виде разработки государственных программ РФ.

¹ Руководство проектами и программами: стандарты управления [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iappm.org>.

² Развитие программно-целевого управления в США [Электронный ресурс] // Глобатека. URL: <http://www.globalteka.ru/order/9547.html>.

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

- четко выстраивать структуру государственной программы, согласованную со всеми проектами, входящими в нее;
- определять направления ее реализации, по средствам крепкой взаимосвязи всех ее проектов;
- проводить оценку государственной программы и ее проектов по разработанным оценочным критериям.

В процессе знакомства с зарубежными исследованиями, отечественные ученые стали использовать термин «management by objectives» (МВО). Впервые понятие «management by objectives», что в переводе с английского языка означает «управление по целям», ввел Питер Друкер в 1954 г. в своей книге «Практика управления». С появлением теории П. Друкера программно-целевое управление стало рассматриваться в качестве системы хозяйственного управления.

Однако программно-целевое управление в несистематизированном виде практиковалось издавна в организациях, где устанавливались целевые показатели, и управление осуществлялось на их основе. Например, в Японии первый бум внедрения программно-целевого управления пришелся на период экономического спада (с середины 1960-х до середины 1970-х гг. XX в.).

В настоящее время в научной литературе имеется множество исследований, направленных на интеграцию управленческих систем на основе программно-целевого управления. Цель внедрения программно-целевого управления чаще всего сводится не к рациональному перераспределению и использованию ресурсов, а управлению текущей деятельностью в целях повышения эффективности выполняемой работы, без перераспределения ресурсов. Эффект программно-целевого управления заключается в том, что менеджмент совмещает «управление трудовым процессом» (издание служебных директив, приказов, контроль за их исполнением) с «управление людьми» (создание трудовых стимулов, расширение сферы самоуправления), что приводит к снижению нагрузки на административных работников.

Таким образом, программно-целевое управление можно определить как систематический и организованный процесс, который позволяет сосредоточиться на достижении цели и получить для ее реализации необходимые ресурсы.

Программно-целевое управление легче всего понять, если рассмотреть механизмы его функционирования, выработанные практикой применения отдельных его элементов¹.

¹ Соколова Л. Г. Основы корпоративного менеджмента в государственном и муниципальных секторах управления // Государственное регулирование и устойчивое развитие муниципальных образований : сб. науч. тр. Иркутск, 2011. Вып. 8 (4). С. 34–38.

Во-первых, это механизм поэтапного разложения общих целей на составляющие более мелкого порядка. Схема действия первого механизма представлена на рис. 4.

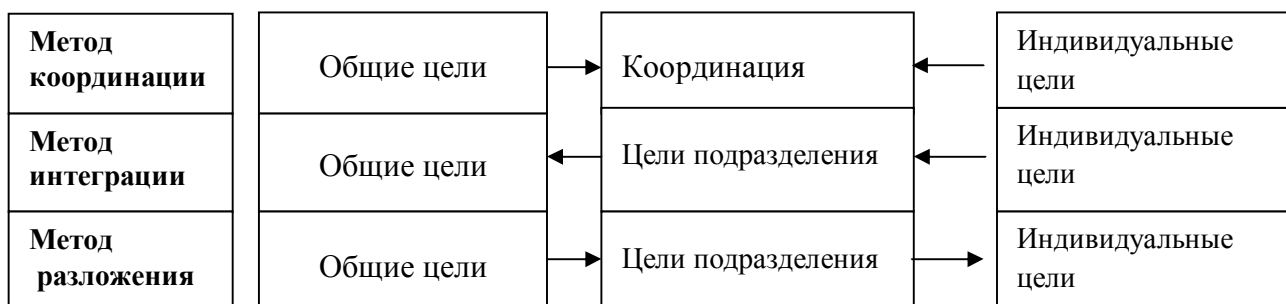


Рис. 4. Методы координации и объединения общих целей

Во-вторых, это механизм постановки целей на последующий период в конце предыдущего (рис. 5), включающий четыре этапа: планирование (Plan), выполнение (DO), проверка (Check), действие (Action).

В зарубежной практике применение этих механизмов позволяет совместить «управление по целям» (MBO) с выделением ресурсов на их выполнение, т. е. с бюджетированием.

Используя данные механизмы программно-целевого управления, возникает возможность разнообразных вариантов принятия управленческих решений, что значительно повышает согласованность планируемых действий и снижает риски их не выполнения.



Рис. 5. Цикл PDCA в программно-целевом управлении

Таким образом, с помощью данных механизмов программно-целевое управление выполняет объединяющую функцию, согласовывая цели государственного, корпоративного и индивидуального функционирования и бюджетирования на достижение поставленных целей. Подобные функции выполняют и прочие административные системы (бюджетный, финансовый контроль, сбытовая деятельность и др.). Особенностью же программно-целевого управления является отсутствие заранее определенного объекта интеграции и контроля, что в значительной степени затрудняет его практическую реализацию. Но, с другой стороны, именно такой тип управления может выявить разницу в качестве управления и стать инструментом его дифференциации.

В исследованиях по программно-целевому управлению авторы используют такие понятия как проблема, цели, задачи, операции, замысел, решение, план, программа. Трудно согласиться с предлагаемым включением в процесс программно-целевого управления всех понятий. В терминологии определения отличительных характеристик программно-целевого управления некоторые понятия теряют смысл, такие, как операции, замысел, решение, план.

Самым сложным элементом при внедрении программно-целевого управления является определение целевого значения объекта. Программно-целевым объектом может являться и хозяйственный план в целом, и снижение себестоимости, и улучшение показателей социального развития территории, и развитие кадрового потенциала. Объект позволяет установить цель. Определенная цель деятельности основывает право организации на существование и использование ресурсов. По утверждению Л. Биарс, без конкретной декларации цели ни одна организация не может разработать четких задач.

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

Такой подход к формулированию цели зачастую объясняется неоднозначным определением в научной литературе содержания понятий «цель» и «задача». Чаще всего цели определяют как желаемые результаты деятельности, достижимые в пределах некоторого интервала времени, а задачи – как желаемый результат деятельности, измеряемый количественно, достижимый за намеченный интервал времени. Приведенные определения не позволяют выявить отличительные признаки приводимых понятий.

Нам представляется, что цели деятельности формируются и фиксируются с использованием проблемно-ориентированного подхода и стратегического менеджмента и обозначают конечный результат.

В отечественной научной литературе формирование целей управленческой деятельности связывают с логикой следующей взаимосвязанной понятийной цепочки (рис. 6).

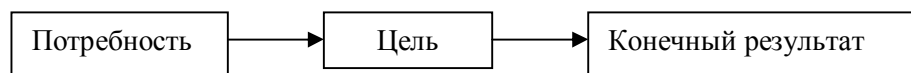


Рис. 6. Понятийная цепочка определения роль цели в управленческой деятельности

Исходя из данной понятийной цепочки, можно утверждать, что целевой ориентир, и соответственно конечный результат формируется из анализа существующих потребностей человека, социума, общества, коллектива. По мере удовлетворения, любая потребность изменяется, модифицируется в качественно новую потребность, которую необходимо также удовлетворить и т. д. Чтобы максимально удовлетворить потребности общества, социальной группы, коллектива и отдельно взятого человека необходимо четко сформулировать цель управленческой деятельности.

Обычно под целью понимают «направляющий элемент деятельности», а также «конкретное состояние отдельных характеристик организации, достижение которых является для нее желательным и на достижение которых направлена ее деятельность».

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 ресурсообеспеченности 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 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. целедостижение, измеряемое в конце процесса действий.

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.

Питер Друкер описал пошаговый процесс управления по целям¹ (рис. 7).

По его мнению, основным принципом управления по целям является правильная постановка целей, понятных всем 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 исполнения цели».

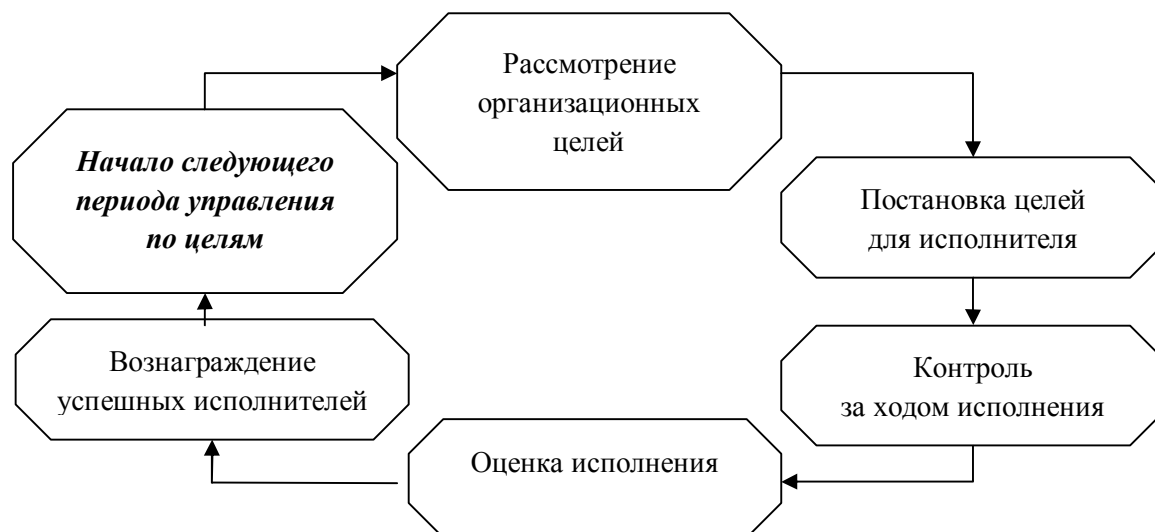


Рис. 7. Пошаговый процесс управления по целям (МВО)

Нам представляется целесообразным при рассмотрении пошагового процесса управления по целям включать блок, содержащий функцию «организация». Это позволит заранее предусматривать установленные нормы, правила, мероприятия, реализация которых будет способствовать достижению цели. Такое дополнение к рассматриваемой схеме не противоречит теории общих функций менеджмента.

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

¹ Друкер П. Ф. Практика управления : пер. с англ. М. : Вильямс, 2001. 398 с.

- 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, плано-аналитического, бюджетно-финансового, мотивационного, материально-технического, организационного, информационного и других видов обеспечения, необходимые для достижения поставленной конечной 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 документации¹.

Программно-целевое управление становится важнейшим инструментом осуществления не только системы хозяйственного управления, но и государственной социальной и экономической политики развития страны и отдельных регионов.

В нашей стране понятие «программно-целевое управление» не получило широкого распространения, ни в научных исследованиях, ни в практической деятельности управляющих структур. Трактуются оно двояко – как программное воплощение крупных управленческих решений, и как реализация комплексного, системного подхода при решении крупномасштабных социально-экономических проблем². В методическом плане программно-целевое управление для нашей страны является относительно новой управленческой системой, недостаточно разработанной. Распространение оно получило только в последние годы, хотя было известно давно и, впервые его элементы использовались еще при разработке плана ГОЭЛРО.

Некоторые исследователи тесно связывают программно-целевое управление с нормативными, балансовыми и экономико-математическими методами, предполагая, что они позволяют реализовать принцип приоритетности планирования³. Это объясняется тем, что программно-целевое управление основано на разработке программ, позволяющих оценить как конечные результаты, решающие цели развития экономики, так и определить наиболее эффективные пути и средства их достижения и ресурсное обеспечение. Объединяя схожие черты с нормативными, балансовыми и экономико-математическими методами, достигается лишь один общий принцип – приоритетность планирования. Нам

¹ URL: www.globalteka.ru/order/9547.html.

² Жуковский А. И., Васильев С. В., Штрейс Д. С. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ (на основе Канадского опыта) / под общ. ред. С. Ю. Фабричного. Оттава ; М. ; В. Новгород, 2006. 175 с.

³ Нормативный метод [Электронный ресурс]. URL: www.consumermarket.ru/?p=68.

представляется, что в отличие от перечисленных методов, программно-целевое управление более широкое понятие, так как имеет свой алгоритм реализации, а так же набор принципов, процедур и правил.

Еще в 1987 г. профессор Е. П. Голубков в своей работе «Проблемы планирования и управления: опыт системных исследований»¹ анализировал определенные трудности, связанные с рассмотрением программно-целевого управления во взаимодействии с методами планирования, поскольку данный метод не вписывается ни в одну классификацию методов планирования. Программно-целевое управление не становится в один ряд с такими методами планирования как балансовый, оптимизации плановых решений, нормативный и др. И в то же время автор подчеркивает, что при разработке целевых программ указанные методы обязательно используются.

В отношении содержания определения программно-целевого управления в отечественной научной литературе также нет единого подхода. По мнению Б. А. Райзберга, Л. Ш. Лозовского, Е. Б. Стародубцевой, программно-целевое планирование и управление – это один из видов планирования и управления, в основе которого лежит ориентация деятельности на достижении поставленных целей. Программно-целевое планирование построено по логической схеме «цели – пути – способы – средства». При программном управлении во главу угла ставится не сложившаяся организационная структура, а управление элементами программы, программными действиями².

В справочной литературе программно-целевое управление определяется как управление, ориентирующееся на достижение конкретного конечного результата в решении определенной проблемы, развитии той или иной отрасли или региона и в заранее установленные сроки³.

Нам представляется, что программно-целевое управление, в отличие от существующих представлений, является более сложной системой. В эволюции его становления и развития, по сложности организации, можно выделить три уровня: регламентное управление, простое целевое управление и программно-целевое управление (рис. 8).

¹ Голубков Е. П., Жандаров А. М. Проблемы планирования и управления: опыт системных исследований. М. : Экономика, 1987. 208 с.

² Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М. : ИНФРА-М, 1999. 479 с.

³ Краткий экономический словарь. М., 1987.



Рис. 8. Уровни эволюции программно-целевого управления

Регламентное управление как вид целевого управления, представляет собой процесс, при котором руководитель разрабатывает конечные цели управления и ограничения по ресурсам.

Простое целевое управление – процесс управления, при котором руководитель разрабатывает сроки и конечную цель, без указания механизма ее достижения, указывает ресурсы. Простое целевое управление дает простор для инициативных решений, но не гарантирует достижения цели.

Программно-целевое управление – процесс, при котором руководитель разрабатывает цель управления и механизм реализации, достижимые сроки и состояние промежуточных значений процесса¹.

Программно-целевое управление является последним, наиболее сложным уровнем управления.

Систематизация характеристик уровней целевого управления представлена в табл. 2.

Таблица 2

Характеристики уровней целевого управления

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

¹ URL: <http://www.iappm.org>.

Таким образом, можно сказать, что в программно-целевом управлении присутствуют **три** элемента: **что?** (объект); **до какой степени?** (целевое значение и ресурсы); **в какие сроки?** (сроки достижения цели).

Проанализировав составляющие компоненты каждого вида целевого управления, нам представляется, что наиболее прогрессивным является программно-целевое управление, так как оно ориентируется на достижение конкретного конечного результата в решении определенных проблем общества в заранее установленные сроки, имеет разработанный механизм достижения намеченных целей и необходимые ресурсы.

Внедрение программно-целевого управления позволяет:

- обеспечить единство общих целей и индивидуальных целей;
- распределить роли между работниками и организационными структурами и, четко определить ожидаемые результаты;
- достичь осознания работниками 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. Программно-целевое управление предназначено для решения сложных проблем общественного производства, возникающих при реализации крупномасштабных народнохозяйственных, межотраслевых и межрегиональных целей с жесткими директивными сроками¹.

В теоретическом аспекте, в научной литературе, многие исследователи отождествляют понятия «программно-целевое управление» и «программно-целевое планирование».

Проблемами применения программно-целевых принципов в планировании и управлении занимались многие западные и отечественные экономисты: А. А. Анохин, М. К. Бандман, Ю. Ш. Блам, Л. Я. Герцберг, А. Г. Гранберг, А. Э. Конторович, В. Я. Любовный, Ю. М. Надольный, Н. Н. Некрасов, В. Е. Селиверстов, З. И. Калугина, Г. Д. Ковалева, Б. А. Райзберг, В. И. Суслов, С. А. Суспицын, Г. А. Шим, Дж. Л. Риггс, Г. Х. Феликс и др.

Одни полагают, что программно-целевое планирование «активно», оно позволяет не только наблюдать ситуацию, но и влиять на ее последствия, что

¹ Краткий экономический словарь. М., 1987.

выгодно отличает его от большинства других методов¹. Другие взаимозаменяют данные понятия.

При характеристике соотношения понятий «программно-целевое управление» и «программно-целевое планирование» мы исходим из общих принципов, определяющих функции менеджмента².

Нам представляется, что программно-целевое планирование необходимо рассматривать как неотъемлемую, составляющую часть программно-целевого управления, поскольку планирование в общем виде представляет собой одну из функций менеджмента.

В научной литературе, в теоретическом аспекте, не определен порядок выполнения функций при внедрении программно-целевого управления. Нам не встретились исследовательские работы, связанные с особенностями реализации функций менеджмента в процессе программно-целевого управления. Эта особенность, прежде всего, связана с выполнением обязательных процедур, для этого вида управления, в алгоритме реализации функций. Если при корпоративном управлении планирование может быть выражено в разработанном плане мероприятий, то в программно-целевом управлении это программа – обязательный нормативный документ. Функция «организация» направлена на выполнение целевых ориентиров программы, а не на выполнение мероприятий плана. Координация является функцией по упорядочению деятельности, призванной обеспечить согласованность действий для достижения цели. Мотивационные мероприятия стимулируют участников программ на обеспечение поставленных целей, а не на расходование ресурсов. Контрольные функции в программно-целевом управлении позволяют расширить рамки функции планирования во временном периоде, поскольку они по циклу PDCA ей предшествуют. При других видах управления контрольные функции могут быть окончательным этапом деятельности.

Реализацию общих функций менеджмента³, при внедрении программно-целевого управления, можно отразить следующим образом (рис. 9).

¹ Жуковский А. И., Васильев С. В., Штрейс Д. С. Указ. соч.

² Мескон М. Х. Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента : пер с англ. М. : Дело, 2000. 704 с.

³ Там же.

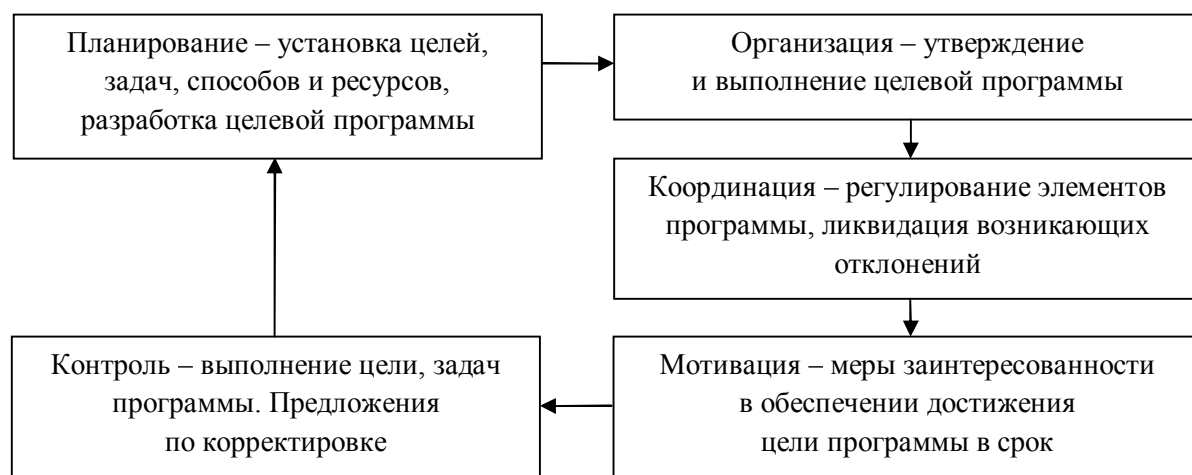


Рис. 9. Функции программно-целевого управления

Как видно, все функции программно-целевого управления имеют самостоятельный, законченный цикл выполнения, ориентированный на определенный результат. Поэтому, анализируя функции программно-целевого управления, можно выстроить по каждой из них самостоятельный алгоритм ее реализации.

Исходя из этого, можно определить отличительные характеристики каждой функции программно-целевого управления. Так, программно-целевое планирование – это один из видов планирования, в основе которого лежит ориентация деятельности на достижение поставленных целей, т. е. планируется объект, целевой ориентир, срок его достижения, задачи и ресурсы, обеспечивающие достижение цели.

Алгоритм реализации функции программно-целевого планирования выстраивается по логической схеме «цели – задачи – методы – средства» (рис. 10). В начале определяются цели, которые должны быть достигнуты, потом намечаются задачи, посредством которых будет достигаться цель, а затем – более детализированные методы и средства (ресурсы). В конечном итоге, поставив перед собой определенные цели, субъект управления разрабатывает программу действий по их достижению. Отсюда следует, что особенностью реализации функции планирования является не просто прогнозирование будущих состояний системы, а составление конкретной программы по изменению состояния системы для достижения желаемых результатов.

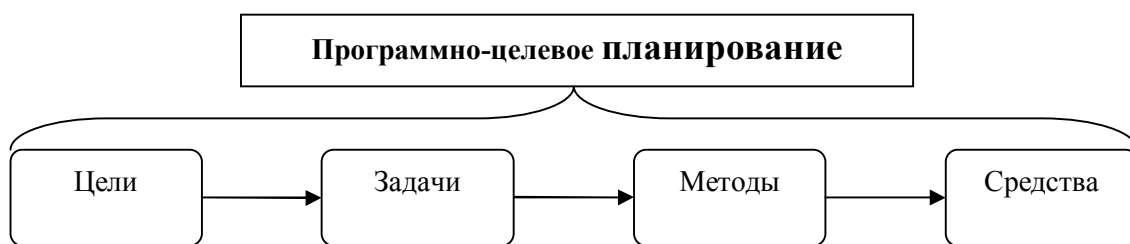


Рис. 10. Схема построения программно-целевого планирования

К особенностям программно-целевого планирования можно отнести способ влияния на функционирующую систему управления. Во главу угла ставится не система сама по себе, ее составные элементы и сложившаяся организационная структура, а управление элементами программы, программными действиями.

Планирование осуществляется с соблюдением конкретных принципов, т. е. правил формирования, обоснования и организации разработки плановых документов. Основными из них являются: научность, социальная направленность, повышение эффективности, пропорциональность и сбалансированность, приоритетность, согласование кратко-, средне- и долгосрочных целей¹.

Принцип научности реализуется в том, что плановые документы должны разрабатываться с использованием законов общественного развития, анализа тенденций и прогнозов социально-экономического функционирования общества.

Принцип социальной направленности планирования подразумевает первоочередной учет интересов человека и общества, направленность планов на удовлетворение их потребностей.

Принцип повышения эффективности производства требует, чтобы результаты выполнения планов достигались с максимальной экономией труда и ресурсов на единицу продукции. Важны при планировании такие показатели эффективности, как рост производительности труда, снижение материало-и энергоемкости, повышение фондоотдачи, рентабельности и т. д.

Принцип пропорциональности и сбалансированности заключается в том, что рост объемов продукции и услуг должен сопровождаться улучшением структуры хозяйства, уменьшением доли отсталых производств, расширением применения высоких технологий и др. При этом должны увеличиваться объемы продукции, имеющей максимальный спрос на мировом рынке, главным образом, товаров с большей долей добавленной стоимости, и сокращаться сырьевые поставки другим странам.

¹ Жуковский А. И., Васильев С. В., Штрейс Д. С. Указ. соч.

Принцип приоритетности, выражается в приоритете общественного развития, что должно главенствовать при составлении планов. В связи с тем, что в государстве всегда есть ограниченность в каких-либо ресурсах (трудовых, материальных, природных и др.), правительство должно определять такие направления в развитии страны, которые имеют первоочередное значение для общества в данный период.

Принцип согласования краткосрочных и долгосрочных целей по существу является продолжением принципа пропорциональности, но здесь главное внимание уделено учету целей при планировании на временных отрезках. Ожидаемые результаты планов при этом должны согласовываться со стратегическими целями общества.

Исходя из составных элементов, принципов формирования, уточним содержание определений программно-целевого управления и программно-целевого планирования.

Программно-целевое управление – это процесс воздействия объекта на субъект, основывающийся на особом способе реализации общих функций управления, направленный на достижение целей с помощью механизма реализации (целевых программ) и сроков решения социально-экономических проблем на любом уровне управленческой иерархии.

Программно-целевое планирование представляет собой одну из функций программно-целевого управления, в процессе которой обосновывается механизм реализации (целевая программа) и сроки достижения поставленной цели для решения социально-экономических проблем.

Очевидно, что данные понятия отличны друг от друга и, их нельзя рассматривать в качестве взаимозаменяемых. Программно-целевое управление предполагает реализацию четырех функций управления: планирования, организации, мотивации и контроля. В то время как программно-целевое планирование выполняет только роль одной функции программно-целевого управления. К тому же оба процесса имеют разные алгоритмы реализации.

Алгоритм реализации в программно-целевом управлении включает в себя в качестве основного этапа «колесо управления» и имеет замкнутый цикл.

Алгоритм реализации программно-целевого планирования имеет повторяющийся цикл и включается составной частью в «колесо управления».

Уточнение понятийного аппарата позволяет рассмотреть процесс функционирования программно-целевого управления.

1.2. Регион как субъект программно-целевого управления

Социально-экономическое развитие России определяется развитием отдельных регионов, объединенных хозяйственными, социальными, демографическими, культурными и другими видами связей в единое пространство. Поэтому внедрение в практику программно-целевого управления выделяет главным субъектом управления регион.

Социально-экономическое развитие регионов рассматривается двояко: во-первых, как процесс и, во-вторых, как система мер государства, обеспечивающая это развитие, осуществляемых различными организационными структурами. Социально-экономическое развитие регионов, как процесс, направлено на повышение благосостояния населения, изменение структуры его потребностей, форм жизнедеятельности и условий взаимодействия между отдельными экономическими субъектами – государством, территориями, организациями и индивидуумами. Социально-экономическое развитие как система мер определяется совокупностью мероприятий, разработанных и согласованных между собой (в большей или меньшей степени) на разных уровнях управления в зависимости от степени экономического, политического, духовного и т. д. развития, направленных на поступательное позитивное движение к достижению намеченных целей. В зависимости от области (сферы) исследования регионов, социально-экономическое развитие является предметом пристального изучения со стороны ученых-экономистов, географов, экологов, социологов и других специалистов.

Рассматривая теоретико-методические проблемы регионального развития, следует уточнить понятие самого объекта изучения – «регион».

Понятие «регион» (лат. *regio* – страна, край, область) в научной литературе и в повседневной практике не имеет однозначного толкования. «Регион», «территория», «территориальная система», «региональная экономика», «район» и другие термины используются по большей части как синонимы без их четкого разграничения, акцентируя разные аспекты и точки зрения при его изучении.

Существует ряд трактовок, рассматривающие данное понятие с географической точки зрения. Так, Н. Н. Колосовский писал: «Во всякой науке самым сложным делом оказываются исходные положения и понятия... в географии таковым оказывается учение о районах»¹. Для экономических наук понятие «район» связано с пространственным и территориальным аспектом общественного воспроизводства.

¹ Колосовский Н. Н. Теория экономического районирования. М. : Экономика, 1968. 189 с.

В свою очередь Э. Б. Алаев¹ рассматривает данное понятие намного шире. Он проводит следующее разграничение между данными терминами: «Территория – это ограниченная часть твердой поверхности земли с присущими ей природными и антропогенными свойствами и ресурсами, характеризующаяся протяженностью (площадью) как особым видом «пространственного» ресурса и географическим положением и другими качествами». Здесь явно превалирует географический аспект. С точки зрения прикладного экономического воздействия, по его мнению, «район – это территория, по совокупности насыщающих ее элементов отличающаяся от других территорий, обладающая единством, взаимосвязанностью составляющих элементов, целостностью, причем эта целостность – объективное условие и закономерный результат развития данной территории». Далее автор отмечает, что термин «регион» употребляется многозначно, в том числе как синоним термина «район»².

Согласен с Э. Б. Алаевым и А. И. Добрынин³, определяя регион как «территориально-специализированную часть народного хозяйства страны, характеризующаяся единством и целостностью воспроизводственного процесса».

А. С. Маршалова и А. С. Новоселов⁴ рассматривают единство и различие терминов «район» и «регион» следующим образом: во-первых, регион является частью территории; во-вторых, термины «район» и «регион» обозначают часть общей территории и являются синонимами применительно к ограниченной части пространства с общими признаками (например, Ангаро-Енисейский регион). Регион здесь является «не только подсистемой социально-экономического комплекса страны, но и относительно самостоятельной его частью с законченным циклом воспроизводства, особыми формами проявления стадий воспроизводства и специфическими особенностями протекания социальных и экономических процессов».

Регион рассматривается и с точки зрения административной управляемости. Например, В. Н. Лексин и А. Н. Швецов⁵ считают регион «определенной частью социального, природного, экономического, инфраструктурного, культурно-исторического пространственного потенциала государства, которая находится в юрисдикции субфедеральных или местных (муниципальных) органов власти».

¹ Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. М. : Экономика, 1983. С. 50.

² Там же. С. 67–69.

³ Добрынин А. И. Региональные пропорции воспроизводства. Л. : ЛГУ, 1977. С. 9.

⁴ Маршалова А. С., Новоселов А. С. Основы теории регионального воспроизводства. М. : Экономика, 1998. С. 13–14.

⁵ Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М. : УРСС, 1999. С. 324.

В. Каганский¹ видит регион как организованный и регламентированный системой норм объект приложения управленческих усилий. «Регион – институциональный и одновременно реальный район, он возникает, когда территориальная организованность деятельности фиксируется системой норм (культурных или правовых)», что позволяет с регионом «что-то делать: исследовать, проектировать, конструировать, и т. п. в некоторых пространственных рамках».

В определениях П. И. Алампива², В. В. Кистанова³ и Н. Н. Некрасова⁴ общим являются три признака региона: сама территория, ее специализация и наличие экономических связей. В условиях административно-распределительной системы хозяйствования, преобладания отраслевого принципа управления разнообразие в трактовках терминов не играло большой роли, так как развитие территории определялось отраслевыми решениями в соответствии с направлениями пятилетнего плана социально-экономического развития страны.

Европейское Экономическое Сообщество (Европейский Союз) разработало общее для всех стран Евросоюза понятие региона: основным признаком региона служит его социально-экономическое единство со всей экономикой страны, когда экономические процессы, протекающие в регионе, отражают основные закономерности общественного воспроизводства, сложившиеся под влиянием экономических, социальных и природных факторов. Это означает признание идентичности государственных и региональных целей.

В основных положениях региональной политики в РФ (1996 г.)⁵ регион обозначен как «часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов. В тех случаях, когда регион выступает как субъект права, под ним понимается только субъект Российской Федерации».

Известный российский ученый – регионалист А. Г. Гранберг⁶ определил регион как «территорию, отличающуюся от других территорий по ряду признаков, обладающую целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов». Регион рассматривался им как многофункциональная и многоаспектная система:

¹ Каганский В. Культурный ландшафт и советское обитаемое пространство. М. : НЛЮ, 2001. С. 319–342.

² Алампиев П. И. Экономическое районирование СССР. Кн. 2. М. : Экономика, 1963.

³ Кистанов В. В. Комплексное развитие и специализация экономических районов СССР. М. : Экономика, 1968. 128 с.

⁴ Некрасов Н. Н. Региональная экономика. М. : Наука, 1975. 524 с.

⁵ Собр. законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2756.

⁶ Гранберг А. Г. Основы региональной экономики. М. : ГУ ВШЭ, 2000. 494 с.

- регион как квази – государство, т. е. обособленная подсистема государства;
- регион как квази – корпорация – в форме субъекта хозяйственной деятельности;
- регион – субъект рынка;
- регион – социум, т. е. участник социальных отношений.

В первом случае основной функцией региональной власти является взаимодействие общегосударственных и региональных органов власти по регулированию и координации региональных экономик в системе всей национальной экономики. Регион «квази – корпорация», являясь крупным самостоятельным субъектом экономической деятельности и конкурентной борьбы на свободном рынке, распределяет свои ресурсы, взаимодействует с национальными и транснациональными корпорациями и не требует вмешательства государства в свое развитие. «Регион – рынок» выявляет общие условия экономической деятельности (предпринимательский климат) и особенности региональных рынков товаров, услуг, труда, финансовых ресурсов и т. д. В «регионе – социуме» акцент сделан на воспроизводство социальной жизни, развитие систем расселения, изучение функций и интересов различных социальных групп. Этот подход шире экономического, так как включает различные стороны жизнедеятельности в регионе: политические, экономические, социальные (образовательные, медицинские, культурные) и др.

Таким образом, каждый аспект понятия «регион» имеет свой предмет изучения и приложения управленческих усилий. В нормативно-правовых актах РФ¹, в условиях реформы государственного управления, регион рассматривается двояко: с одной стороны, как *субъект* бюджетного планирования, имеющий полномочия по формированию и распределению своих бюджетных ресурсов с целью повышения результативности и оптимизации бюджетных расходов. Однако такая «оптимизация» с точки зрения власти порой отражается негативно на развитии населенных пунктов с малой численностью (например, сокращение школ, фельдшерских пунктов и др. социальных объектов), что ведет к снижению качества жизни. С другой стороны, регион является *объектом* бюджетного планирования, так как на него направлено управленческое воздействие со стороны вышестоящих органов власти путем перераспределения централизован-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации (по сост. на 20.01.2012 г.). М. : Проспект : КноРус, 2012. 272 с. ; Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования» Минфина и Минэкономразвития России от 03.06.2004 г. ; Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования : постановление Правительства РФ № 249 // Рос. газ. 2004. 22 мая ; О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : федер. закон РФ № 115 от 23.06.1995 г. (с изм. на 09.07.1999 г.) // Там же. 1999. 14 июля.

ных ресурсов, решение о которых принимается на различных уровнях и согласовывается.

Между тем, несмотря на регламентируемые полномочия, финансовая и хозяйственная самостоятельность регионов весьма ограничена рамками действующего экономического законодательства, и по-прежнему, идет централизованное распределение ресурсов, как при планово-административной системе управления.

Таким образом, рассматривая регион с различных позиций в условиях рыночной экономики, необходимо найти консенсус в определении понятия, чтобы достичь единообразия при районировании страны и законодательно закрепить статус территории с соответствующими бюджетными полномочиями.

В настоящее время, при сохранении в экономике значительного государственного сектора, регион является одновременно территорией, административно-хозяйственной единицей и объектом бюджетного планирования (рис. 11).

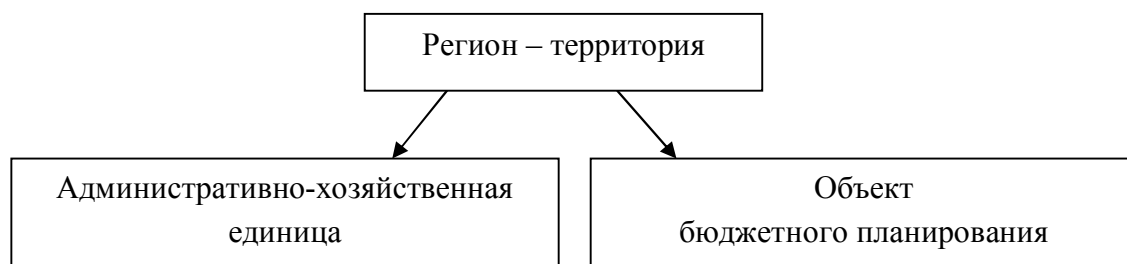


Рис. 11. Существующее содержание понятия «регион»

В условиях реформы государственного управления в стране регион становится *субъектом развития*, осуществляя управление происходящими на территории социально-экономическими процессами с помощью различных инструментов и технологий (традиционных и инновационных). Для эффективного управления регион теперь самостоятельно, а не из федерального центра, проводит анализ территориальной ситуации с выявлением существующих проблем, их глубины и остроты. Затем анализирует возможности территории по решению проблем с учетом имеющихся ресурсов, разрабатывает план-прогноз развития территории, изыскивает источники финансирования, в том числе с привлечением ресурсов коммерческих структур, регулярно проводит мониторинг, контроль и оценку достигнутых результатов, корректировку поставленных целей и задач и изменение планов, проектов и программ. Основными документами развития территории в этом случае становятся региональные целевые программы, ориентированные на решение региональных проблем в условиях финансового самообеспечения. В связи с этим, регион становится субъектом раз-

вития, использующий только ему присущие инструменты управления, основным из которых является программно-целевое управление (ПЦУ) (рис. 12).

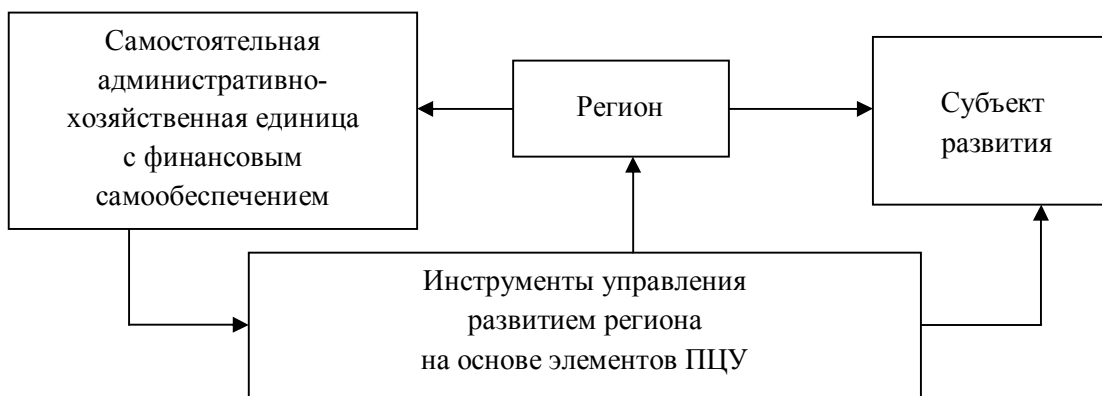


Рис. 12. Регион как субъект развития и программно-целевого управления

Таким образом, понятие «регион», применительно к современному этапу государственного регионального развития, включило в себя новые функции и расширило свое содержание.

Регион – это подсистема социально-экономического комплекса страны, связанная многообразными рыночными отношениями с другими территориями, является самостоятельной финансовой единицей и субъектом развития на основе государственных программ с ориентацией на достижение определенных результатов.

Для целей управления регионами разработаны их различные классификации и типологии, по количественным и качественным признакам. В региональном управлении выделяют факторы районирования, относительно сферы исследования. Так, в географии – это природные факторы, в медицине – заболеваемость населения, в администрировании – административно-территориальное деление и т. д.

В советское время одной из главных задач районирования было обеспечение управляемости развитием государства, что отразилось в централизации и децентрализации различных функций управления, распределении полномочий органов власти и управления по уровням и границ самостоятельности регионов.

В этих целях регионы различали:

- по территориальному разделению труда (крупные экономические зоны, территориально-производственные комплексы и промышленные узлы);
- национально-государственному устройству (республики, края, области, автономные округа, автономная область, города федерального значения);
- реализации региональных программ (сырьевых, экологических, программ развития депрессивных регионов, освоения новых территорий, свободных экономических зон);

- остроте проблем (отсталые, депрессивные, кризисные, приграничные регионы);
- внутренней структуре (однородные и узловые);
- целям государственного регулирования (Центральный, Северный, Северо-Западный, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный, Поволжский, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный, Калининградский район)¹.

В настоящее время в связи с изменением функций региона не только как административно-хозяйственной единицы и объекта бюджетного планирования, но и прежде всего как самостоятельного субъекта развития с финансовым самообеспечением, изменилась и методология планирования. Директивное планирование заменено на самостоятельное низовое планирование, с ориентацией на результат развития региона.

Это отражено в Конституции РФ² и Бюджетном кодексе РФ³. Субъекты Российской Федерации получили определенную самостоятельность в управлении государственными финансами. Регионам переданы полномочия по увеличению доходной части бюджета, для перехода «из категории субъектов Российской Федерации с низким уровнем бюджетной обеспеченности в категорию с более высоким уровнем бюджетной обеспеченности», при условии эффективного использования региональных финансов с ориентацией на результативность бюджетных расходов, повышение ответственности и самостоятельности в распоряжении ресурсами⁴.

Таким образом, в условиях реформы государственного управления, в зависимости от проблем региона и возможностей их решения со стороны разных государственных структур, меняется содержание типологий регионов. Она должна характеризовать возможности территориального результативного самоуправления, а не подчинение и зависимость региона от вышестоящих структур, определяющих направления его развития и централизованно распределяющих ресурсы.

В настоящее время используются две основные типологии регионов – Министерства регионального развития РФ и Министерства финансов РФ. Согласно типологии Министерства регионального развития РФ, разработанной в 2005 г. на основе «Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Рос-

¹ Гладкий Ю. Н., Чистобаев А. И. Регионоведение. М. : Гардарики, 2003. 384 с. ; Гранберг А. Г. Основы региональной экономики. М. : ГУ ВШЭ, 2000. 494 с. ; Мамедов А. К. Технология принятия решений в управленческой деятельности. М. : Наука, 2001. 178 с.

² Конституция Российской Федерации : (принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.). М. : Айрис-пресс, 2004.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации.

⁴ Концепция национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 17.12.1997 г. № 1300 // Рос. газ. 1997. 19 дек.

сийской Федерации», под «типом» субъекта Федерации понимается «объективно сложившийся, относительно устойчивый комплекс присущих территории субъекта Федерации условий и особенностей социально-экономического развития, характеризующий его место и роль в национальной экономике»¹. По уровню социально-экономического развития выделено четыре типа регионов (табл. 3), в которых субъекты РФ одного типа имеют близкие значения показателей социально-экономического развития и общие тенденции развития.

Таблица 3

Типология регионов РФ
(по методике Министерства регионального развития РФ)

Типы и подтипы регионов	Основные черты
<p>1. Регионы – локомотивы роста (10 регионов), подтипы:</p> <p>1.1. Подтип «мировые города» (2 субъекта – Москва и Санкт-Петербург)</p> <p>1.2. Подтип «центры федерального значения» (8 субъектов РФ)</p>	<p>Весомый вклад в прирост ВВП страны; высокий научно-технический потенциал; в перспективе регион может стать центром развития для соседних территорий на основе стратегии</p>
<p>2. Опорные регионы.</p> <p>2.1. Подтип «Опорные регионы – сырьевые» (8 субъектов РФ) экспортноориентированные территории, нацеленные на обеспечение транзитной экономики с отсутствием высокоорганизованной урбанистической среды;</p> <p>2.2. Подтип «Опорные регионы – старо промышленные» (15 субъектов РФ, в том числе Иркутская область)</p>	<p>Дефицит конкурентоспособных проектов развития, традиционное промышленное производство с устаревшей технологической базой, дефицитом кадров, низким уровнем жизни населения, избыточной инфраструктурой</p>
<p>3. Депрессивные регионы</p> <p>3.1. Подтип «Депрессивные регионы фоновые» (32 субъекта Федерации, включая Республику Бурятия и Читинскую область)</p> <p>3.2. Подтип «Депрессивные регионы кризисные» (16 субъектов РФ)</p>	<p>3.1. Низкий уровень жизни населения, устаревшая технологическая база, недостаточное рыночное позиционирование, дефицит кадров</p> <p>3.2. Существенное отставание от других регионов страны по уровню социально-экономического развития с высоким уровнем безработицы, слабой инфраструктурной обеспеченностью городских поселений и высоким уровнем социальных конфликтов</p>

¹ Типология регионов Министерства регионального развития РФ, сформированная на основе «Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации», представленной на заседании Правительства Российской Федерации 30 июня 2005 г. [Электронный ресурс] // Министерство регионального развития РФ : офиц. сайт. URL: <http://archive.minregion.ru/OpenFile.ashx/Download?AttachID=813>.

Типы и подтипы регионов	Основные черты
4. «Особые районы» (Чеченская Республика и Ингушетия)	Низкая пространственная мобильность, высокий уровень безработицы, экономическая стагнация, сложная политическая ситуация

По этой типологии 10 регионов отнесены к регионам – локомотивам роста, 23 – к опорным, 50 – к «депрессивным»¹.

В свою очередь типология Министерства финансов РФ² объединяет все регионы по уровню бюджетной обеспеченности в 5 типов (табл. 4). Она была создана в связи с образованием в 1994 г. Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ³. Право на финансовую помощь из федерального бюджета имели регионы «нуждающиеся в поддержке» и «особо нуждающиеся в поддержке» (реципиенты). По данной типологии в 2006 г. только 6 регионов были «донорами», а остальные 80 – «реципиентами»⁴. В 2011 г.⁵ в списке регионов-доноров присутствует Иркутская область. Однако в связи с зачислением собираемых на территориях доходов и в консолидированный бюджет субъекта РФ, и в федеральный бюджет, эта типология не отражает реальные потоки бюджетных средств и не может однозначно интерпретировать результаты финансово-хозяйственной деятельности в регионе.

Таблица 4

Типология регионов РФ (по методике Министерства финансов РФ)

Типы регионов	Основные черты
Доноры	Профицит бюджета 30 % и выше
Стабильные доноры	Профицит бюджета 9–20 %
Нестабильные	Профицит/дефицит бюджета +8 % (–8 %)
Реципиенты	Дефицит бюджета 9–39 %
Хронические реципиенты	Дефицит бюджета более 40 %

При сравнении типологий Министерства регионального развития РФ и Министерства финансов РФ между ними можно проследить определенную взаимосвязь: так, регионы-локомотивы, опорные регионы относятся к регионам

¹ Проект «Типология регионов» [Электронный ресурс] // Независимый институт социальной политики. URL: http://atlas.socpol.ru/typology/table_types.shtml.

² Сигова С. В., Гуртов В. А., Ревайкин А. С. «Доноры» и «реципиенты»: два подхода // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов : тр. Седьмой науч.-практ. конф. 30 мая – 1 июня 2007 г. Петрозаводск, 2007. С. 288–302; Сигова С. В., Гуртов В. А. Типология субъектов Федерации на основе анализа доходов и расходов бюджетной системы РФ // Финансы. 2007. № 8. С. 35–43.

³ О федеральном бюджете на 1994 г. : федер. закон РФ от 01.07.1994 г. № 9 // Рос. газ. 1994. 3 июля.

⁴ Сигова С. В., Гуртов В. А. Новый подход в определении «доноров» и «реципиентов» бюджетной системы РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.labourmarket.ru/conf4/reports/sigova.doc>.

⁵ О федеральном бюджете 2009–2011 гг. : федер. закон РФ от 24.11.2008 г. № 132 // Рос. газ. 2008. 26 нояб.

донорам, способным развиваться за счет собственных доходов на территории. От них путем перераспределения доходов через федеральный бюджет с помощью механизма трансфертов финансовая помощь поступает регионам депрессивным и кризисным, т. е. регионам-реципиентам (табл. 5).

Таблица 5

Зависимость развития региона и бюджетной обеспеченности

Тип региона по типологии Министерства регионального развития РФ	Тип региона по типологии Министерства финансов РФ
Локомотивы роста	Доноры и стабильные доноры
Опорные регионы	Нестабильные доноры
Депрессивные регионы	Реципиенты
Особые районы	Хронические реципиенты

Очевидно, что программно-целевое управление можно внедрять в регионах, где есть достаточная база для развития – в локомотивах и опорных регионах. В нестабильных регионах – депрессивных и кризисных – не следует отказываться от административно-экономического управления, реализуемого с помощью смет. Задача управления заключается в грамотном перераспределении ресурсов для развития экономики регионов, прежде всего, по целевым программам, чтобы «подтянуть» слабые в экономическом и финансовом отношении регионы, вывести их на уровень стабильных регионов, не нуждающихся в помощи извне. Таким образом, в соответствии с нормативно-правовыми актами¹, регламентирующими административное устройство, права на распоряжение бюджетными средствами, управление всеми сферами жизнедеятельности и др., для целей программно-целевого управления (ПЦУ) в условиях бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), предлагается использовать следующую классификацию регионов (табл. 6).

Таблица 6

Классификация регионов

Признак классификации	Регионы – локомотивы роста	Опорные регионы	Депрессивные регионы	Особые регионы
По уровню бюджетной обеспеченности	Доноры и стабильные доноры	Нестабильные доноры	Реципиенты	Хронические реципиенты
По целям управления	Социальные Экономические	Социальные Экономические	Социальные	Социальные

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации ; Конституция Российской Федерации ; Федеральный закон РФ от 23.06.1995 г. № 115 ; О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента России от 19.01.2010 № 849 // Рос. газ. 2010. 20 янв. ; О военно-административном делении Российской Федерации : указ Президента РФ от 20.09.2010 № 1144 // Там же. 22 сент. С. В. Сигова, В. А. Гуртов. Указ. соч. С. 35–43.

Признак классификации	Регионы – локомотивы роста	Опорные регионы	Депрессивные регионы	Особые регионы
	Экологические			
По срокам реализации целевых программ	Долгосрочные Среднесрочные Краткосрочные	Среднесрочные Краткосрочные	Краткосрочные	Краткосрочные
По возможности внедрения ПЦУ	Возможно	Возможно	Не возможно	Не возможно
По использованию БОР в управлении регионом	Возможно	Возможно	Не возможно	Не возможно

Задачей изучения регионов является поиск эффективных путей жизнеобеспечения населения и расчет индикаторов, определяющих «региональное развитие».

В научной литературе до настоящего времени не сложилось общепринятого единообразного определения термина «региональное развитие». Для раскрытия содержания этого термина в региональной экономике разработаны многочисленные теории, объясняющие закономерности и принципы развития регионов, рационализацию экономического пространства, межрегиональные взаимодействия и размещение видов деятельности людей¹.

На содержание и структуру региональной экономики значительное влияние оказывают общие макроэкономические теории, теоретическая география, теории устойчивого развития, так как регион является структурным аналогом страны на более низком уровне. Учитывая качественные различия между экономикой региона и страны, большое значение придается детализации исследования отдельных проблем (инфраструктуре, расселению, экологическим аспектам и т. д.) на основе анализа внутренней структуры региона с использованием положений микроэкономики.

В современной региональной науке отмечены разнообразные теоретические подходы к раскрытию содержания понятия «развитие региона», появляются новые направления исследований в зарубежных и национальных научных школах. Эти теории можно систематизировать по следующим направлениям: теории экономического развития регионов; теории социального развития (теории благосостояния); теории эколого-экономического моделирования и теории устойчивого развития регионов.

Среди *теорий экономического развития регионов* можно выделить учения Т. Компанеллы, Р. Кантильона, Дж. Стюарта, А. Смита, Д. Рикардо, Й. Тю-

¹ Гранберг А. Г. Указ. соч.

нена, В. Лаунхардта, А. Вебера, В. Кристаллера, Т. Манна, О. Курно, П. Самуэльсона, Л. Вальраса, У. Айзарда, В. Леонтьева, Н. Н. Некрасова, В. Е. Селиверстова, В. И. Суслова, С. А. Суспицына, В. С. Афанасьева и др.

В этих исследованиях смысл экономического развития заключается в ускорении экономического роста. Здесь предлагаются различные поведенческие гипотезы, разные понятия и категории при объяснении процесса развития с различными выводами и руководящими указаниями. Экономический анализ регионального развития, начиная с рассмотрения региона в виде географической карты¹, дошел до описания пространства в виде совокупности регионов с межрегиональным взаимодействием и последовательным включением в анализ различных факторов экономического развития региона. Особый интерес здесь представляют пространственные теории размещения производства, межрегиональной торговли, специализации регионов и экономического роста, на основе которого планируется повышение благосостояния населения.

В *теориях социального развития*, в связи с его междисциплинарным изучением и различиями в подходах к анализу социального развития в общественных науках, общепринятое определение «социальное развитие» отсутствует. В экономических науках социальное развитие ассоциируется с ростом благосостояния групп индивидов (территориальных общностей) – жителей стран, регионов, называемых «совокупным субъектом»². Важными факторами социального развития служат демографические характеристики, практически при полном игнорировании политической, экологической и других форм жизнедеятельности. До конца 1980-х гг. в западной и отечественной экономической науке понятие и оценка благосостояния населения различались методологически. Основное внимание уделялось двум аспектам: структурным (по компонентам благосостояния) и операциональным (возможность количественной оценки благосостояния). В основе лежат теории благосостояния, удовлетворения потребностей, потребления, бедности³, в рамках которых рассматриваются различные концепции. Приоритетными из них являются две: развитие челове-

¹ Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе. М. : Дело : ЛТД, 1994. 462 с. ; Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию : указ Президента РФ от 01.04.1996 № 440 // Рос. газ. 1996. 2 апр. ; Теория экономического развития. Современная экономическая мысль / под ред. В. С. Афанасьева и Р. М. Энтова. М. : Прогресс, 1981. 237 с.

² Рывкина Р. В. Драма перемен: экономическая социология переходной России. М. : Дело, 2001. 135 с.

³ Бедность: альтернативные подходы к определению и измерению : кол. монография // Науч. докл. Вып. № 24. М. : Моск. Центр Карнеги, 1998. С. 15 ; Беккер Г. Человеческий капитал (гл. из кн.) // США: экономика, политика, идеология. 1993. № 1 ; Зубаревич Н. В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М. : Едиториал УРСС, 2003. 378 с. ; Макоули А. Определение и измерение бедности // Бедность: взгляд ученых на проблему (демография и социология). М., 1994. Вып. 10 ; Можина М. А. Распределительные отношения: доходы и потребление населения. М. : ИСЭПН РАН. 2001. 274 с. ; Ослунд А. Шоковая терапия в Восточной Европе и России. М. : Республика, 1994. 186 с.

ского потенциала и качество жизни. Эти концепции отличаются выраженным целеполаганием, четкой структурой, включают все основные содержательные понятия (условия и уровень жизни, потребительскую деятельность, характеристики человеческого капитала и качества населения). Большинство теорий положено в основу изучения и оценки текущего состояния, а также разработки программ социального развития страны и регионов.

Среди теорий эколого-экономического моделирования большое значение в 70–80-е гг. XX в. имели работы К. Г. Гофмана¹, А. А. Гусева², Е. В. Рюминой³, В. И. Гурмана⁴, В. И. Денисова⁵, А. Б. Горстко⁶, О. П. Бурматовой⁷, Г. В. Шалабина⁸, М. Я. Антоновского⁹ и др.

В рамках эколого-экономического моделирования выделяют два подхода для определения развития региона. Во-первых, метод системной динамики Дж. Форрестера на основе экспертных оценок, в результате чего получается трудно поддающаяся интерпретации модель, отражающая эколого-экономическое развитие региона. Во-вторых, метод межотраслевого баланса (МОБ) В. Леонтьева и Д. Форда (1972 г.), основанный на анализе «затраты – выпуск». На основе модели межотраслевого баланса в 70-х гг. в СССР была предложена модифицированная схема для проведения практических расчетов потребностей в ресурсах для выпуска продукции в регионе и оценки эколого-экономического развития по отдельным экономическим районам.

В отличие от экономических учений в эколого-экономические модели введены показатели производственных ресурсов, выбросов загрязнителей в окружающую среду, затрат на охрану природы и др. Эти модели используются по отдельным экономическим районам для определения негативного влияния дея-

¹ Гофман К. Г. Экономическая оценка природных ресурсов в условиях социалистической экономики. М. : Наука, 1977. 286 с.

² Гусев А. А. Проблемы совместного прогнозирования развития экономики и охраны атмосферы. М. : Экономика и мат. методы. 1979. Т. 15. Вып. 1.

³ Рюмина Е. В. Экологический фактор в экономико-математических моделях. М. : Наука, 1980. 137 с.

⁴ Гурман В. И. Системный подход к информационным и управленческим процессам в регионе // Пути и средства достижения сбалансированного эколого-экономического развития в нефтяных регионах западной Сибири : Тр. НДИ. Нижневартовск, 1995. Вып. 1 ; Эколого-экономическая стратегия развития региона: математическое моделирование и системный анализ на примере Байкальского региона / В. И. Гурман [и др.] ; под ред. В. Е. Викулова. Новосибирск : Наука, 1990. 241 с.

⁵ Денисов В. И. Народнохозяйственные модели оптимального развития природных комплексов. М. : Наука, 1978. 127 с.

⁶ Горстко А. Б. Имитационная система «Азовское море» // Тр. ВНИИВО. Вопросы математического исследования и моделирования экосистемы Азовского моря. М., 1977. Т. XVII.

⁷ Бурматова О. П. Оптимизация пространственной структуры ТПК. Экологический аспект. Новосибирск : СО АН СССР, 1983.

⁸ Шалабин Г. В. Экономические вопросы охраны природы в регионе. Л. : ЛГУ, 1983. 179 с.

⁹ Антоновский М. Я., Литвин В. А., Тер-Микаэлян М. Т. Методология построения балансовых эколого-экономических моделей // Проблемы экологического мониторинга и моделирования экосистем. Л., 1980. Т. 3.

тельности человека на окружающую среду с целью его снижения, а также при разработке экологических целевых программ. Например, модель «Регион»¹ была использована для анализа экологической ситуации в Байкальском регионе и дальнейшем разработки целевых программ (областная долгосрочная целевая программа «Охрана озера Байкал и Байкальской природной территории в административных границах Читинской области на 2003–2020 гг.), хотя и в незначительных объемах. Недостатком эколого-экономических моделей является описание отдельных элементов экологии, а не комплексное изучение воздействия промышленных предприятий на экосистему региона.

Идеи совмещения различных теорий в комплексное социальное, экономическое и экологическое развитие региона разрабатывались в *теориях устойчивого развития*. Согласно этим теориям уровень развития региона влияет на обеспечение потребности ныне живущего поколения и возможности удовлетворения потребностей будущего поколения. Эти теории основаны на показателях экологического развития, как основы жизнедеятельности населения стран, целью которых является сохранение и сбережение природной среды и здоровья людей на фоне агрессивной промышленно-технической деятельности человека. Теоретическими исследованиями в области устойчивого развития ученые занимались с 70-х гг. XX в. Наиболее полно разработанные идеи изложены в работе Л. Брауна «Построение устойчивого общества» (1981). В 1987 г. был опубликован доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию ООН (МКОСР) «Наше общее будущее». Позже, в июне 1992 г. на Международной конференции по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) в Рио-де-Жанейро была принята Концепция устойчивого развития «sustainable development»². Среди основных принципов идеологии устойчивого развития выделяется главенство социальных целей, приоритет экологического права, создание структуры экономики, обеспечивающей устойчивое развитие региона независимо от политического курса, внутренних и внешних кризисов, и содержащей возможности повышения качества жизни населения, формирование организационно-экономического механизма, адекватного целям устойчивого развития и защита социально-экономических возможностей будущих поколений. Этим принципам следует придерживаться при формировании государственных программ регионов.

Однако многие социально-экономические и экологические процессы не отражаются в используемых макроэкономических показателях (валовой внутренний продукт, валовой национальный продукт, национальный доход и др.). Поэтому в

¹ Модели управления природными ресурсами / под ред. В. И. Гурмана. М. : Наука, 1981. 358 с.

² Афанасьев В. С. Теория экономического развития Современная экономическая мысль / под ред. В. С. Афанасьева, Р. М. Энтова. М. : Прогресс, 1981. 324 с.

соответствии с Концепцией устойчивого развития во всем мире ведется разработка критериев и индикаторов устойчивого развития регионов, включающая сложную систему показателей и требующая большого объема информации.

Проведенное исследование позволило выделить два подхода. Во-первых, это построение интегрального агрегированного индикатора, основанного на эколого-экономических, комплексных эколого-социально-экономических и собственно экологических показателях. Во-вторых, это построение системы индикаторов, отражающих экономические, экологические, социальные и институциональные аспекты развития.

Для принятия решения по развитию регионов идеальным является интегральный эколого-экономический индикатор, рассчитываемый на макроуровне и уровне регионов, по которому можно судить о степени устойчивости страны и экологичности развития территорий, однако общей методики по расчету этого показателя в мире не существует¹. Предложенные организациями системы ООН и Всемирного банка методики устойчивого развития позволяют включить экологический фактор в национальные счета и показатели национального богатства. В России на основе опыта Всемирного Банка, Комиссии по устойчивому развитию ООН и США разработана правовая база перехода к устойчивому развитию². Система российских эколого-экономических индикаторов устойчивого развития в отличие от зарубежной³ учитывает специфику российских проблем (нестационарность, природную уникальность, колоссальные природные ресурсы, нетронутых хозяйственной деятельностью территории и др.). Она включает экономические, социальные и экологические индикаторы, многие из которых содержатся в федеральных и территориальных целевых программах. При разработке системы базовых индикаторов используется несколько подходов: «тема-подтема-индикатор»; «проблема-индикатор»; агрегированные и сжатые индикаторы.

Таким образом, по мере углубления теоретических исследований все большее количество факторов учитывается в установлении уровня регионального развития, что позволяет принимать различные управленческие решения, направленные на улучшение жизни населения в стране в целом и отдельных регионах. Различия в содержании понятия «региональное развитие» приведены в табл. 7.

¹ Дубовский С. В., Миронычев А. Ф., Осипов С. Н. Экологические последствия альтернатив социально-экономического развития России в переходный период // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов : обзор. информ. М., 1994. № 5 ; Индикаторы устойчивого развития России (эколого-экономические аспекты) / под ред. С. Н. Бобылева, П. А. Макеенко. М. : ЦПРП, 2001. 384 с.

² Указ Президента РФ от 29.04.1996 г. № 608 ; Концепция государственной национальной политики Российской Федерации : утв. указом Президента РФ от 15.06.1996 № 909 // Рос. газ. 1996. 16 июня ; Концепция национальной безопасности ... ; Указ Президента РФ от 01.04.1996 № 440 // Рос. газ. 1996. 3 апр.

³ Индикаторы устойчивого развития России.

Содержание понятия «региональное развитие»

Научные и литературные источники понятия «развитие»	Содержание понятия «развитие»
Теории колониальной экономики, модернизма, зависимости, альтернативной теории, развития человеческих ресурсов, неолиберализма, пост-развития и др. ¹	Развитие – это «управление ресурсами», «индустриализация, набирание темпа», «реконструкция, экономический рост и индустриализация», «национальное накопление», «экономический рост, структурные реформы, прекращение регулирования, либерализация и приватизация», «перестройка», «регулирование, цель которого контроль регионального развития» и т. д.
Словарь понятий и терминов регионального управления ²	Региональное развитие – «режим функционирования региональной системы, ориентированный на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, обеспеченную устойчивым и сбалансированным воспроизводством социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциалов региона»
Википедия ³	Экономическое развитие – «структурная перестройка экономики в соответствии с потребностями технологического и социального прогресса»
Региональная экономика ⁴	«Развитие региона – многомерный и многоаспектный процесс, который обычно рассматривается с точки зрения совокупности различных социальных и экономических целей... Экономическое развитие обычно рассматривается совместно с развитием социальным». «Социально-экономическое развитие включает в себя такие аспекты, как: рост производства и доходов; перемены в институциональной, социальной и административной структурах общества; перемены в общественном сознании; перемены в традициях и привычках»
Воронин А.Г. ⁵	Комплексное социально-экономическое развитие поселения – «управляемый процесс изменений в различных сферах жизни поселения, имеющий своей целью достижения определенного уровня развития духовной и эко-

¹ Malizia Emil E., Edward J. Feser. Understanding Local Economic Development. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research, Rutgers University = «Понимание регионального экономического развития», Центр исследований урбанистики (подразделение школы планирования и публичной политики Эдварда Дж. Блоуштейна) при Университете Роджерса, шт. Нью-Джерси, 1999.

² Краткий экономический словарь / под ред. Ю. А. Белика. М. : Политиздат, 1989. 399 с.

³ Экономическое развитие [Электронный ресурс] // Википедия. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>.

⁴ Региональное развитие: цели, критерии и методы управления [Электронный ресурс]. URL: http://www.i-u.ru/biblio/archive/regionalnaja_ekonomika/06.aspx.

⁵ Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н. Основы управления муниципальным хозяйством [Электронный ресурс]. URL: http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/Osn_UMH/Osn_UMH5.htm.

Научные и литературные источники понятия «развитие»	Содержание понятия «развитие»
	номической сфер на территории поселения, с наименьшим ущербом для природных ресурсов и наибольшим уровнем удовлетворения потребностей населения и интересов государства на территории поселения»
Википедия ¹	Устойчивое развитие «процесс изменений, в котором эксплуатация природных ресурсов, направление инвестиций, ориентация научно-технического развития, развитие личности и институциональные изменения согласованы друг с другом и укрепляют нынешний и будущий потенциал для удовлетворения человеческих потребностей и устремлений»

Однако все перечисленные выше теории ориентированы на административно-хозяйственное управление развитием. В современных условиях административной и бюджетной реформы, при переходе на программно-целевое управление региональным развитием предполагается развитие всех сторон деятельности (экономической, социальной, экологической, демографической и т. д.) на основе приоритетного развития экономики. При этом меняется не только содержание, но и механизм управления в связи с появлением у регионов новых функций (по определению целей развития, разработке планов-прогнозов и программ, изысканию источников финансирования и др.).

В научной литературе термин «региональное развитие» отождествляется с определением социально-экономическое развитие. В условиях реформы государственного управления социально-экономическое развитие региона характеризует не только динамику изменений ранжированных индикативных показателей, а достижение поставленных целей в развитии различных аспектов жизнедеятельности населения.

Поэтому в условиях бюджетирования, ориентированного на результат содержание понятия «развитие региона», можно охарактеризовать как регулируемый поступательный процесс, направленный на изменение условий жизнедеятельности населения при рациональном использовании имеющихся ресурсов, осуществляемый на основе государственных **программ и индикаторов**.

Введение новых элементов оценки уровня развития региона, как субъекта управления, важно в региональной науке, имеет теоретическое и методическое осмысление процесса управления развитием региона. Термин «управление» разными авторами рассматривается как процесс и как система. «Под управлением

¹ Устойчивое развитие [Электронный ресурс] // Википедия. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>.

понимают...целенаправленное воздействие субъекта на объект регулирования... с целью достижения определенного результата»¹. В. И. Кнорринг² писал: «управление представляет собой непрерывный и целенаправленный процесс воздействия на управляемый объект... Управление есть процесс, а система управления – механизм, который обеспечивает этот процесс». Другие авторы³ под управлением понимают «систему, обеспечивающую успешное целостное функционирование, сохранение и развитие организации».

По отношению к региону целесообразно рассматривать управление комплексным социально-экономическим развитием как процесс на плановой, прежде всего, программной основе. Например, А. Г. Воронин под управлением комплексным социально-экономическим развитием понимает «управление взаимно согласованными программами развития всех сфер жизнедеятельности, увязанными по ресурсам, срокам в соответствии с принятыми населением приоритетами, а также принятыми к исполнению на основе договоров или по закону федеральными и региональными программами развития»⁴.

В практической деятельности выделяется множество видов управления: политическое, экономическое, социальное, техническое, экологическое, международное; централизованное и децентрализованное; стихийное и сознательное; государственное (отраслевое и территориальное) и негосударственное (общественное, самоуправление); политическое и неполитическое и т. д. Управление развитием региона осуществляется государством и муниципалитетами в лице представительных и исполнительных органов власти, с целью проведения необходимых преобразований для поддержания целостности и устойчивости всей системы (страны, региона)⁵.

Управление возникает на основе информации о существующей проблеме, имеющейся нормативной базы и осуществляется законодательными и исполнительными органами власти, вырабатывающими определенную политику, цели, задачи и программы для разрешения проблем. Специфика управления регионом заключается в согласовании административно-государственной деятельности органов управления всех уровней (федеральных, региональных и местных). Эффективность управления зависит от уровня профессионализма управленцев, их взаимодействия с общественностью, бизнес – структурами на принципах результативности и демократизации при решении вопросов общественного значения.

¹ Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление. М. : Юристъ, 2003. 276 с.

² Кнорринг В. И. Искусство управления. М. : Экономика, 1997. 174 с.

³ Уколов В. Ф., Масс А. М., Быстряков И. К. Теория управления. М. : Наука, 2003. 349 с.

⁴ Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н. Указ. соч.

⁵ Граждан В. Д. Теория управления. М. : Гардарики, 2004. 416 с.

Управление осуществляется под воздействием объективных законов, с одной стороны, упорядочивающих нормативную деятельность людей, с другой, разрушающих управляющие подсистемы из-за бюрократизма, коррупции, некомпетентности и т. д.

В основе управления развитием региона лежат как общесистемные, так и специфические принципы:

- принципы государственного управления (разделение государственной власти на три ветви, на территориальные уровни управления);
- принципы принятия управленческих решений (непротиворечивость, преемственность, своевременность, цикличность, законность и ресурсная обеспеченность управления);
- организационные принципы (единоначалие, оптимизация, разумная управляемость, делегирование полномочий, соответствие должности, эффективность организационной структуры, единство доверия и проверки, допустимость ошибки).

Эти принципы используются в управлении страной, регионами и отдельными организациями.

В системе программно-целевого управления основой для выработки и принятия решений и дальнейшего регулирования управленческой деятельности служит цель. В процессе целеполагания различают «веер целей» (набор альтернативных целей для решения проблемы) и «дерево целей» (систему соподчиненных целей, расположенных одна за другой соответственно этапам и стадиям в процессе достижения главной цели). В зависимости от потребностей людей цели классифицируются по различным основаниям:

- по содержанию (политические, управленческие, социальные, экономические, производственные, научные, религиозные);
- времени (стратегические, тактические, оперативные);
- характеру (общие, частные);
- адекватности (истинные, гипотетические, ложные).

Для реализации поставленных целей необходимо выполнение ряда функций в процессе управления. Среди функций, выполняемых в процессе управления развитием региона, особое значение имеют *информационные и технологические функции*, так как на основе полной, достоверной, объективной информации (включая анализ) возможно принятие взвешенных управленческих решений, требующих своей неукоснительной реализации для разрешения выявленных проблем. *Оценочно-экспертная функция* необходима для подготовки, принятия и выполнения решений в системе программно-целевого управления. Однако существующий при оценке социальных процессов субъективизм не дает таких точных результатов, как

в экономике. Поэтому при формировании государственных программ следует определить четкие оценочные критерии, как на этапе предварительной оценки разработанных программ, так и для последующей оценки результативности их выполнения.

Основные функции, выполняемые в процессе управления социально-экономическим развитием региона, сгруппированы по характерным признакам действий субъекта управления (табл. 8).

Таблица 8

Функции управления социально-экономическим развитием региона

Характеристика функций управления		
Информационные	Организационные	Технологические
1. <i>Познавательно-аналитическая:</i> изучение проблем и подготовка нормативных актов с привлечением профессионалов-ученых и практиков-управленцев	1. <i>Макроструктурное обеспечение:</i> принуждение, материальная и социальная мотивация при воздействии руководителей на руководимых с помощью политических, административных, экономических, социально-психологических методов	1. <i>Подготовка управленческих решений</i> в виде законов, указов, программ и др. нормативных актов для решения экономических и социальных проблем
2. <i>Оценочно-экспертная:</i> выработка оптимальных оценок деятельности управляемых объектов на основании опыта, мнений и интуиции экспертов, выявление их значимости путем сопоставления предметов или процессов между собой по определенному основанию (социальным нормам, индикаторам и т. д.)	2. <i>Корпоративно-технологическое обеспечение:</i> объединение личностей для достижения корпоративного (синергетического) эффекта по приращению производительных сил за счет внедрения различных структур управления (линейных, функциональных, линейно-функциональных)	2. <i>Принятие управленческих решений</i> с учетом выполнимости по ресурсам, времени, материально-финансовому, кадровому обеспечению, адаптации к нестабильности внешней среды с учетом допущения ошибок
3. <i>Прогнозно-целевая:</i> выработка прогнозов на базе оценки проблемы и формирования оптимальных целей ее решения. Основа прогноза – правильное определение целей деятельности субъекта (целеполагание – установление желаемого состояния системы, отличного от существующего ¹)	3. <i>Коммуникативно-компьютерное обеспечение:</i> широкое использование компьютерной техники и информационно-аналитических систем в управлении для подготовки и принятия управленческих решений	3. <i>Выполнение управленческих решений</i>

¹ Поспелов Г. С., Ириков В. А. Программно-целевое планирование и управление. М. : Сов. радио, 1976. 440 с.

Характеристика функций управления		
Информационные	Организационные	Технологические
4. <i>Морально-правовая:</i> выработка морально-правовых и других норм для решения проблемы и регулирования социальных взаимодействий различных социальных групп		
5. <i>Документационно-архивная:</i> сбор, обработка, группировка и предоставление материалов по различным сферам управления		

Данные функции в программно-целевом управлении для достижения целей с заданными результатами, в условиях ограниченных бюджетных ресурсов, реализуются при выполнении управленческих решений. На основе изучения различных схем процесса разработки и принятия управленческих решений¹, в условиях административного управления (табл. 9) по набору выполняемых функций в процессе управления социально-экономическим развитием региона можно определить, что в условиях программно-целевого управления, процесс принятия и выполнения управленческих решений будет иметь другой алгоритм.

В условиях реформы государственного управления при принятии решений необходимо оптимальное сочетание этих подходов с ориентацией на результат деятельности государственных органов.

Таблица 9

Процесс принятия и выполнения управленческих решений в условиях административного управления

I. Подготовка управленческого решения	II. Обеспечение процедуры принятия управленческого решения	III. Выполнение управленческого решения
1. Изучение социально-экономических проблем, оценка и выбор приоритетных проблем	1. Установление перечня органов, обладающих правом инициативы по данному государственному органу	1. Планирование выполнения решения
2. Прогноз вариантов решения проблемы, их оценка и выбор приоритетных	2. Порядок внесения проектов нормативных актов в государственный орган	2. Выполнение запланированного решения
3. Разработка возможных целей деятельности при решении про-	3. Подготовка нормативного акта к рассмотрению: фор-	3. Контроль выполнения решения

¹ Граждан В. Д. Указ. соч. ; Кнорринг В. И. Указ. соч. ; Литвак Б. Г. Разработка управленческого решения. М. : Наука, 2002. 253 с. ; Мамедов А. К. Указ. соч. ; Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М. : Наука, 1972. 132 с. ; Уколов В. Ф., Масс А. М., Быстрыков И. К. Указ. соч.

I. Подготовка управленческого решения	II. Обеспечение процедуры принятия управленческого решения	III. Выполнение управленческого решения
блемы, их оценка и выбор приоритетных	мирование планов рассмотрения, подготовка и проведение рассмотрения нормативного акта	
4. Разработка проектов нормативных актов для решения проблемы, их оценка, выбор оптимальных	4. Порядок принятия (утверждения) нормативного акта	
5. Представление оптимального проекта нормативного акта для принятия решения, оценка и выбор процедуры принятия решения	5. Порядок информирования государственных органов и населения о принятых нормативных актах	

В условиях программно-целевого управления этот процесс можно представить следующим образом (рис. 13):



Рис. 13. Процесс принятия и выполнения управленческих решений при программно-целевом управлении

При выработке управленческих решений в программно-целевом управлении выделяют два подхода:

- нормативный (количественный) – на основе экономико-математических, инженерно-экономических и компьютерных методов;
- дескриптивный (качественный) – на основе качественного описания и анализа проблем технологий управленческих решений в рамках социологии и психологии.

Принимая управленческие решения в виде законов, целевых программ, инвестиционных проектов и других нормативных документов, органы государственного управления всех ветвей власти, с помощью административных, экономических и других методов, в условиях реформы, осуществляют переход от административных к экономическим методам управления¹.

Государственное управление региональным развитием связано с разделением полномочий по уровням управления, значительная часть которых относится к исключительному ведению РФ и осуществляется федеральными органами управления в субъектах РФ. В совместном ведении РФ и субъектов РФ находится только часть полномочий², осуществляемых органами государственной власти РФ и субъектов РФ. В результате органы власти субъекта РФ осуществляют «остаточные» полномочия за вычетом, с одной стороны, исключительных полномочий РФ и совместных полномочий РФ и субъектов РФ, с другой стороны, полномочий муниципальных образований.

В отличие от федерального, региональное управление, имея более узкую сферу воздействия, носит конкретный характер. Органы управления субъектов РФ выполняют функции, в рамках региона, в пределах региональных и совместных полномочий с федеральными структурами, поэтому должны способствовать их реализации на территории³.

Таким образом, управление региональным развитием рассматривается как система и достаточно сложный процесс с точки зрения объективной целевой направленности, функциональной разграниченности и цикличности, осуществляемый одновременно различными структурами и механизмами. Задача управления регионом – связать отдельные элементы в единое целое, заставить их работать слаженно для достижения стратегических целей: высокой эффективности хозяйствования в регионе, повышения уровня жизни населения и социально-экономического развития в целом.

¹ Лавров А. М. Бюджетная реформа 2001–2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами // Финансы. 2005. № 9. С. 3–12.

² Конституция Российской Федерации.

³ Там же.

В условиях проводимой реформы государственного управления, предусматривающей переход на программно-целевое управление, регион становится не только субъектом развития. Меняется механизм воздействия органов исполнительной власти на происходящие процессы социально-экономического развития. В условиях программно-целевого управления под управлением развития региона понимается целенаправленная, комплексная, результативная и согласованная деятельность органов власти, населения и бизнес – сообщества в различных сферах жизнедеятельности, обеспечивающая адаптированность территории к требованиям рынка в соответствии с установленными приоритетами на основе государственных программ.

В этих условиях управления развитием региона важно акцентировать внимание на накопленный опыт применения программно-целевого управления, как в отечественной практике, так и зарубежной.

1.3. Отечественный и зарубежный опыт использования программно-целевого управления

Любые изменения в действующих системах управления основаны на опыте их использования. Рассмотрим эволюцию методических подходов применения программно-целевого управления на практике.

Попытки использовать программно-целевой подход в отечественном территориальном планировании имели место еще в 20–30-е гг. XX в. (план ГОЭЛРО, создание Урало-Кузнецкого комбината, освоение Хибин, строительство лесозэкспортного порта «Игарка» на Енисее и крупного промышленного центра Комсомольск-на-Амуре и др.). В те годы такое понятие как «государственная программа» еще не существовало, его заменял термин «план». Содержание понятия «план» характеризовали, как намеченная на определенный период работа с указанием ее целей, содержания, объема, методов, последовательности и срока выполнения¹.

ГОЭЛРО – первый единый государственный перспективный план развития народного хозяйства Советской республики на основе электрификации страны. Разработанный в 1920 г. Государственной комиссией по электрификации России по заданию и под руководством В. И. Ленина. ГОЭЛРО – был планом развития всей экономики страны. В нем предусматривалось, на основе опережающего развития электроэнергетики, строительство предприятий, а также обеспечение этих строек всем необходимым. Все это привязывалось к планам развития территорий. План включал весь комплекс взаимосвязанных вопросов: увеличение добычи топлива, совершенствование или создание системы

¹ Национальная экономическая энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: www.vocable.ru.

его переработки и транспорта; развитие промышленности; обучение кадров; создание инфраструктуры городов и т. д.¹

План ГОЭЛРО, рассчитанный на 10–15 лет, реализовал ленинские идеи электрификации всей страны и создания крупной индустрии. Темпы реализации, запроектированные в плане ГОЭЛРО, не имели аналогов во всей прошлой экономической истории. Была создана общая система управления проектом и при крахе первоначального плана, рассчитанного на использование государственных средств, в Программу были внесены кардинальные изменения, обеспечившие привлечение частного капитала и реализацию плана на основе бизнес-проектов.

Для того чтобы определить к какому уровню целевого управления относится план ГОЭЛРО, мы оценим его по следующим критериям: разработка целей управления, разработка механизма реализации, разработка сроков и достижение цели в строго намеченные сроки.

Цель плана была четко сформулирована и являлась глобальной в масштабах страны. В области электроэнергетического хозяйства план состоял из программы «А», рассчитанной на восстановление и реконструкцию довоенной электроэнергетики, и программы «Б», предусматривавшей строительство 30 районных электрических станций (20 тепловых и 10 ГЭС). Общая мощность 30 районных электростанций составляла 1750 тыс. кВт². При этом решались вопросы не просто сооружения 30 районных электростанций, а весь комплекс взаимосвязанных инфраструктурных вопросов.

План был рассчитан на 10–15 лет, и за этот период подразумевалось вывести экономику страны на новый уровень.

Оценивая план по последнему критерию – достижение намеченной цели в срок, видно, что уже через 10 лет после начала реализации плана он был не просто выполнен, но и перевыполнен по ряду показателей. Так, в результате реализации плана количество электростанций возросло в 26 раз к 1927 г.³

По нашему мнению, успешная реализация плана ГОЭЛРО связана с его превосходной разработкой и действенным механизмом реализации. Имея в составе плана ГОЭЛРО установленный объект (развитие электрификации страны), сроки и разработанный механизм реализации можно отнести его к первому опыту применения программно-целевого управления.

Разработка и реализация плана ГОЭЛРО имели огромное методологическое значение. Это был первый опыт научного перспективного планирования на основе новых принципов. Разработанные комиссией ГОЭЛРО методологи-

¹ Википедия. Свободная энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: [http:// wikipedia.org/](http://wikipedia.org/).

² 50 лет ленинского плана ГОЭЛРО : сб. материалов. М. ; Л., 1970.

³ URL: <http:// wikipedia.org>.

ческие принципы послужили основой для дальнейшей работы в области планирования. По существу впервые был составлен топливно-энергетический баланс страны. Наряду с балансом по отдельным видам ресурсов была определена общая смета затрат¹.

Позднее, с помощью перехода к новой экономической политике (НЭП), стала восстанавливаться промышленность, разрушенные производства и заводы, фабрики, железнодорожный транспорт и коммунальное хозяйство. Постепенно начинает развиваться экономика города и осуществляется управление городским хозяйством. В 1926 и 1928 гг. ученый Л. А. Велихов публикует работы «Опыт муниципальной программы» и «Основы городского хозяйства». Это были первые работы, посвященные разработке планов и теории муниципального развития.

В 1928 г. новая экономическая политика прекращает свое развитие, и страна переходит на пятилетнее планирование развития народного хозяйства².

За годы советской власти в стране всего было реализовано 13 пятилетних планов.

В мае 1929 г. V съездом Советов СССР был утвержден первый пятилетний план (1928–1932 гг.). Он позволил провести ряд политических, экономических и идеологических мер, приведших к созданию новых отраслей промышленности и увеличению всех видов продукции. В этот период велось строительство транспортных и промышленных сооружений, таких как ДнепроГЭС, Турксиб, металлургических заводов в Магнитогорске, Новокузнецке, Норильске, Липецке и Челябинске, тракторных заводов – в Сталинграде, Харькове, Челябинске.

В 30–40-х гг. XX в. происходит увеличение объема сельскохозяйственной и промышленной продукции, реализуется масштабная программа железнодорожного строительства, вводятся в действие крупные сооружения водного транспорта, развернулось жилищное строительство³.

После Великой Отечественной войны восстановление разрушенного народного хозяйства велось с использованием программно-целевого планирования и управления. За несколько лет были достроены и введены в эксплуатацию крупнейшие гидроэлектростанции, заводы, развернулось жилищное строительство.

В 50–60-х гг. XX в. отчетливо проявляется тенденция к формированию комплекса государственных целевых программ отраслевого, космически-

¹ Возникновение прогнозирования и планирования [Электронный ресурс]. URL: <http://consumermarket.ru/?p=3>.

² Воропаев В. И. История и тенденции развития управления проектами : учеб. пособие. М. : ГОУ ДПО ГАСИС, 2008. 88 с.

³ Коммунистическая партия об итогах первой и задачах второй пятилеток [Электронный ресурс] // Проект «Исторические Материалы». URL: <http://istmat.info/node/3887>.

оборонного и территориально-производственного назначения. Советские документы представляли собой строгие перспективные планы, направленные на развития народного хозяйства Советского Союза.

В послевоенный период на смену планам пришли комплексные целевые программы, разрабатываемые в стране в 60–80-х гг. XX в. Среди большого количества официальных нормативных материалов советского периода последними являются подготовленные Госпланом СССР, СОПС и ИЭиОПП СО АН СССР «Методические указания к разработке целевых комплексных программ по решению региональных проблем, формированию и развитию территориально-производственных комплексов» (1980 г.).

Исходную базу для программных разработок в тот период составляли такие крупномасштабные предплановые обоснования, как Комплексная программа научно-технического прогресса СССР и его социально-экономических последствий на прогнозный период до 20 лет и Генеральная схема развития и размещения производительных сил СССР на прогнозный период до 15 лет. К этим документам была выполнена детальная проработка прогнозных показателей на ближайшее пятилетие. Документы разрабатывались как в целом по стране, так и по отдельным отраслям народного хозяйства. Систематически пересматривалась также Генеральная схема расселения СССР, в которой учитывалась периодическая корректировка прогнозных показателей развития научно-технического, экономического и социального потенциалов страны в результате выполнения годовых и пятилетних планов народнохозяйственного, отраслевого и территориального планирования¹.

Казалось бы, широкое применение нормативных плановых документов в практической деятельности советского государства должны привести к совершенствованию методического обеспечения внедрения программно-целевого управления. Однако этого не произошло по ряду причин:

- постоянно углубляющиеся процессы специализации производства, все большая дифференциация видов деятельности, возникновение проблем межотраслевого, комплексного характера;

- ведомственная разобщенность, усилившаяся в связи с возвратом в середине 60-х гг. XX в. отраслевого принципа управления, который не обеспечивал решение комплексных проблем территории (проблемы регионального развития, как правило, отличаются комплексным характером).

¹ Любовный В. Я., Зайцев И. Ф. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации. М., 2000.

Все это способствовало тому, что уже в недрах планово-административной системы возникла объективная потребность использования интеграционных методов планирования и управления.

Таким образом, формирование программного разреза государственных планов происходило в следующем порядке: отбор перечня важнейших проблем, подлежащих программной разработке, разработка комплексных программ. Начиная с 70-х гг. прошлого столетия, комплексные программы различных направлений получили широкое распространение – народнохозяйственные, научно-технические, экологические и др.

Вместе с тем успешно реализовывались и региональные целевые программы. Программы развития производительных сил в регионах были направлены на становление и функционирование территориально-производственных комплексов (ТПК), таких как Оренбургский, Южно-Якутский, Южно-Таджикский, Братско-Усть-Илимский и др. Колоссальный объем работ был выполнен в 70–80-х гг. XX в. по планированию строительства Байкало-Амурской магистрали (БАМ).

Стоит отметить, что со второй половины 70-х и до середины 80-х гг. XX в. было разработано большое количество региональных программ. Параллельно с программами развития краев, областей, республик, разрабатывались отраслевые программы производства товаров народного потребления и др. Устанавливаемые цели управления позволяли решать имеющиеся народнохозяйственные проблемы. Проблемы, на которые были направлены цель и задачи программы, носили комплексный характер, но только в сфере ее действия, т. е. в регионе или в отрасли.

Существующая система государственного управления в тот период не способствовала их выполнению. При выполнении механизма реализации программ серьезным препятствием на пути их реализации была существующая система ведомственного управления народным хозяйством. Разнонаправленность ведомственных и региональных интересов способствовала реализации «спланированных», но «неорганизованных» и «неуправляемых» программ.

Множество программ не подкреплялось финансовыми и материально-техническими ресурсами, при их формировании игнорировались реальные возможности народного хозяйства страны и отдельных регионов. Партийные и административные органы пытались достичь скорых результатов, которые не могли быть получены. Исследователи отмечают, что ограниченная ресурсная обеспеченность не решала экономические и социальные задачи.

В 80–90-х гг. XX в. в стране стали разрабатываться социально-экономические, научно-технические, производственно-экономические, территориальные, экономические и организационно-хозяйственные региональные целевые программы. Например, была разработана комплексная программа научно-

технического прогресса, Генеральный план развития Ленинграда и Ленинградской области. Подобные программы разрабатывались и в других регионах страны. В этот период ключевым условием разработки программ являлось программно-целевое планирование, позволяющее повысить научную обоснованность планов и усилить их направленность на решение ключевых социально-экономических задач¹.

Долгое время программно-целевое планирование и управление в России было основано на разработке и реализации целевых программ центрального уровня управления. И только политические и социально-экономические реформы 1990-х гг. XX в. привели к смещению разработок программ на уровень субъектов Российской Федерации. Такое явление стало естественным следствием развития демократии и федерализма, перехода от преимущественно отраслевого к территориальному управлению, повышения роли регионов в проведении экономической политики и решении социально-экономических проблем.

Но механизм разработки программ на уровне субъектов Российской Федерации не был пересмотрен в методическом аспекте. В 90-х гг. XX в. наблюдался значительный рост разрабатываемых целевых программ. В этот период на различных уровнях управления составлялись, но практически не выполнялись множество программ, что снижало эффективность управления.

Начиная с 2000-х гг. по настоящее время разработано огромное количество целевых программ на всех уровнях управленческой иерархии, охватывающие все сферы жизнедеятельности общества. Однако проблемы, описанные в последующих главах, не позволяют эффективно их реализовывать.

Генезис развития программно-целевого управления в нашей стране представлен в табл. 10.

Таблица 10

Генезис развития программно-целевого планирования в России

Период	Программные документы	Характеристика	Уровень	Результат	Особенности развития
СССР					
20–30-е гг. XX в.	План ГОЭЛРО.	Заложены основы программно-целевого управления	Отраслевой	Перевыполнен	1. Соблюдение принципов программно-целевого управления
30–40-е гг. XX в.	Создание базы добывающей и тяжелой промышленности	Развитие целевой направленности и территориальной структуры	Территориальный	Выполнен	2. Перевыполнение плановых показателей 3. Разработка про-

¹ Воропаев В. И. Указ. соч.

Период	Программные документы	Характеристика	Уровень	Результат	Особенности развития
	на Урале и Кузбассе	программ			грамм осуществлялась на высоком уровне
45–50-е гг. XX в.	Восстановление народного хозяйства СССР после войны	Восстановление гидроэлектростанций, заводов, фабрик, строительство жилья	Территориальный	Выполнен	
60–70-е гг. XX в.	Реализация программ развития производительных сил ТПК. Разработаны программы развития и интенсификация хозяйства ряда краев, областей, республик	Формирование ТПК, обеспечение страны ресурсами	Территориальный	Выполнена с задержками по срокам	<ol style="list-style-type: none"> 1. Внедрение программно-целевого управления происходило хаотично; 2. Директивный характер отбора проблем вместо научного анализа; 3. Пренебрежение основными принципами и требованиями программно-целевого управления; 4. Понимание программно-целевого управления как вида целевого управления, без разработки системы управления, контроля и координации в процессе ее реализации, привело к низкой эффективности и результативности программ
80–90-е гг. XX в.	Реализация Комплексной программы научно-технического прогресса СССР на прогнозный период до 20 лет	Повышение качества и конкурентоспособности продукции	Территориально-отраслевой	Не выполнена	
	Программы повышения развития сельского хозяйства	Укрепление сельского хозяйства	Территориальный	Не выполнена	
	Энергетическая программа	Развитие топливно-энергетического комплекса	Отраслевой	Не выполнена	
	Продовольственная программа	Развитие агро-промышленного комплекса	Отраслевой	Не выполнена	
Российская Федерация					
90–2000-е гг.	Программы, химизации производства, про-	Развитие нефтяной, химической промышленно-	Отраслевой	Не выполнены	1. Механизм разработки и реализации целевых про-

Период	Программные документы	Характеристика	Уровень	Результат	Особенности развития
	изводство товаров народного потребления, машиностроение	сти, подъем машиностроения, легкой промышленности			грамм представляет собой перечень мероприятий 2. Отсутствует обоснованная система мероприятий (включая нормативно-правовое, финансовое и организационное обеспечение) 3. Отсутствие четко разработанных показателей эффективности и результативности 4. Негибкость программ 5. Недостаточный охват населения программами
Настоящее время	В РФ реализуется 46 федеральных целевых программ. В среднем на региональном уровне реализуется 30–40 целевых программ	Программы разрабатываются на федеральном, региональном и местном уровнях, с целью решения территориальных проблем	Территориальный	Частичное выполнение	

Отечественный опыт применения программно-целевого управления условно можно разделить на три этапа.

Первый этап (20–50-е гг. XX в.) показывает, что на протяжении почти тридцати лет, комплексные программы представляли собой строгие перспективные планы, направленные на развития народного хозяйства Советской республики. В целом их реализация была успешна, однако государственное управление экономикой страны отождествлялось с советской системой отраслевого управления и другие его формы практически не применялись. Разработанные перспективные планы отвечали параметрам программно-целевого управления.

Второй этап (60–80-е гг. XX в.) характеризуется широким распространением целевых комплексных программ. В их составе выделялись экономические, социальные, научно-технические, региональные программы и программы развития отдельных территориально-производственных комплексов. Одним из примеров такой программы служит Комплексная программа научно-технического прогресса СССР и его социально-экономических последствий на прогнозный период до 20 лет. Современным отражением такой программы, является Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу. Разработанные целевые комплексные программы не сочетают в се-

бе интересы отраслевого и регионального уровней управления, решая отдельную государственную проблему. Элементы программно-целевого управления заменены на элементы простого целевого управления.

Третий (современный) этап охватывает период с 90-х гг. XX в. по настоящее время. На этом этапе программ стали больше. Они охватывают многие сферы экономической и социальной деятельности, и представляют собой важную составную часть системы государственного регулирования экономики. Однако недостатки, характерные для 60–80-х гг. XX в. при разработке программ сохранились. Таким образом, большинство программ разработанных и реализуемых в России с 60-х гг. по настоящее время, функционируют по принципам простого целевого управления.

Несколько иной подход к программно-целевому управлению наблюдается в зарубежных странах.

За рубежом, большинство стран в основу государственного экономического программирования положили кейнсианские модели экономического роста, некейнсианские теории, объединяющие системный анализ, методы прогнозирования и другие инструменты государственного регулирования.

В Евросоюзе программно-целевое управление широко используется с конца 80-х – начала 90-х гг. XX в. для снижения отставания в экономическом развитии регионов из-за низкого уровня ВВП, безработицы, для решения местных задач промышленных, сельских и приграничных регионов; для повышения конкурентоспособности и научно-технического уровня регионов. Средства на инновационные проекты выделяются по контрактам при условии частичного (50 %) финансирования собственными средствами. Во всех странах Евросоюза созданы специальные ведомства или органы и бюджетные фонды по вопросам регионального развития, действующие по принципам программно-целевого управления.

В странах Западной Европы государственные программы разрабатываются для поддержания традиционных отраслей экономики (угольная промышленность, черная металлургия, судостроение и т. п.), а также для отраслей с длительным инвестиционным циклом и низкой рентабельностью, что делает невыгодным вложение в них частного капитала.

Как показывает мировой опыт, программно-целевое управление служит эффективным инструментом реализации государственной экономической и социальной политики. Именно такой метод управления применяется и в странах Европейского Союза, и в США, и в Японии для решения стратегических задач развития, когда необходимо сконцентрировать ресурсы для достижения конкретных целей.

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 др.

В Германии среднесрочные региональные инвестиционные программы используются с середины 60-х гг. XX в.¹ При минимальном вмешательстве государства в хозяйственную жизнь они служат механизмом макроориентации экономики. Две трети территорий Германии охвачено целевыми программами, где предусмотрено выделение субсидий из федерального и земельных бюджетов на развитие промышленности, инфраструктуры, улучшение хозяйственного климата и регионах.

В Швеции, государство направляет из бюджета на региональное развитие провинций более трети необходимых средств.

В Великобритании целевыми региональными программами охвачено 40 % территории, в Норвегии – 90 %. В Италии программы используются для поддержки юга, отстающего в социально-экономическом развитии от других регионов.

Во Франции среднесрочные (на 4–5 лет) программы социально-экономического развития позволяют поддерживать структурное равновесие и развитие экономики. Отдельно от них составляются краткосрочные государственные программы – экономические бюджеты, состыкованные со среднесрочными программами, которые служат в качестве рекомендаций и ориентиров для предприятий.

Широкие права на вмешательство в экономику французское государство получило еще в 1946 г., когда Ш. де Голль подписал декрет о создании Генерального комиссариата по планированию. С этой даты принято вести историю французского государственного планирования развития страны, получившего название индикативного. Первый план Генерального комиссариата Франции по планированию был реализован в 1947–1953 гг. XX в. и получил название «План модернизации и оборудования» («План Монне»). Роль государственного индикативного планирования в организации процессов экономического развития в сочетании с общим весьма заметным уровнем государственного регулирования является характерной особенностью Франции по сравнению с другими европейскими странами.

Усилили влияние планирования на развитие экономики принятые в 1995 и 1999 гг. Законы об общих принципах развития территорий, изменившие систему регионального планирования. Суть данных изменений сводится к тому, что Правительство Франции вносит на рассмотрение Парламента про-

¹ Стефанин А. Л. Мировой опыт применения программно-целевого подхода в научно-технической сфере [Электронный ресурс] // Новости науки и технологий / ГУ «БелИСА». Минск. 2008. № 3 (9). URL: http://belisa.org.by/ru/izd/stnewsmag/3_2008/art9_9_2008.html.

ект Закона, в котором определяются стратегические ориентиры и основные принципы долгосрочного развития территорий. И уже на основании положений данного закона заключаются Плановые договоры между государством и регионами. В настоящий момент действует Закон, определяющий стратегические ориентиры развития территорий страны на период с 2000 по 2020 г.

Во Франции – около 80 % государственных расходов осуществляется с применением программно-целевого управления.

Широкое распространение получило программно-целевое управление и в странах Азиатско-Тихоокеанского региона. Так, в Южной Корее сильно развитое централизованное планирование с использованием средне- и долгосрочных планов и целевых программ, с установлением порой детализированных производственных заданий. Оно сочетается со строгой системой мониторинга хозяйственной деятельности и безжалостной экономической и административно-командной отбраковкой разработчиков программ. Все это осуществляется в условиях рыночной экономики.

В ряде стран с рыночной экономикой, например в Японии, в течение всего послевоенного периода составлялись общенациональные планы экономического развития. В отличие от директивного планирования, при котором план экономического развития страны приобретает силу закона и становится обязательным для всех звеньев народного хозяйства, общегосударственное планирование носит индикативный характер. Разрабатываемые планы формально не являются законами, а представляют собой государственные программы, ориентирующие и мобилизующие отдельные звенья экономической структуры на их выполнение в общенациональных интересах. К выводу об эффективности таких программ в условиях рынка японские специалисты пришли еще в 50-х гг. XX в., когда было положено начало общегосударственному планированию. Обосновывая необходимость и важность принятия первого общегосударственного плана, известного как Пятилетний план экономического самообеспечения (1956–1960 финансовые годы), его разработчики подчеркивали, что хотя планирование присуще, прежде всего, социалистической системе хозяйства, оно может достаточно эффективно осуществляться и в условиях рыночной экономики. Планы экономического развития оказывают также определенное сдерживающее воздействие на правительственные расходы, поскольку утверждение годовых бюджетов происходит с учетом плановых наметок.

С момента начала общегосударственного планирования в Японии разработано 13 программ социально-экономического развития страны. Поставленные в них цели преследовали решение наиболее важных проблем, стоявших в тот или иной конкретный период. В целом 50-летний опыт Японии в области общегосударственного экономического планирования в рыночных ус-

ловиях свидетельствует о том, что оно является весьма гибкой и достаточно эффективной формой государственного регулирования экономики¹.

В современной Японии государственные целевые программы выступают как средство стимулирования новых, наукоемких, отраслей, таких, как электроника, робототехника и разработка информационных систем.

В Японии программирование носит индикативный характер путем воздействия государственных программ на программы предприятий². Целевые программы используются для поддержки сельского хозяйства, стимулирования новых наукоемких отраслей (электроники, робототехники, информационных систем) путем сочетания прогнозов научно-технического развития с прямым и косвенным плановым регулированием экономики.

Для России показателен опыт использования программ для решения региональных проблем, действующий в США (с 30-х гг. XX в.) и Канаде³. Там были внедрены особые организационные формы управления, включающие подсистемы общего руководства программой, разработки, планирования и исполнения программных мероприятий; информационного обеспечения и контроля. Главная задача управления региональными программами заключалась в максимально возможной централизации и координации деятельности участников программы⁴, для чего были созданы специальные программно-ориентированные органы, действующие параллельно с федеральными и территориальными административно-хозяйственными органами. В этих органах централизуются плановые, исследовательские, информационные, производственно-хозяйственные и административно-контрольные функции. Главная роль отводится высшим органам управления программами, утверждающим планы программ, распределяющим ресурсы, контролирующим и оценивающим исполнение программ. Органы управления были наделены специальными полномочиями, в результате чего исполнители попадали под двойное подчинение:

- линейных руководителей в своем ведомстве;
- функциональных руководителей – руководителю программы.

Это усложняло процесс управления, но делало четким функционирование программных комплексов.

¹ Кочкаров Р. А. Целевые программы: инструментальная поддержка. М. : Экономика, 2007. 223 с.

² Окимото Д. Японский опыт государственного вмешательства в функционирование рынка. М., 1991. 237 с.

³ Моргачев В. Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. М. : Наука, 1987. 395 с. ; Практика регионального программирования. Опыт развитых стран в области программирования регионального развития [Электронный ресурс]. URL: <http://studyspace.ru/regionalnaya-ekonomika./vopros-42.-praktika-regionalnogo-programmirovaniya.html> ; Региональное программирование в развитых капиталистических странах / под ред. Л. Н. Карпова, О. С. Богданова. М. : Наука, 1974. 165 с. ; Управление региональными программами в США и Канаде / под ред. Л. И. Евенко, Л. А. Баграмова. М. : Наука, 1983. 396 с.

⁴ Управление региональными программами в США и Канаде.

По степени централизации в США и Канаде выделяют три типа управления целевыми программами¹: централизованное, координационное и матричное (табл. 11). Система органов управления программами по матричной системе включает три уровня: общегосударственный – для выработки национальной политики регионального развития и принятия законодательных актов; ведомственный – для целевого распределения федеральных ресурсов, планирования, контроля и управления региональными программами силами федеральных органов; региональный (штатные и субштатные органы) – для освоения федеральных средств на региональное развитие. В США и Канаде используются две формы руководства региональными программами: корпоративная и федерально-штатная.

Таблица 11

Типы управления региональными программами в США и Канаде

Типы управления	Характеристика		
	Органы	Функции	Область применения
Централизованное программное управление с высоким уровнем централизации управления программой	1. Специальное правительственное ведомство	Разработка общей политики и принципов реализации региональных программ. Финансирование, координация, контроль и оценка программ по всем регионам страны.	Для программ экономического стимулирования развития небольших регионов
	Местные администрации	Практическая работа по планированию и проведению конкретных мероприятий	
Координационное управление (со средним уровнем централизации управления)	2. Специальная государственная корпорация – более централизованная. Федеральные и территориальные правительства	Основное руководство и значительная часть производственно-хозяйственной деятельности по осуществлению программы. Выполнение ограниченных функций управления программой с помощью законодательных, административных и контрольных мер	Для решения острых региональных проблем
	1. Органы смешанной администрации, с представителями федерального и штатных правительств	Общее руководство разработкой и реализацией региональных программ на основе коллегиального принятия решения и совместного финансирования программных мероприятий	Для управления программами развития крупных «междоштатных» регионов
	2. Специальные государственные координационно-	Общий контроль хода подготовки и реализации программ. Координация и регулирование дея-	Для крупномасштабных ресурсно-

¹ Управление региональными программами в США и Канаде.

Типы управления	Характеристика		
	Органы	Функции	Область применения
	регулятивные органы	тельности монополий	ориентированных программ
Матричное программно-целевое управление (с низким уровнем централизации управления)	Ответственные исполнители в ведомствах (вертикаль), директора филиалов министерства (горизонталь)	Реализация принципа двойного подчинения: по вертикали и горизонтали. За достижение результатов программы отвечают горизонтальные структуры	Для реализации межведомственных программ

В Канаде инновационные исследования¹ финансируются через Национальный совет по исследованиям в рамках государственных программ развития стратегических технологий. Государственные программы направлены на развитие инфраструктуры науки, стимулирование фундаментальных исследований, повышение квалификации исследователей. Бюджетные средства расходуются на НИОКР до 50 % от их затрат.

Интерес представляет опыт государственного экономического программирования, накопленный в США. Преодолевая Великую Депрессию при Президенте Ф. Рузвельте США с 1933 г. стали впервые использовать заимствованное у нашей страны государственное регулирование народного хозяйства, в первую очередь – разрабатывать различные целевые программы. В этот и последовавший за ним периоды зарождаются научно-технические, инновационные программы создания радиолокационной, компьютерной, ракетной, ядерной техники преимущественно военного назначения. Программы вооружений стали первыми областями приложения методов программно-целевого управления в их зрелых формах, в том виде, в котором такой подход применяется и в нынешнее время².

В послевоенный период реализовывалась программа по созданию в местности Силиконовая долина (штат Калифорния) комплекса лабораторий, организаций и предприятий по разработке и выпуску средств электроники и вычислительной техники для нужд военной промышленности. Программа включила ряд проектов, в том числе строительство каскада электростанций. С целью привлечения в регион предпринимателей было осуществлено долговременное снижение цен на электроэнергию. Составной частью программы стали развитие водной транспортной сети региона, создание искусственных водоемов, мелиорация земель, ставшая предпосылкой подъема сельского хозяйства.

¹ URL: <http://studyspace.ru/regionalnaya-ekonomika/vopros-42.-praktika-regionalnogo-programmirovaniya.html>.

² Кочкаров Р. А. Указ. соч.

С самого начала программа осуществляется в виде многоцелевого комплекса мероприятий по использованию ресурсного потенциала региона: освоению гидроэнергетических ресурсов и привлечению частного капитала в регион путем установления более низких, чем в других регионах, тарифов на электроэнергию, развитию речного судоходства, орошаемого земледелия, созданию новых рабочих мест и зон отдыха, повышению уровня жизни населения¹.

В 1967 г. решением Конгресса США была принята федеральная программа развития района Аппалачских гор, распространяющая свое действие на территорию 13 штатов с площадью 420 тыс. км² и населением 19 млн человек. Центральный орган управления программой – «Аппалачская региональная комиссия» в составе губернаторов всех 13 штатов во главе с назначенным президентом представителем федерального правительства – представлял специальное федеральное ведомство. Ежегодное переизбрание губернаторов, как временных сопредседателей, и представитель федерального правительства – постоянный сопредседатель комиссии позволяло наилучшим способом, с точки зрения обеспечения интересов отдельных территорий и страны в целом, осуществлять руководство программой. О масштабах программы позволяет судить тот факт, что годовые ассигнования на ее реализацию составляли 600 млн дол.

Программа формировалась как совокупность взаимосвязанных отраслевых подпрограмм, привязанных к отдельным округам. На их основе составлялись программы на уровне штатов, интегрируемые в единую программу. Главным мероприятием «Аппалачской программы» стало строительство автомагистралей, соединивших труднодоступные части региона друг с другом и с другими регионами. В итоге разрозненные территории стали единым производственно-территориальным программным комплексом².

Перед «Аппалачской программой» стояла задача ликвидировать изолированность района как основную причину его длительного хозяйственного застоя путем развертывания автодорожного строительства. Сооружение шоссейных дорог занимало главенствующее положение в программе. Кроме того, она содержала ряд подпрограмм по разным отраслям и сферам территориального хозяйства, включая здравоохранение, образование, профессионально-техническую подготовку рабочей силы и т. д.

Работа по составлению программы начиналась с низших территориальных звеньев, какими были специально созданные «местные округа развития». Разработанные ими программы учитывали предложения местных органов власти и содержали обоснование наиболее важных проблем округа, формулировку

¹ Любовный В. Я., Зайцев И. Ф. Указ. соч.

² Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление. М. : ИНФРА-М, 2002. 428 с.

целей развития, перечень конкретных проектов, обеспечивающих достижение этих целей, схемы их финансирования.

Подготовленные в округах планы служили основой программ штатов, составляемых для территорий, входящих в Аппалачский регион. Проекты, подготовленные штатами, предлагались их губернаторами Аппалачской региональной комиссии. На основе скорректированных и объединенных планов штатов региональная комиссия составляла общий план развития всего региона. Решение о выделении федеральных ассигнований по утвержденной программе выносилось на следующий финансовый год Конгрессом США.

Первоначально центральный орган управления программой – «Аппалачская региональная комиссия» (АРК) определялся как планово-координационный орган, но с 1967 г. ему были переданы ассигнования по программе, которые распределялись среди участвовавших в программе ведомств. На комиссию (с аппаратом 110 человек) возлагалась вся полнота ответственности за выполнение программных заданий, т. е. были сбалансированы полномочия и ответственность органа управления программой за достижение программных целей.

После принятия в 1965 г. Программы Аппалачей по требованию отдельных штатов с очагами депрессии и отсталой экономической структурой хозяйства в период 1966–1978 гг. было образовано 8 междуштатных регионов, полностью или частично охвативших территорию 28 штатов. Вместе с Аппалачским районом, междуштатные программы регионального развития распространялись на две трети территории США¹.

Бурный всплеск внедрения программно-целевого управления в США относится к периоду 1960-х гг. XX в. и, связан с именем американского министра обороны Роберта Макнамары, который попытался перевести на программную основу не только планирование производства и обновления вооружений в США, но и управление родами войск. Во главу угла были поставлены цели военной (оборонной) доктрины США и программные способы их достижения. В то время оборонные программы и в США, и в других странах, входящих в противостоящие военные коалиции, обладали большой популярностью. В последующем, по мере разрядки международной напряженности, программный бум в области вооружений снизился, частично на смену программам вооружения пришли программы разоружения.

Рассматриваемый период характеризуется не только всплеском военных программ, но и последовательным расширением областей применения социально-экономических программ на международной арене.

¹ Любовный В. Я., Зайцев И. Ф. Указ. соч.

Внедрение программно-целевого управления в США происходило поступательно. Разработке программ уделяется большое внимание, управление ими осуществляется специально созданными особыми государственными корпорациями.

В 1950-е гг. XX в. в США зарождаются крупные международные экономические программы помощи странам, пострадавшим от Второй Мировой войны. Предвестником таких программ была программа военной и экономической помощи Советскому Союзу со стороны стран антигитлеровской коалиции в период Второй Мировой и Великой Отечественной войны. После завершения Второй Мировой войны направление помощи изменилось. В число наиболее известных из такого рода программ стала программа помощи разрушенному войной хозяйству Западной Германии со стороны США, а затем и других стран Европы, и Японии, получившая название «план Маршалла».

Действенность и эффективность программной координации различных стран и в различных сферах деятельности была блестяще подтверждена осуществлением проекта «Аполлон» в США в период с 1960 по 1968 г., завершившегося полетами к Луне и удачной высадкой человека на Луну (1969 г.).

Наряду с программами развития ракетной техники и освоения космоса в США были разработаны и реализованы ряд программ освоения наукоемких производств. В период с 1976 по 1980 г. осуществлена программа ослабления зависимости от импорта нефти посредством ускоренного освоения нефтяных месторождений Аляски. В числе социальных программ выделяется выполненная в период с 1985 по 2000 г. программа «Решение общенациональной жилищной проблемы».

Успешный опыт применения США программно-целевого управления в военной, наукоемкой сфере и сфере регионального развития привел к тому, что в экономически развитых странах в практику управления государством вошло составление социально-экономических программ, направленных на решение крупных проблем, основанные на бюджетном финансировании. Программы стали эффективным инструментом государственного управления в рыночной экономике капиталистических стран, частично принимая на себя функции, которые выполняет государственное планирование в странах с централизованно управляемой экономикой.

Постепенно направленность на решение отдельных научно-технических, социальных, производственно-экономических проблем в ряде стран заменили на программы развития отдельных регионов страны, территориально-производственных, территориально-социальных, территориально-экологических комплексов. Эта ветвь программно-целевого управления получила название регионального программирования.

Наиболее интенсивно программно-целевое управление развивалось в США, о чем свидетельствует соблюдение принципов программно-целевого управления и наличия грамотно поставленных целей и задач, высоко проработанного механизма реализации программ, четко поставленных сроков и достижения целей в рамках поставленных сроков.

Сравнивая современное состояние внедрения программно-целевого управления в Российской Федерации и США, можно сказать, что Россия находится в начальной стадии его применения. Так, в США уже в 2008 г. действовало около 1 029 федеральных целевых программ¹, это в 22 раза больше, чем реализуемых в настоящее время федеральных целевых программ в Российской Федерации. В США примерно 50 % государственных расходов осуществляется с применением программно-целевого управления.

В то же время в Российской Федерации действует всего 46 федеральных целевых программ. По сфере действий они подразделились: на развитие социальной инфраструктуры – 7 программ, на развитие транспортной инфраструктуры – 2 программы, 12 программ – на улучшение экологии и безопасности, 11 программ – на развитие науки и технологий, 6 программ – на развитие регионов, 3 программы – на развитие государственных институтов и 5 программ, так называемые программы нового поколения².

На уровне регионов ситуация складывается соответствующим образом. Например, в Иркутской области реализуется 32³ государственных целевых программы, в то время как в любом среднестатистическом штате США около 500 программ. Это в 15 раз больше, чем в Иркутской области.

Таким образом, можно констатировать, что методы программно-целевого управления в США являются широко применяемыми как для разработки и реализации федеральных целевых программ, так и целевых программ штатов. Американский опыт в данной области доказал свою значимость и эффективность. По нашему мнению, использование опыта США приведет к положительным сдвигам в области программно-целевого управления в нашей стране, а также значительно улучшит жизнь общества, позволит более эффективно решать основные проблемы населения, на всех уровнях управления.

В зарубежной практике программам государственного, муниципального и корпоративного управления отводится особая роль, как инструменту достижения согласованности и координации действий участников решения единой общей

¹ URL: <http://www.pmexpert.ru/press-center/news/detail.php?ID=1866> Выполнение Федеральных Программ в США.

² URL: <http://www.programs-gov.ru/>.

³ Иркутская область [Электронный ресурс] : офиц. портал. URL: <http://www.irkobl.ru/sites/economy/targeted/regional/#tab-006-link>.

целевой задачи вне зависимости от их ведомственной принадлежности, региона расположения, формы собственности. Объединяющим, цементирующим средством служит в этом случае координационная программа, формируемая заказчиком государственной программы или назначенным им координатором, уполномоченным управляющим. Программа скрепляется также системой договоров, контрактов, в которых фиксируются взаимные обязательства участников выполнения совместного проекта¹.

В списке стран, прошедших путь оптимизации государственного управления и имеющих программно-целевые бюджеты, стоят также Швеция, Австралия, Новая Зеландия, Италия, Великобритания, Германия, Норвегия.

Исторически региональное программирование было первоначально ориентировано на преодоление депрессивного состояния отдельных регионов страны. Исследователи регионального программирования за рубежом рассматривают его как систему централизованных и децентрализованных перспективных программ развития, предусматривающих активное воздействие государства и региональных субъектов хозяйствования на формирование территориальной структуры экономики, обеспечивающей жизнедеятельность в регионе.

Более чем полувековой мировой опыт по внедрению и совершенствованию программно-целевого управления позволяет выделить следующие достоинства этого вида целевого управления:

- разработка целей управления, позволяющая повысить качество государственной целевой программы, поскольку целеполагание способствует более успешному решению проблемы;
- разработка механизма реализации, позволяющая определить уровень ответственности органов управления и отдельных работников за целедостижение и эффективность используемых ресурсов;
- разработка и достижение цели в строго намеченные сроки, позволяющая установить временные рамки реализации решаемой проблемы.

Из краткого описания опыта социально-экономического программирования в странах с развитой рыночной экономикой видна значимость проблем, решаемых программным способом в этих странах и в России. Однако в силу гораздо более обширных финансовых возможностей они решаются в этих странах намного проще, чем в России. Этому же способствует наличие значительного опыта реализации целевых программ в условиях рыночной экономики².

¹ Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Указ. соч.

² Там же.

Анализ опыта реализации программ в зарубежных странах позволил выявить эффективные механизмы программно-целевого управления:

- централизованное управление позволяет сконцентрировать основные ресурсы и ответственность за осуществление программы в одном центре, обеспечивая единство политики при разработке и осуществлении программы;

- программные мероприятия координируются уже на стадии планирования при составлении и увязке планов различных подразделений с возложением максимума ответственности на разработчиков программ;

- используемая в планировании система «оценок ситуаций» с нижнего уровня вплоть до итоговой оценки позволяет обобщать собранные оценки в итоговый документ для более детального планирования и формирования бюджетных заявок по финансированию программ.

Успешный опыт применения программно-целевого управления за рубежом, свидетельствует об эффективности данного инструмента еще с 30-х гг. XX столетия. В нашей стране при переходе к программно-целевому управлению, основанному на бюджетировании, ориентированному на результат, началась активная разработка целевых программ. С каждым годом количество целевых программ, разрабатываемых по принципам программно-целевого управления, увеличивается. Однако отсутствие единой методической базы их оценки не только снижает качество деятельности органов власти, затрудняет определение результатов их реализации, но и приводит к формализованному оформлению целевых программ, как набора отдельных мероприятий.

2. МЕХАНИЗМЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ

2.1. Структурно-функциональный анализ процесса программно-целевого управления

Многие авторы в своих исследованиях уделяют значительное внимание целесообразности разработки и реализации целевых программ.

Так, Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко¹ считают, что целевые программы общенационального, регионального и местного уровней управления представляют собой важную составную часть системы государственного регулирования экономики, что позволяет форсировать развитие приоритетных отраслей и подотраслей, отдельных регионов и привлекать для этого дополнительные ресурсы и инвестиции. Они выступают важнейшим инструментом реализации государственного стратегического плана.

По мнению В. Я. Любовного и И.Ф. Зайцева², использование программно-целевого управления на всех уровнях управленческой иерархии определяется характером и территориальным масштабом возникновения острых проблем, влияющих на развитие муниципалитетов, регионов, страны в целом.

Следует согласиться с авторами Р. А. Кочкаровым³, В. Я. Любовным, Б. А. Райзбергом, А. Г. Лобко, А. И. Жуковским и др., доказывающими, что программная разработка должна быть актуальной и решать проблемы на определенном уровне управленческой иерархии.

Для правильного понимания процесса программно-целевого управления следует рассматривать его через призму выполнения функций управления. Управление как процесс является способом реализации функций управления – планирования, организации, мотивации и контроля. Процесс планирования состоит из выбора целей и принятия решений, достижения их с наименьшими затратами. Функция организации позволяет не только сформировать структуру органа, выполняющего запланированные мероприятия, но и распределить и координировать работу исполнителей, делегировать полномочия и ответственность. Мотивация – это процесс, с помощью которого целенаправленно побуждают работников к выполнению намеченных действий. Функция контроля позволяет выделять возникающие проблемы, принимать корректирующие меры, пересматривать намеченные действия. Эта функция завершает цикл управления

¹ Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Указ. соч.

² Любовный В. Я., Зайцев И. Ф. Указ. соч.

³ Кочкаров Р. А. Указ. соч.

и взаимоувязывается с функцией планирования, делая весь процесс замкнутым процессом управления.

Реализация каждой функции управления в процессе применения программно-целевого управления, особенно в государственном управлении, обладает соответствующей спецификой, зависящей от выбранного объекта управления. В данном исследовании, мы рассматриваем государственное управление, поскольку в этой сфере деятельности активно применяется разработка государственных программ.

Изучение зарубежной практики реализации МВО (management by objectives) показало, что в основе процесса заложено выполнение всех функций, однако в научной литературе отсутствуют данные об их применении в отечественной практике.

Полное использование функций менеджмента при составлении государственных программ, в процессе внедрения программно-целевого управления, позволит творчески, оперативно, обоснованно и с минимальным риском принимать управленческие решения по их реализации.

Уточняя содержание понятийного аппарата, мы пришли к выводу, что теоретическая и методическая необеспеченность не позволяет корректно реализовать все функции управления на современном этапе внедрения программно-целевого управления.

Реализацию функций менеджмента мы рассмотрели на примере действующих целевых программ в ряде регионов РФ. Для анализа выбраны целевые программы субъектов Российской Федерации из восьми Федеральных округов РФ. Выборка осуществлялась исходя из доступности и полноты информации о программах субъектов Российской Федерации, касающихся предоставления жилья молодым семьям. При оценке целевых программ нами были установлены основные критерии выполнения функций менеджмента (табл. 12) и оценочные баллы по каждому критерию.

Таблица 12

Основные критерии функций программы

Критерии №	Планирование	Организация	Координация	Мотивация	Контроль
1	Постановка цели, задач программы согласно SMART	Создание экономических методов регулирования	Согласование фин. ресурсов с целью, задачам и мероприятиям программы	Создание материальных стимулов (привлечение внебюджетных источников финансирования программ)	Оценка последствий нарушения сроков

Критерии №	Планирование	Организация	Координация	Мотивация	Контроль
2	Согласованность цели, задач и мероприятий	Создание правовых методов регулирования	Согласование действий органов власти	Создание моральных стимулов (участия населения, бизнеса и власти в рассмотрении программ на стадии планирования)	Оценка ожидаемых результатов
3	Отсутствие дублирующихся задач и мероприятий	Создание организационных методов регулирования	Согласование интересов населения, бизнеса, власти	Создание моральных стимулов (участия населения, бизнеса и власти в рассмотрении программ на стадии контроля)	Недополученный эффект

Оценка функции определяется по критериям, и в зависимости от ее результата может быть максимальной (3 балла), средней (2 балла) и минимальной (1 балл).

Экспертным путем установлено, что ни по одной из анализируемых нами целевых программ в полной мере не реализуются все функции управления при их разработке и реализации (табл. 13).

Таблица 13

Применение функций менеджмента при реализации региональных целевых программ

Субъект РФ	Планирование	Организация	Координация	Мотивация	Контроль
Московская область – Центральный ФО	Средний уровень разработки	Минимальный уровень разработки	Средний уровень разработки	Минимальный уровень разработки	Средний уровень разработки
Ленинградская область – Северо-западный ФО	Средний уровень разработки	Средний уровень разработки	Средний уровень разработки	Минимальный уровень разработки	Средний уровень разработки
Ростовская	Средний уро-	Средний уро-	Минималь-	Мини-	Средний

Субъект РФ	Планирование	Организация	Координация	Мотивация	Контроль
область – Южный ФО	вень разработ-ки	вень разра-ботки	ный уровень разработки	мальный уровень разработки	уровень разработки
Пермский край – При-волжский ФО	Средний уро-вень разработ-ки	Средний уро-вень разра-ботки	Средний уро-вень разра-ботки	Мини-мальный уровень разработки	Средний уровень разработки
Свердлов-ская область – Уральский ФО	Средний уро-вень разработ-ки	Средний уро-вень разра-ботки	Минималь-ный уровень разработки	Мини-мальный уровень разработки	Средний уровень разработки
Иркутская область – Сибирский ФО.	Средний уро-вень разработ-ки	Средний уро-вень разра-ботки	Средний уро-вень разра-ботки	Мини-мальный уровень разработки	Средний уровень разработки
Республика Саха (Яку-тия) – Даль-невосточный ФО.	Средний уро-вень разработ-ки	Средний уро-вень разра-ботки	Средний уро-вень разра-ботки	Мини-мальный уровень разработки	Средний уровень разработки
Республика Карачаево-Черкессия – Северо-Кавказский ФО	частично раз-работана	частично раз-работана	Средний уро-вень разра-ботки	Мини-мальный уровень разработки	частично разработа-на

Исследование, проведенное по восьми региональным целевым программам Московской, Ленинградской, Ростовской, Иркутской, Свердловской областей, Пермского края, республик Саха (Якутия) и Карачаево-Черкессия показало, что в существующей практике алгоритм разработки и реализации целевых программ, с позиции применения функций управления, выглядит следующим образом (рис. 14).



Рис. 14. Существующей алгоритм разработки государственных программ

Как отмечалось ранее, функция *планирования* имеет особое значение в процессе программно-целевого управления и включает в себя формирование главной цели, определение основных задач, мероприятий и ресурсов реализа-

ции программы. Исходя из установленных целей и состояния внешней и внутренней среды, намечаются стратегические альтернативы, для реализации стратегий вырабатываются политика, процедуры и правила. Далее производится работа в подразделениях, основанная на оперативных планах, а планы организации согласуются с показателями и финансовыми ресурсами.

На практике чаще всего происходит обратный процесс. Цели программ сводятся к несогласованным задачам, а задачи и мероприятия не связаны между собой и дублируют друг друга. В результате механизм реализации целевых программ, заменяется перечнем мероприятий, разделы программ не имеют основных показателей и индикаторов, а контроль за ходом реализации программ выражен в исполнении финансовых результатов. Недооценка функции планирования при разработке реализации программ приводит к неоднократному изменению программы в ходе ее исполнения. Поэтому при реализации функций организации, координации, мотивации и контроля программа заведомо обречена на неисполнение в том виде, в котором это соответствует принципам программно-целевого управления. Наличие распространенных ошибок на стадии планирования ведет к нарушению сроков реализации программы, и, следовательно, снижению ее эффективности и результативности.

Сущность функции *организации* состоит в том, чтобы обеспечить выполнение целевой программы с организационной стороны, то есть создать такие управленческие отношения, которые бы обеспечили наиболее эффективные связи между всеми элементами целевой программы.

При реализации данной функции происходит приспособление организационной структуры исполнительного органа к задачам намечаемой деятельности, подбор людей для конкретной работы и делегирование им полномочий, прав использования ресурсов организации для достижения намеченных целей, а также осуществление оценки кадровых и финансовых ресурсов.

В практической деятельности выполнение программы не влияет на приспособление организационной структуры органа реализующего программу к задачам намечаемой деятельности. У работников даже не добавляются или не изменяются выполняемые до реализации программы функции. Им вменяется, в основном, в обязанность отслеживать прохождение финансовых потоков выделенных на программы ресурсов.

Мотивация как важнейшая функция управления связана с процессом побуждения себя и других людей к деятельности через создание мотивов поведения для достижения целей организации. Функция мотивации тесно связана с функцией планирования. Анализируя мотивационные механизмы, мы пришли к выводу, что для каждой программы должен быть свой мотивационный механизм, однако практика не подтвердила его наличия.

Контроль представляет собой систему наблюдения и проверки соответствия процесса функционирования управляемой подсистемы принятым решениям, а также выработки определенных корректирующих действий. Его содержание как функции управления состоит в выработке правил, стандартов, показателей и критериев деятельности, корректировке текущих результатов, выявлении отклонений¹. Объектом контроля является вся деятельность, связанная с реализацией целевых программ. Контроль результатов в рамках государственного управления осуществляется вышестоящими структурными единицами и одновременно гражданами как непосредственно, так и с помощью СМИ и общественных организаций.

Выделяют следующие виды контроля: предварительный, текущий, заключительный. Предварительный контроль осуществляется до фактического начала работ. Средства осуществления – реализация определенных правил, процедур и линий поведения. Используется по отношению к человеческим, финансовым и материальным ресурсам.

При текущем контроле выясняется, что плановые показатели целевых программ не достигаются и имеют большие отклонения от запланированного уровня. Стоит отметить, что отчеты, представляемые о ходе реализации программ в нашей стране, не содержат показатели эффективности и результативности.

Заключительный контроль выявляет все недостатки программ, начиная с подготовки их проектов и заканчивая ходом их реализации. Заключительный контроль обычно проводится ежегодно по затратам на мероприятия программы, но не влияет на пересмотр действий и финансирования.

Каждой функции управления отводится определенная роль в процессе программно-целевого управления. Поэтому от полноты выполнения функции управления зависит эффективность применения программно-целевого управления.

Для более полной реализации *функции планирования*, при разработке программ, мы полагаем необходимым конкретно устанавливать цель. При определении целей программ рекомендуется использовать формулировки, содержащие представление о достигаемых результатах к определенному сроку. Например, к 2015 г. обеспечить повышение на 10 %. При описании цели указывается показатель, характеризующий уровень ее достижения в отчетном и плановом периодах. Цель должна отражать происходящие изменения в социально-экономическом положении населения (социальной группы) региона, а не количественный критерий пользователей мероприятиями программы.

Конкретизируют цели программ задачи. Задача – кратковременные и переходящие действия, характеризует одно из направлений выполнения поставленной цели.

¹ Полукаров В. Л. Основы менеджмента. М. : Кнорус, 2008. 240 с.

Рекомендуется, чтобы определяемые цели и задачи отвечали следующим требованиям. Они должны быть:

- специфическими (соответствовать области решаемой в программе проблемы);
- конкретными (устанавливать конкретный временной период ее достижения);
- измеримыми (определяться количественными индикаторами);
- согласованными (отражаться в нормативном документе);
- достижимыми;
- определенными во времени.

Для успешной реализации *функции организации* необходимо учитывать требования следующих локальных принципов организации: принцип цели, эластичности организации, устойчивости, непрерывного совершенствования, прямой соподчиненности, безусловной ответственности руководителя за действия подчиненных, соразмерности ответственности данным полномочиям¹.

Проведенное исследование порядка разработки региональных целевых программ выявило, применение следующих принципов.

«Принцип цели». Заказчиком региональных целевых программ выступает орган исполнительной власти субъекта РФ, а именно, правительство субъекта РФ. Отдельные подразделения работают во имя достижения общих целей, которые направлены на решение проблем с помощью программно-целевого управления.

«Принцип эластичности» говорит о том, что при определении задач, мероприятий и ответственности должен быть установлен оптимум между свободой действий отдельных подразделений и административными предписаниями.

Следуя «принципу устойчивости», систему управления необходимо строить так, чтобы ее элементы не подвергались коренным изменениям под влиянием внешней и внутренней среды.

Для применения таких принципов, как прямой соподчиненности, безусловной ответственности руководителя за действия подчиненных, соразмерности ответственности данным полномочиям, нам представляется необходимым использовать обоснованную систему мероприятий в нашей стране, которая включала бы в себя работу по совершенствованию процесса реализации целевых программ, устранения распыления и дублирования функций между ответственными исполнителями.

Однако, даже реализуемые принципы при разработке региональных целевых программ, не выполняются в полной мере. Этому мешает жесткая бюро-

¹ Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Указ. соч.

кратическая структуру организации, занимающейся разработкой, реализацией и оценкой целевых программ.

Поэтому представляется целесообразным создавать целевую команду исполнителей по типу матричной организационной структуры, где в качестве проекта выступает целевая программа. Работа такой команды позволит мобилизовать все имеющиеся ресурсы для достижения цели программы в строго намеченные сроки.

Функция координации должна обеспечивать связь методов регулирования программы с мотивационными стимулами. Эта связь должна достигаться за счет слаженности действий на каждом этапе разработки и реализации целевой программы.

Так как в существующем алгоритме разработки целевых программ полностью отсутствует *функция мотивации*, нам представляется необходимым выделить те основные мотивационные стимулы, которые будут способствовать разработке и реализации данной функции.

Во-первых, это моральные стимулы. Моральные стимулы строятся на раскрытии проблем общества и устранении их с помощью целевых программ. Чем выше моральные стимулы программы, тем больше она поддерживается обществом, государством, бизнес-структурами и т. п.

Во-вторых, это материальные стимулы. Материальные стимулы основываются на привлечении денежных средств, направленных на реализацию программы, из различных внебюджетных источников. Чем выше финансирование программы из дополнительных источников, тем выше эффективность от ее реализации.

Для того чтобы эти стимулы были успешно реализованы, необходимо использовать все методы регулирования. На этапе осуществления этой функции должна происходить оценка мотивационных стимулов для успешной реализации программы, она позволит определить степень заинтересованности общества, государства и других субъектов управления в реализации той или иной государственной программе.

На этапе контроля осуществляется мониторинг выполнения целей, задач, мероприятий программы, мониторинг методов ее регулирования, связующих процессов координации и мотивационных стимулов. Контроль отвечает за ход выполнения программы. Считаем, что введение функции оценки необходимо, для осуществления переходного периода от проектного управления к программно-целевому управлению. Функция оценки отвечает за проведение качественных оценочных процедур направленных на получение оценки эффективности и результативности государственной программы и недополученного эффекта от ее действий.

Расчет оценочных критериев и индикаторов позволит определить недополученный эффект от реализации государственной программы. Функция оценки отвечает за расчет целевых показателей и индикаторов государственной программы и позволяет определить проблемы для планирования следующего периода.

Рассмотрение целевых программ с предложенной точки зрения необходимо для того, чтобы наиболее эффективно решить основные проблемы, связанные с разработкой, реализацией и оценкой целевых программ, наиболее качественно подойти к их изучению и совершенствованию, а также достичь главных целей этих программ, так как они напрямую связаны с обеспечением высокого уровня экономического и социального развития регионов.

Разработке целевых программ должно предшествовать создание соответствующей нормативно-правовой базы по рассматриваемой проблеме. Особое внимание при ее разработке должно быть уделено:

- механизму реализации, с помощью которого описываются процедуры и правила, система мер;
- определению ответственных исполнителей;
- созданию команды исполнителей;
- ресурсному обеспечению;
- способам управления;
- контролю за ходом реализации целевых программ;
- оценке ожидаемой эффективности и социально-экономических последствий реализации программы.

Поэтому процесс разработки и реализации программы должен осуществляться по замкнутой схеме «планирование – организация – координация – мотивация – контроль – оценка». Предлагаемый алгоритм разработки и реализации целевых программ представлен на рис. 15.

В предложенном механизме, на стадии планирования, выделены задачи, решающие поставленную цель, а на основе их предлагается разрабатывать мероприятия. Введена стадия расчета ресурсов по каждой задаче. На стадии организации дополнены методы регулирования программ. В настоящее время в целевых программах предусматриваются в основном мероприятия по правовому регулированию программ. Организационные и экономические методы регулирования процессов усилят влияние государственных органов власти на изменения, предусмотренные целевой программой. Введены стадии координации, оценки и мотивации. На стадии координации будет происходить согласование финансовых ресурсов с целью, задачам и мероприятиям программы, действий органов власти и интересов населения, бизнеса, власти.

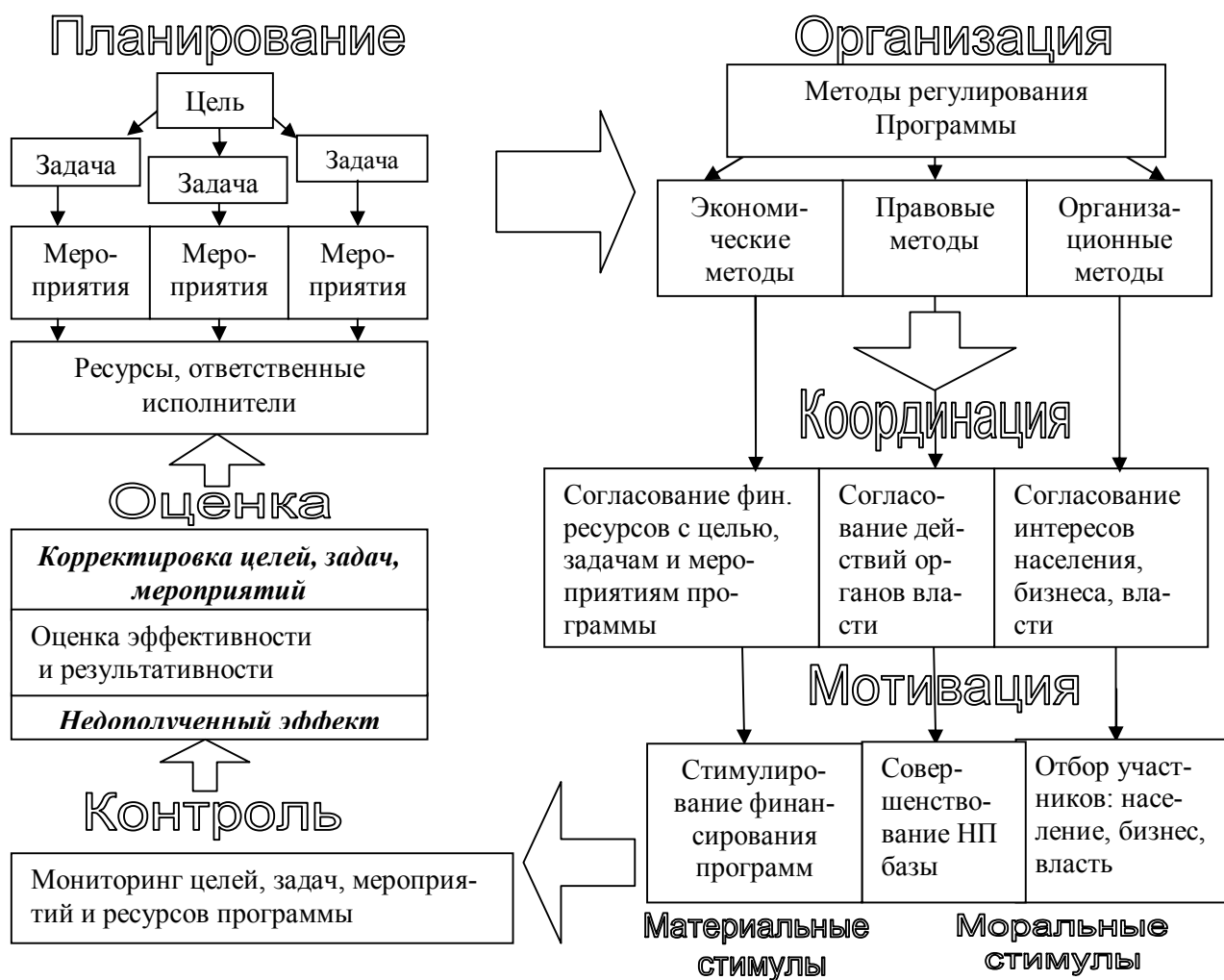


Рис. 15. Предлагаемый алгоритм разработки государственных программ

На стадии мотивационных мероприятий по реализации программ выделяются материальные и моральные стимулы. Вводится стадия оценки программы, позволяющая определить ее эффективность и результативность, и, недополученный эффект. Расширены функции контроля позволяющие не только оценить получаемые результаты, но и рассчитать недополученный эффект от реализации программы.

Рассмотрение государственных программ с помощью функций менеджмента поможет наиболее эффективно разобраться в основных проблемах, связанных с разработкой и реализацией программ, наиболее качественно подойти к их изучению и совершенствованию, а также позволяет достичь главных целей программ, так как они напрямую связаны с обеспечением высокого уровня экономического и социального развития регионов¹.

¹ Евстафьева Е. Ю. Алгоритм разработки областных государственных целевых программ с помощью общих функций менеджмента // Исследование социально-экономических институтов и процессов : материалы третьей Всерос. заоч. науч. конф. студентов и молодых исследователей г. Киров, 12 янв. 2010 г. Киров, 2010. С. 61–65.

Тем более что в научной литературе¹ предложена градация целей программной проработки проблем жизнеобеспечения населения.

Для федерального уровня управления целью программной проработки являются проблемы, связанные с развитием экономики страны в целом:

- освоение пионерных районов промышленного развития;
- вовлечение в хозяйственный оборот крупных минерально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов;
- изменение специализации экономики регионов или отдельных зон в ходе структурной перестройки;
- формирование «полюсов» (зон, технополисов, крупных объектов и т. д.) экономического роста, имеющих принципиальное значение для создания эффективной структуры экономики страны (как отраслевой, так и территориальной);
- осуществление необходимой санации предприятий, продукция которых направляется на удовлетворение общегосударственных нужд;
- создание и развитие объектов зональной, межзональной и магистральной инфраструктуры;
- осуществление регионального разреза государственной научно-технической политики: создание и развитие объектов науки и научного обслуживания в регионах, обеспечивающих реализацию стратегических направлений исследований и крупных комплексных научно-исследовательских межрегиональных программ;
- реализация государственной социальной политики, имеющей наиболее выраженный территориальный характер, в первую очередь, в части смягчения региональных диспропорций в уровне жизни, оказания помощи населению депрессивных регионов;
- реализация государственной экологической политики в части проблем общегосударственного, межрегионального значения, а также наиболее сложных и требующих привлечения значительных ресурсов экологических проблем регионального характера (катастроф техногенного характера и т. д.).

На уровне регионов применение программно-целевого управления требуется для осуществления коренных структурных сдвигов в экономике:

- создание новых, развитие и поддержка существующих прогрессивных производств – «точек роста», объектов производственной и социальной инфраструктуры, позволяющих реализовать конкурентные преимущества региона;
- создание благоприятных общеэкономических условий функционирования и развития предприятий в регионе на основе: во-первых, развития законо-

¹ Любовный В. Я., Зайцев И. Ф. Указ. соч.

дательной и нормативно-правовой базы, направленной на создание «режима наибольшего благоприятствования» в первую очередь для региональных производителей, работающих в приоритетных для развития региона сферах экономики и отраслях производства, включая среднее и малое предпринимательство, и, во-вторых, создание благоприятного инвестиционного климата в регионе. Решение второй задачи возможно путем: развития рыночной инфраструктуры общерегионального и зонального (внутрирегионального) значения и, участия в межрегиональных программах по совместному созданию производственных и инфраструктурных объектов, решению экологических проблем.

На уровне муниципальных образований предметом программной проработки могут являться:

- проблемы ликвидации диспропорций в развитии производств и инфраструктуры, реализующих локальные воспроизводственные циклы (предприятия сырьевой базы и соответственно пищевой и других перерабатывающих отраслей, объекты местной производственной и социальной инфраструктуры и т. д.);
- вопросы содействия развитию малого предпринимательства;
- комплексное совершенствование местной законодательной и нормативной базы в целях стимулирования предпринимательской деятельности населения в направлениях, приоритетных для данной территории, и создания благоприятных условий в интересах привлечения инвестиций для активного развития производственных и инфраструктурных объектов;
- участие в развитии объектов рыночной инфраструктуры местного значения;
- проблемы социальной ориентации — поддержка и развитие социально значимых объектов: больниц, школ, детских учреждений и т. д.;
- проблемы содействия занятости населения, включая вопросы переподготовки кадров, преодоления структурной безработицы и др.

Развитие экономической базы муниципального образования, основывающееся на отраслевых воспроизводственных циклах с высокой степенью локализации (развитие стройиндустрии, пищевой промышленности и т. д.), должно базироваться в первую очередь на использовании местных ресурсов – финансовых, материальных и т. д. При их недостаточности должны быть обоснованы потребности в дополнительном привлечении ресурсов территориальных образований более высоких уровней (субъекта Федерации или даже федеральных ресурсов). В свою очередь, приоритетное развитие производств, инфраструктуры и т. д., обслуживающих общегосударственные потребности, должно осуществляться на основе средств федерального уровня с привлечением средств субъекта Российской Федерации и муници-

пальных образований на принципах долевого участия в создании или развитии объектов инфраструктуры, потребителями которых они будут.

Как видно, авторы рассматривают довольно обширный спектр проблем, решаемых с помощью инструментов программно-целевого управления. Поэтому предлагаемые методологические подходы к изменению структурно-функционального процесса программно-целевого управления значительно повысит эффективность и результативность деятельность органов власти всех уровней управления.

2.2. Особенности применения программно-целевого планирования на региональном уровне управления

Осуществляя управление региональным развитием, государственные структуры тем самым реализуют определенную политику. Одной из важнейших функций управления является планирование.

Планирование, как циклический процесс, включает: выявление проблемы, постановку задачи и разработку механизмов для решения, определение и распределение ресурсов, адаптацию к изменениям внешней среды, координацию работ и организационное стратегическое предвидение, корректировку и уточнение целей и задач на основе анализа причин отклонений на последующий период.

В нашей стране, за советский период, накоплен огромный опыт планирования развития отдельных отраслей народного хозяйства и территорий. Были достигнуты весомые результаты при разработке и реализации планов и программ комплексного развития экономических районов, формирования территориально-промышленных комплексов, разработке перспективных планов социально-экономического развития, проектов крупных народнохозяйственных проблем.

В условиях централизованной экономики для решения крупных народнохозяйственных проблем разрабатывалось множество планов и программ, начиная со знаменитого плана ГОЭЛРО. И хотя многие из них были провалены (продовольственная программа, программа развития товаров народного потребления и сферы услуг и проч.), это не порочит сам программно-целевой метод управления, а свидетельствует об определенных методических недоработках и особенностях плановой экономики.

До недавнего времени региональное планирование представляло собой разработку планов социально-экономического развития региона и, комплекса практических мер по их выполнению¹.

Реформа государственного управления, проводимая в стране, коренным образом изменяет не только основные подходы к концепции вмешательства го-

¹ Краткий экономический словарь / под ред. Ю. А. Белика.

сударственных органов власти в процессы социально-экономического развития региона, но требует изменения форм и методов их реализации.

В развитии планирования народного хозяйства страны можно выделить пять этапов (табл. 14)

Таблица 14

Этапы развития и виды планирования в стране

Этапы развития планирования	Характеристика и краткое содержание видов планирования
Первый этап 20–30-е гг. XX в.	<i>Территориальное районирование на базе комплексных программ развития народного хозяйства.</i> Разрабатываются программы хозяйственного строительства по решению острейших проблем по выживанию советского государства в условиях капиталистического окружения. Понятие «программа» применялось как плановая разработка путей и средств решения какой-либо крупной, но достаточно четко очерченной задачи в рамках одного или нескольких пятилетних планов
Второй этап – послевоенный период 40-е начало 60-х гг. XX в.	<i>Отраслевое планирование народного хозяйства</i> Характеризуется сравнительной оценкой при распределении средств на реализацию разных направлений. В СССР реализовывался ряд крупных программ по подъему различных отраслей народного хозяйства, повышению технического уровня производства и совершенствованию территориального размещения производительных сил
Третий этап 60–80-е гг. XX в.	<i>Сочетание территориального и отраслевого планирования путем создания территориально-промышленных комплексов для комплексного освоения территорий.</i> Широко распространены целевые комплексные программы в области науки, техники, экономики, экологии, социальной сферы, региональные программы и программы по развитию территориально-производственных комплексов на основе Комплексной программы научно-технического прогресса СССР и его социально-экономических последствий на прогнозный период до 20 лет и Генеральной схемы развития и размещения производительных сил СССР с прогнозом на период до 15 лет
Четвертый этап 90-е гг. XX в.	<i>Управление ограничено уровнем единичных предприятий и сфер деятельности. Попытки поддержать социальную сферу и привлечь средства предприятий для софинансирования инвестиционных проектов.</i> Учитываются социальные изменения в обществе, необходимость концентрации ресурсов на решении острейших социальных проблем. Произошел отказ от плановых методов и переход к регулированию на основе индикативного прогнозирования и программирования с упором на функциональные и отраслевые программы [61, с. 30], в составе которых разрабатывались подпрограммы по регионам

Этапы развития планирования	Характеристика и краткое содержание видов планирования
Пятый этап с середины 2000-х гг. по настоящее время	<i>Внедрение элементов программно-целевого управления и бюджетирования с ориентацией на результат.</i> Комплексное социально-эколого-экономическое развитие территорий с ориентацией на максимальное обеспечение потребностей регионов, исходя из ресурсных возможностей. Взят курс на повышение результативности деятельности в бюджетной сфере, проводится административная реформа, разрабатываются методики оценки результативности государственных целевых программ по регионам

В практическую деятельность органов исполнительной власти всех уровней начали внедрять целевое программное управление, как основной инструмент реализации принципов бюджетирования, ориентированного на результат.

С ростом межотраслевых и надотраслевых проблем развития региона возникла потребность в переходе от эпизодического к систематическому использованию программно-целевого планирования.

В научной литературе содержание понятия «планирование» рассматривалось довольно широко и классифицируется по ряду признаков¹.

Как и при рассмотрении процесса управления, в планировании различаются субъекты – управляющая система (руководители, органы планирования, организационные системы) и объекты – управляемая система (сферы деятельности). Анализ предложенных классификаций и выделение объектов и субъектов планирования позволил сгруппировать существующие виды планирования (табл. 15).

Таблица 15

Классификация видов планирования

Признак классификации	Виды планирования	Условия применения
По степени охвата	Общее планирование (охват всех областей и величин по определенному вопросу) ----- ---	– административное планирование ----- – программно-целевое планирование
	Частичное планирование (охват отдельных областей и величин)	
По содержанию планирования	Стратегическое (на высшем уровне управления)	– программно-целевое планирование
	Тактическое (на среднем уровне управле-	– административное

¹ Афанасьев М., Кривоногов И. Бюджетная реформа в России: первые итоги и возможные перспективы // *Вопр. экономики*. 2005. № 11. С. 65 ; Бестужев-Лада И. В. Поисковое социальное прогнозирование: перспективны проблемы общества. М. : Наука, 1984 ; Гранберг А. Г. Указ. соч. ; Кириченко В. Н. Методологические вопросы применения программного подхода в народнохозяйственном планировании // *Программно-целевое управление социалистическим производством: вопросы теории и практики* / А. Г. Аганбегян [и др.]. М., 1980. 208 с. ; Петросов А. А. Стратегическое планирование и прогнозирование развития фирмы [Электронный ресурс] // *Моск. гос. горный ун-т*. 2001. URL: http://www.bookshop.com.ua/Asp/Find_all/asp?bid2=1@Page=30@Pr=5@Pu ; Поспелов Г. С., Ириков В. А. Указ. соч.

Признак классификации	Виды планирования	Условия применения
	Оперативное (на низшем уровне управления)	планирование
По точности расчетов планов	Приемлемое (сложившиеся к настоящему времени планы) Оптимальное (с применением ЭВМ и экономико-математических методов) Адаптивное (вытекающие из системы кратко, средне- и долгосрочных планов и программ развития) Индикативное	– административное планирование – программно-целевое планирование
По предмету (объектам) планирования	Планирование средств (персонал, оборудование и пр.) Планирование действий (мероприятий) Целевое планирование (стратегическое и оперативное) Программное планирование (программы развития территорий, отраслей, организаций)	– административное планирование – программно-целевое планирование
По решению задач	Функциональное (решение близких задач в организации) Комплексное (система целей и задач для достижения главной цели) Перспективное (прогнозы, включающие альтернативные решения)	– административное планирование – программно-целевое планирование
По сфере деятельности	Экономические, производственные, социальные, военные, политические, планы народного образования, учебные планы	– административное планирование – программно-целевое планирование
По сферам функционирования (в отраслях)	Планирование производства, сбыта, персонала и т. д. Инвестиционное планирование Планирование финансов Общее расширенное планирование	– административное планирование
По глубине планирования	Глобальное планирование (агрегированные величины, макровеличины) Детальное планирование (по отдельным элементам, видам расходов)	– административное планирование – программно-целевое планирование
По срокам планирования	Краткосрочное планирование (до 1 года), Среднесрочное планирование (от 1 до 5 лет), Долгосрочное (прогнозное) планирование (более 5 лет)	– административное планирование – программно-целевое планирование
По координации во времени частных планов	Последовательное (согласованные показатели частных планов) Одновременное планирование (показатели определены в одном плане)	– административное планирование – программно-целевое планирование
По учету изменений данных	Жесткое планирование (неспособное приспособиться к изменению условий)	– административное планирование

Признак классификации	Виды планирования	Условия применения
	Гибкое (эластичное) планирование (альтернативные планы)	– программно-целевое планирование
По очередности во времени	Упорядоченное текущее планирование Скользящее планирование с продлением на следующий период Внеочередное и эвентуальное (возможное) планирование	– административное планирование – программно-целевое планирование

До недавнего времени в понятийном аппарате, определяющего развитие субъекта управления, доминировало понятие план. План представляет систему предварительно принятых решений, утверждающих систему достигаемых критериев. Однако современное состояние развития территории предполагает кроме утвержденной системы достигаемых критериев учет базовых факторов – дифференцирующих и интеграционных.

Дифференцирующие факторы (человеческие, природные, технические) отличают регионы по составу, традициям населения, природно-климатическим условиям, количеству и составу основных фондов, отраслевому составу и характеру производства. Интеграционные факторы (институциональные, информационные, организационные) отражают хозяйственные связи без привязки к конкретной территории¹.

В управлении регионами государство развивает интеграционные факторы, создает общие рамочные условия выравнивания уровней развития регионов путем формирования нормативно-правовой базы. Развивая дифференцирующие факторы, государство поддерживает своеобразие, уникальность и преимущества регионов в специализации и участии в разделении труда на макроуровне, повышая эффективность экономики региона.

Различные комбинации интеграционных и дифференцирующих факторов предполагают разные результаты при равных совокупных затратах на производство одинаковых товаров и услуг. Эффективность программно-целевого управления развитием регионов проявляется в сочетании и оптимизации этих факторов. Но не только эта особенность присуща внедрению программно-целевого управления.

Планирование, как процесс, и его роль в программно-целевом управлении рассмотрен нами в первой главе. Развернутая схема процесса планирования в условиях программно-целевого управления представлена на рис. 16.

¹ Ломовцева О. Н. Планирование и прогнозирование региональной социоприродной системы. Волгоград : ВолГУ, 1998. 123 с.

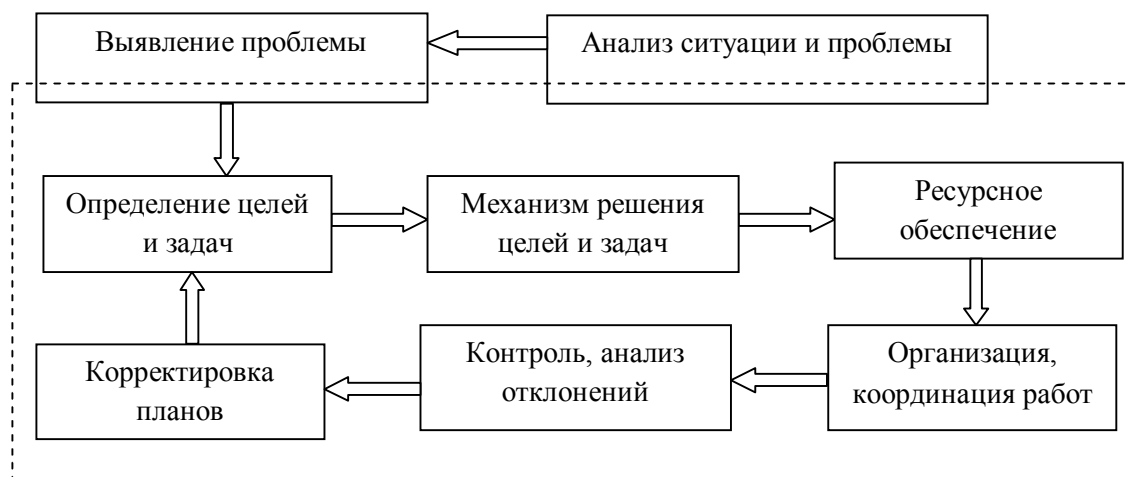


Рис. 16. Алгоритм процесса планирования

На смену понятия «план» прошло определение «целевая программа». В отличие от плана, целевая программа – это утвержденный алгоритм задач, приводящий к достижению поставленной цели. Программы отличаются от планов не только по масштабам, целям и исполнителям¹, но и по наличию утвержденного алгоритма задач, приводящего к достижению поставленной цели (табл. 16).

Таблица 16

Отличительные черты целевых программ и планов

Отличительный признак	Планы	Целевые программы
По срокам	Краткосрочные (до 1 года) Среднесрочные (1–3) Долгосрочные (свыше 3 лет)	Краткосрочные (до 5 лет) Среднесрочные (5–10 лет) Долгосрочные (10–20 лет)
По уровню действия	Отраслевые Территориальные Корпоративные	Федеральные Региональные Муниципальные
По содержанию	По сферам деятельности (производственные, научно-технические, финансовые, экономические и др.)	По решению проблем (социальные, экономические, производственные, экологические и др.)
По решению задач	Функциональные Комплексные Перспективные	Задачи федерального уровня Задачи регионального уровня Задачи муниципального уровня
По результатам	Текущие (квартальные) Итоговые (годовые)	Промежуточные Окончательные
По способу контроля	Составление отчетов (балансов, бюджетов) по истечению отчетных периодов, их проверка	Текущий мониторинг промежуточных результатов Отчет об исполнении мероприятий программ, корректировка мероприятий

¹ Поспелов Г. С., Ириков В. А. Указ. соч.

Отличительный признак	Планы	Целевые программы
По способу планирования	По финансово-экономическим и техническим показателям	По целям, задачам и мероприятиям программ
По способу оценки	По финансово-экономическим и техническим показателям	По целевым индикаторам результативности и эффективности

Замена планов на целевые программы в процессе планирования происходит и по причинам внедрения в практику современных технологий и инструментов программно-целевого управления регионом.

Применяемые в настоящее время в управлении развитием регионов разнообразны технологии можно разделить на три основные группы – традиционные, инновационные и информационно-коммуникационные (табл. 17).

Таблица 17

Технологии управления развитием региона

Традиционные технологии	Инновационные технологии	Информационно-коммуникационные
Стратегическое планирование. Прогнозирование. Налогообложение. Корпоративные методы хозяйствования Формирование социального капитала региона. Формирование интеллектуального потенциала регионального управления ¹	Кластерные технологии. Региональный маркетинг. Социальный маркетинг. Бенчмаркинг ² . Аутсорсинг государственных услуг специализированным организациям. Внедрение законодательных, налоговых, административных и имиджевых инструментов в управленческую деятельность	Оказание государственных услуг в электронной форме ³ . Внедрение информатизации в образовании, бизнесе, сельском хозяйстве, социальном обеспечении. Расширение сферы применения Интернет-ресурсов и электронных систем и устройств связи

Кластерные технологии, как альтернатива отраслевого управления в условиях ограниченных бюджетных средств не позволяющих осуществлять масштабные проекты, повышают конкурентоспособность территорий и производственных комплексов. Они широко используются в странах Европы. Например, в Германии и Великобритании биотехнологические кластеры; в Норвегии –

¹ Гапоненко А. Л. Региональная экономика и управление. М. : Изд-во РАГС, 2006. 616 с.

² Бенчмаркинг [Электронный ресурс]. URL: <http://www.viktorova-ts.ru/page97/page135/index.html>; Бурков В. Н., Ириков В. А., Буркова И. В. Управление инновационным развитием регионов: современный подход [Электронный ресурс] // Проблемы теории и практики управления. 2010. Ноябрь. URL: <http://hghltd.yandex.net/yandbtm?fmode>.

³ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон РФ от 29.07.2010 г. № 210 // Рос. газ. 2010. 30 июля.

кластер «морское хозяйство»; в Финляндии – лесопромышленный кластер по производству древесины, древесных продуктов, бумаги, мебели, полиграфического оборудования. В Венгрии доля автомобильного кластера PANAC – 14 %; в США доля ВВП, производимого в кластерах, 61 %¹.

Преимущества кластерного управления заключаются в эффективном взаимодействии государства с бизнесом путем координации и влияния на принятие решений в определенном секторе экономики, особенно на малых и средних предприятиях. За счет переноса успешных методик и знаний на предприятия увеличиваются их экономическая устойчивость, налоговые поступления в бюджет, возможности доступа к финансовым ресурсам и выхода на внешние рынки, снижаются издержки, растут конкурентные преимущества за счет эффекта масштаба от кооперации. Кластерные технологии используют для определения рейтинга конкурентоспособности государства, региона, отрасли, для выработки общегосударственной промышленной политики и программ регионального развития².

В Иркутской области также создаются кластеры, несмотря на нестабильность в развитии швейной промышленности и пищевой промышленности. В 2006 г. была создана рабочая группа по поддержке кластеров, сформирован общественный институт для оказания консалтинговых услуг предпринимателям, проводятся информационные семинары. Два кластера находятся в Ангарске – «Жилищная компания» и «Ангарский гипс», третий – региональная торговая сеть «Курочка рядом», объединяющая предприятия Иркутской области и Красноярского края, сельскохозяйственный кластер в поселке Усть-Ордынском и др.³

Бенчмаркинг заключается во внимательном изучении передового опыта, методов и приемов управления, в сборе, анализе и систематизации информации в области инновационной, организационной, управленческой, стратегической, финансовой и др. деятельности с целью уменьшения бюджетных расходов, увеличения эффективности управления, роста отдачи от потраченных средств и повышения качества государственных услуг⁴.

Государственный региональный маркетинг как разновидность некоммерческого маркетинга представляет собой деятельность по удовлетворению потребителей и производителей услуг, оказываемых органами государственного

¹ Материалы круглого стола «Регионы России – инвестиционная привлекательность и кредитоспособность». Москва, 11 июля 2006 г.

² Карпова Д. П. Использование кластерного подхода в управлении региональной экономикой [Электронный ресурс] // Региональная экономика и управление : электрон. науч. журн. / Вят. гос. ун-т. Киров. 2007. № 4. URL: <http://region.mcnip.ru>.

³ Соколова Л. Г. Указ. соч. С. 28–31.

⁴ URL: <http://www.viktorova-ts.ru/page97/page135/index.html>.

управления и бюджетными организациями. Данная деятельность охватывает предоставление:

- государственных услуг (оборона, охрана общественного порядка, ликвидация чрезвычайных ситуаций, здравоохранение, образование, пенсионное обеспечение, налогообложение и др.);
- товаров, необходимых для функционирования бюджетных организаций (вооружение, боеприпасы, продукты питания и проч.);
- приватизацию государственных предприятий и организаций;
- разработку законодательной базы по предоставлению государственных услуг, участию в выборах, исполнению воинской обязанности и др.¹

Социальный маркетинг в управлении регионом используется для улучшения жизни отдельных людей и общества в целом, включая разработку и реализацию социальных программ, при взаимодействии государства, общественных организаций и предприятий, что выражается в социальной ответственности бизнеса².

Таким образом, можно отметить, что наряду с традиционными методами, для повышения качества управления, в региональное управление внедряются современные технологии с учетом зарубежного опыта и российской специфики. Это требует совершенствования методики разработки целевых программ в процессе планирования. Повлияло в методическом плане на процесс регионального планирования и реформа, проводимая в государственном и муниципальном управлении.

Реформирование деятельности органов власти в РФ затронуло не только формирование системы органов, но и предусматривает реализацию мероприятий административной и бюджетной реформ. Хронология основных нормативных правовых актов по вопросам реформирования деятельности органов исполнительной власти в РФ приведена в работе В. С. Мокрого³.

Начавшаяся с 2006 г. административная реформа государственного управления поставила одной из важнейших задач территориального развития повышение целевой направленности расходов бюджета на достижение конкретных результатов. Это сделало программно-целевой метод управления важнейшим инструментом государственной экономической политики в ближайшие годы.

В этих условиях программно-целевое управление сводится к системному планированию и выделению бюджетных средств на реализацию целевых про-

¹ Региональный маркетинг [Электронный ресурс] / Б. А. Соловьев [и др.]. URL: <http://spimash.ru/2007/06/21/marketing-regiona.html>.

² Социальный маркетинг [Электронный ресурс] // Википедия. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki>.

³ Мокрый В. С., Сапожников А. А., Семкина О. С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ : учеб. пособие. М. : КНОРУС, 2008. 216 с.

грамм при условии рационального использования имеющихся ресурсов. Целевые программы разрабатываются под наиболее острые проблемы территорий, решение которых не укладывается в рамки текущего планирования, а требует концентрации ресурсов и координации усилий различных государственных ведомств¹. Программно-целевое управление служит инструментом выравнивания уровня развития территорий, направлено на формирование стратегии развития регионов и отраслей, решение экономических и социальных проблем, повышение производительности труда, управление научно-технической деятельностью и др.²

В отличие от простого планирования программно-целевое является более гибким инструментом за счет непрерывно действующей системы мониторинга и оценки ситуации, четче ориентированным на достижение конечного результата, заранее рассчитанного и измеряемого качественно и количественно. Эти критерии оценки потребовали изменения принципов деятельности государственных служб с ориентацией на результат.

По мнению А. М. Лаврова, «бюджетирование, ориентированное на результат, – это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и общественно значимых ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств»³.

Преимущества использования программно-целевого управления в развитии региона заключаются в системности целей и задач, единстве методологических и методических подходов, концентрации ресурсов в руках управленческих структур, мультипликативном эффекте программ, в сочетании программно-целевого метода с индикативным планированием и прогнозированием в государственном секторе, кризисных, отсталых и депрессивных регионах, возможности проведения общественного контроля использования финансовых ресурсов и др.⁴

¹ Концепция Федеральной целевой программы «Административная реформа в период 2005–2010 гг.» : распоряжение Правительства РФ от 25.10.05 г. №789-р // Рос. газ. 2005. 27 окт. ; Концепция административной реформы на 2006–2008 гг. и 2009–2010 гг. [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

² Елькина Н. В. Совершенствование управления муниципальной социально-экономической системой. Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2005. 110 с.; Она же. Формирование стратегического развития социально-экономических систем. Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2006. 115 с. ; Петросов А. А. Указ. соч. ; Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Указ. соч. ; Ригтс Дж. Л., Феликс Г. Х. Программно-целевой подход в управлении производительностью = Productivity by objectives.-Englewood Cliffs (N. J.): Prentice-Hall, 1983 ; Сергеев О. Государство и научно-технологическая революция. Игнорирование реалий развития техносферы грозит новыми социальными потрясениями [Электронный ресурс] // Независим. газ. 2004. 24 марта. URL: <http://www.ng.ru/>.

³ Лавров А. М. Бюджетная реформа в России : международный опыт и российские перспективы / А. М. Лавров // Финансы. 2004. № 3. С. 9–14.

⁴ Целевые программы развития регионов : рек. по совершенствованию разработки, финансирования и реализации [Электронный ресурс] / В. Я. Любовный [и др.]. М., 2000. URL: http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/mpsf/main.html ; Елькина Н. В. Указ. соч.

Предметами программного планирования могут быть *территориальные ситуации, региональные проблемы и особо значимые территориальные объекты.*

Территориальные ситуации оцениваются в динамике в сравнении со средними по России и с другими регионами по критериям устойчивости, сбалансированности и социальной ориентированности (табл. 18) с учетом специфики регионов. Однако по этим критериям устойчивые регионы (локомотивы роста, опорные) хуже перенесли последствия экономического кризиса 2008 г. Им было что терять, в отличие от депрессивных и кризисных регионов (реципиентов), получающих поддержку из Фонда финансовой поддержки субъектов РФ¹. В 2011 г. из 37 регионов-доноров 25 регионов получали дотации из федерального бюджета на сбалансированность. Таким образом, при оценке территориальной ситуации эти критерии применимы условно в сравнении с худшими ситуациями.

Таблица 18

Критерии оценки территориальных ситуаций

Устойчивость	Сбалансированность	Социальная ориентированность
Характеризует нормальную территориальную ситуацию – длительность сохранения условий для воспроизводства потенциала территории в режиме сбалансированности и социальной ориентации. Предполагает позитивную динамику показателей уровня и качества жизни населения, устойчивое, сбалансированное воспроизводство потенциала территории)	Определенные для каждой территории пропорции отдельных составляющих потенциала территории, обеспечивающих устойчивость и социальную ориентацию развития системы. Наиболее уязвимыми являются экологическая, природно-ресурсная и социальная составляющие потенциала территориального развития. Территориальное развитие не предполагает искусственное поддержание пропорций, а только корректировку	Оценивается количественными параметрами уровня и качества жизни населения (динамика реального потребления социальных благ, рождаемость и детская смертность, параметры физического и духовного здоровья, образование и продолжительность жизни). Социальный аспект должен быть <i>устойчиво сбалансирован</i> с природными, экономическими и др. ресурсами территории

Территориальные проблемы отбираются из наиболее острых, ключевых проблем, доступных для полного устранения, в ограниченном числе по системе критериев, зафиксированных в официальных документах²:

– федеральная (региональная) значимость территориальной ситуации или проблемы и их соответствие интересам государства;

¹ Региональная политика государства: содержание и реализация. VII ежегод. конф. «Факторинг в России–2011» [Электронный ресурс]. URL: http://www.raexpert.ru/conference/2005/reg_policy.

² Федеральный закон РФ № 115 от 23.06.95 г.

- сравнительной острота территориальной ситуации или проблемы (в том числе острота депрессивных состояний);
- исходная бюджетная зависимость территории;
- исходная и перспективная обеспеченность территории различными видами ресурсов и созданного экономического потенциала;
- готовность предлагаемой программы и возможности решения данной проблемы на основе этой программы;
- готовность субъекта РФ к сотрудничеству с федеральными органами по ресурсному обеспечению и реализации программы.

Оценке *особо значимых объектов* подлежат широкомасштабные объекты (свободные экономические зоны, транспортные выходы территорий – железные дороги, автомагистрали, аэропорты, морские и речные порты) и локальные объекты (крупные медицинские и образовательные центры, университеты, предприятия).

После выявления территориальной проблемы, ситуации или объекта ставится вопрос о целесообразности их решения программными методами. Следует учесть, что для решения конкретной задачи программа лучше, чем ее решение не программным способом. Несмотря на типовую технологию разработки и реализации, программа всегда уникальна, исключительна, не подменяет обычную деятельность, а является дополнительным механизмом территориального развития.

В условиях реформы государственного управления происходит переход от сметного метода расходования бюджетных средств «преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования»¹.

В начале 2000-х гг. только часть расходов федерального бюджета осуществлялась по целевым программам: в 2003 г. – 8,4 % общих расходов, а доля средств на реализацию программ в расходах различных министерств и ведомств составляла от 4 % (в Минтруде России) до 90 % (в Росавиакосмосе)². Это было явно недостаточным использованием целевых программ в работе государственных органов.

В настоящее время программно-целевые методы набирают все большую силу. Федеральный бюджет уже на 2013 г. составлен по принципам программ-

¹ О мерах по повышению результативности бюджетных расходов : постановление Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249 // Рос. газ. 2004. 24 мая.

² Русская доктрина. Ч. 3, гл. 7 : Какой административный аппарат нужен России [Электронный ресурс] // Аналитический Интернет журнал «РПМонитор». URL: <http://www.rusdoctrina.ru/page95651.html> ; докл. на заседании правительства РФ вице-премьера Б. Алешина ; Мигин С. Унтер-офицерская вдова и административная реформа [Электронный ресурс] : интервью эксперта НИСИПП С. Мигина от 10.12.2003 // Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства. URL: <http://www.smb.ru/ainterview.html?id=48> ; Краснов М. Такая административная реформа ничего не даст // Полит. жизнь. 2005. № 6, 8. и др.

ных методов. Увеличение доли программно-целевого финансирования не ведет к росту расходов бюджета, так как программное и сметное финансирование являются альтернативой финансирования исполнения государственных функций и предоставления услуг. Программно-целевое финансирование служит не дополнительным источником финансирования, а лишь замещает сметное.

Современные подходы по совершенствованию программно-целевого управления в России опираются на рекомендации международных организаций, научных организаций и опыт зарубежных стран в области регионального программирования. Согласно рекомендациям Группы Всемирного банка (2000 The World Bank Group) в России необходима реструктуризация капитальных расходов государства; повышение прозрачности, адресности, оценки результативности целевых программ; улучшение отбора инвестиционных проектов; координация финансирования инвестиционных проектов на федеральном уровне; совершенствование бюджетной классификации расходов и процедур конкурсных закупок для государственных нужд¹.

На основе этих рекомендаций Правительством РФ с 2000 г. был осуществлен ряд мероприятий по изменению процедур формирования и реализации целевых программ; одобрены приоритеты, критерии и принципы формирования программ; определены приоритетные направления государственных инвестиций². Это развитие социальной сферы, стимулирование инновационной активности, обеспечение внутренней и внешней безопасности. Оптимизированы структура и количество программ, а целевым статьям расходов присвоены коды бюджетной классификации³. Определен порядок финансирования дирекций федеральных целевых программ. Введена персональная ответственность государственных заказчиков и координаторов за подготовку, реализацию, финансирование, результаты программ и координацию их деятельности⁴. Разработана методика проведения экспертных проверок программ⁵ и др.

Серьезная работа по совершенствованию программно-целевого управления проведена Министерством финансов РФ и Минэкономразвития РФ. Перед разработчиками поставлены задачи по повышению прозрачности и эффективности расходов бюджета в зависимости от результатов реализации целевых

¹ Georgieva I. Building a Sustainable World. Environment Matters. Annual Review. World Bank. 2000. P. 6–9.

² Об иностранных инвестициях : федер. закон РФ от 09.07.1999 г. № 160-ФЗ // Рос газ. 1999. 9 июля; Протоколы заседания Правительства РФ от 21.09.2000 г. № 31 и от 26.06.03 г. № 23.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации.

⁴ О внесении изменений и дополнений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация : постановление Правительства РФ от 22.04.2002 г. № 263 // Рос. газ. 2002. 24 апр.

⁵ Положение о порядке проведения ежегодных экспертных проверок хода реализации федеральных целевых программ : утв. приказом Минэкономразвития РФ № 334-пр // Там же. 2003. 10 нояб.

программ; по улучшению подотчетности на основе контрактов и оценки результатов; по расширению объемов программно-целевого финансирования в целях упорядочения функциональной структуры бюджетных расходов и экономии бюджетных средств. Принят закон¹, разделяющий полномочия органов исполнительной власти по контролю и надзору в сфере единой системы закупок для государственных нужд РФ.

Научными организациями страны разрабатываются и совершенствуются методики оценки эффективности целевых программ. Это потребовало новой типологии целевых программ, финансируемых из бюджетов разных уровней, частных источников и привлеченных средств. Такое разделение основано на разных критериях бюджетной и экономической эффективности в отраслях государственного сектора и схемах управления программами.

Таким образом, проведенная Правительством, министерствами РФ и научными организациями работа позволила усилить целевую направленность программ, обеспечить более жесткие условия по их формированию, приблизить потребность в финансировании программ к реальным бюджетным возможностям, упорядочить и оптимизировать структуру управления реализацией программ. Однако этих мер не достаточно.

Несмотря на определенные достижения в области программно-целевого управления, надо отметить, что в целом применение целевых механизмов в практике планирования в нашей стране не направлено на достижение результата. Это привело к провалу многих проектов и программ, созданию многочисленных программ, не подкрепленных реальным финансированием, распылению средств между ними и срыву программ. В результате в начале 2000-х годов была проведена реструктуризация и значительное сокращение целевых программ, ужесточены требования к их разработке и результативности.

Тем не менее, проведенное исследование показало, что планируемые цели и результаты многих программ не имеют индикаторов оценки, мероприятия программ решают не цели и задачи, а обеспечивают функционирование органов управления. Административная ответственность за не выполнение программы не наступает, поскольку исполнителей несколько, а если единичное исполнение, то главным критерием является финансовая составляющая.

Поэтому кроме использования зарубежного опыта, важны вносимые изменения в нормативно-правовые акты и установление новых принципов финансирования в условиях программно-целевого управления.

¹ О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд : федер. закон РФ от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ // Рос. газ. 2005. 23 июля.

Прежде всего, программно-целевое планирование предполагает разработку системы программ в соответствии с иерархией целей экономики¹. На основании иерархии целей экономики строится дерево целей²:

– первичные цели – цели народного благосостояния (здравоохранение, образование, культура, жилищное строительство, коммунально-бытовое обслуживание, транспорт, связь, оборона, внешняя политика);

– вторичные цели – цели в области развития промышленности, сельского хозяйства, энергетики и т. п., служащие для достижения первичных целей;

– цели в области науки, научно-технического прогресса, специального образования для достижения вторичных целей.

При программно-целевом планировании процесс осуществляется от первичных целей к более низким целям по значению, обеспечивая интеграцию научно-технического производственного планирования с системой регионального целевого планирования. Этот механизм применим при наличии утвержденной классификации целевых программ, предусматривающей эту последовательность.

Таким образом, можно сделать вывод, что в стране пока осваивается технология нового регионального планирования на базе разработки целевых программ.

Главным инструментом программно-целевого управления является государственная программа, разрабатываемая на стадии программно-целевого планирования.

2.3. Государственная программа – основной механизм реализации программно-целевого управления

Механизм реализации программно-целевого управления построен на формировании и реализации государственных программ. Разработка и реализация государственных программ, ориентированных на достижение конкретного конечного результата в решении проблемы, развитии отрасли, региона в заранее установленные сроки позволяет получить более высокий, чем при обычном планировании, результат по критерию «стоимость-эффективность».

Согласно представлениям зарубежных ученых, программы, как и проекты, направлены на достижение целей и задач, поэтому зачастую эти понятия рассматривают, как синонимы. Однако программа, как мы уже отмечали, представляет собой группу взаимосвязанных проектов, управляемых на скоординированной основе для получения результата. Программы могут включать в себя

¹ Поспелов Г. С., Ириков В. А. Указ. соч.

² Елькина Н. В. Указ. соч.

элементы соответствующей работы (например, текущие операции), выходящие за рамки дискретных проектов в программе¹.

В нашей стране понятие «целевая программа», ранее использовавшаяся под названием «целевая комплексная программа», представляет основную, исходную категорию программно-целевого планирования, поэтому его трактовке уделяется много внимания в научной, учебной литературе по вопросам программно-целевого управления и в нормативно-правовых документах, регулирующих процессы разработки и реализации целевых программ².

В научной, нормативно-правовой и методической литературе дано множество различных формулировок содержания определения государственная программа (табл. 19).

Таблица 19

Определение понятия государственная программа

Источник	Определение целевой программы
Закон № 115-ФЗ ³	«Программа социально-экономического развития РФ – комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития РФ и планируемых государством эффективных путей и средств реализации указанных целей»
Л. И. Лопатников ⁴	Комплексная народнохозяйственная программа – «комплекс мероприятий по реализации одной или нескольких целей и подцелей развития народного хозяйства страны». «Целевая комплексная программа – директивный адресный документ, увязывающий действия разных организаций и лиц-соисполнителей, независимо от их ведомственной подчиненности, по срокам выполнения этапов работ и выделяемым ресурсам»
Л. И. Лопатников	Региональная целевая программа «имеют целью решение отраслевых и местных задач»
Ю. А. Белик ⁵	Целевая комплексная программа – это «директивный и адресный документ, представляющий увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс социально-экономических, производственных, научно-исследовательских, организационно-хозяйственных и других заданий и мероприятий, направленный на решение определенной народно-хозяйственной проблемы»
Методические рекомендации РФ ⁶	Региональная целевая программа определена как «разрабатываемая и реализуемая региональным субъектом бюджетного планирования

¹ The Standard for Program Management. Project Management Institute, Inc., 2006. 123 p.

² Жуковский А. И., Васильев С. В., Штрейс Д. С. Указ. соч.

³ Рос. газ. 1999. 14 июля.

⁴ Лопатников Л. И. Экономико-математический словарь. М. : Наука, 1987. 512 с.

⁵ Краткий экономический словарь / под ред. Ю. А. Белика.

⁶ Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования от 03.06.2004 г. [Электронный ресурс] // ИПП «Гарант» ; По-

Источник	Определение целевой программы
	(подведомственными ему органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и иными организациями) программа социально-экономического развития субъекта РФ, а также иные целевые программы основным источником бюджетного финансирования которых является бюджет субъекта РФ»
Нормативные документы Иркутской области в 2001 г. ¹	Целевая программа – это «увязанный по финансовому обеспечению, ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс производственных, научно-исследовательских, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение проблем в социальной, государственной, экономической, производственной, экологической, культурной сферах по приоритетным направлениям среднесрочной программы социально-экономического развития области»
Нормативные документы Иркутской области в 2009 г. ²	«Долгосрочная целевая программа Иркутской области представляет собой комплекс мероприятий межотраслевого (межведомственного) характера, увязанных по задачам, ресурсам и срокам реализации и обеспечивающих эффективное решение системных проблем социально-экономического развития Иркутской области в области науки, образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и экологии и иных областях в соответствии с законодательством»

Эти определения отражают историческое развитие понятия государственной программы, охватывая различные аспекты и направления деятельности.

Если за рубежом программы реализуются через проекты, имеющие общую цель, то в нашей стране проекты не разрабатываются. Инструментом программно-целевого управления является государственная программа.

Понятие «государственная целевая программа», ранее использовалось как «целевая комплексная программа», представляет основную, исходную категорию программно-целевого планирования и управления, поэтому его определению уделяется много внимания в научной, методической литературе, а

ложение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования : постановление Правительства РФ № 249 // Рос. газ. 2004. 22 мая.

¹ Об областных государственных целевых программах : постановление губернатора Иркут. обл. от 30.03.2001 г. № 165-п : (в ред. от 07.06.2006 г.) // Вост.-Сиб. правда. 2006. 7 июня.

² Об утверждении порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ Иркутской области и их формирования и реализации и порядка проведения и критериев оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ Иркутской области : постановление Правительства Иркут. обл. № 116-пп; Методика оценки целесообразности разработки долгосрочных целевых программ Иркутской области от 15.04.2010 г. № 11-мпр; Методика оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ Иркутской области от 15.04.2010 г. № 12-мпр : утв. приказом М-ва экон. развития, труда, науки и высш. шк. Иркут. обл. // Там же. 2010. 17 апр.

также в нормативно-правовых документах регулирующих процесс разработки и реализации целевых программ¹.

В подавляющем большинстве работ по теории и методологии программного планирования их авторы, например, А. И. Жуковский², В. В. Лобанов и др., предлагают разные формулировки этого понятия, хотя различия этих формулировок, за редким исключением, не носят принципиального характера. Отдельные авторы – В. Я. Любовный, И.Ф. Зайцев³, Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко⁴ – специально акцентируют внимание на термине «государственная целевая программа» и анализе того смысла, который вкладывают в этот термин разные исследователи программно-целевого управления. Характерно, что объектом анализа при этом служит не одно и то же по названию понятие, а целый спектр названий, включая такие, как «программа», «целевая программа», «федеральная целевая программа», «целевая комплексная программа», «государственная программа», «межотраслевая программа», «региональная программа», «социально-экономическая программа», «президентская программа».

В экономической литературе по данному вопросу большинство авторов (В. В. Лобанов⁵, В. Я. Любовный⁶, Б. А. Райзберг⁷) придерживаются следующего понятия государственной программы.

Государственная целевая программа – это увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение *задач* (курсив автора) в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.

В Постановлении Правительства РФ № 594 от 26.06.95 «О порядке разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», закреплено следующее определение государственной программы:

«Государственные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-

¹ Кочкаров Р. А. Указ. соч.

² Жуковский А. И., Васильев С. В., Штрейс Д. С. Указ. соч.

³ Любовный В. Я., Зайцев И. Ф. Указ. соч.

⁴ Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Указ. соч.

⁵ Лобанов В. В. Государственное управление и общественная политика / В. В. Лобанов. СПб. : Питер, 2004. 448 с.

⁶ Любовный В. Я., Зайцев И. Ф. Указ. соч.

⁷ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Указ. соч.

конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации»¹.

Реализация целевых программ в системе программно-целевого управления ориентирована на достижение цели, которая приоритетнее задач и достигается с их помощью, а не наоборот. Цель – это конечный результат, на который направлен процесс деятельности по ее достижению. Задача – это действие с указанием определенных, соответствующих параметров, направленное на достижение цели.

Здесь важно понимать, что если в рамках одной программы цель определена как цель, то в рамках уже другой программы эта цель может быть определена как задача. Для этого необходимо определить отличие цели программы от ее задачи.

Во-первых, цель программы – это конечный результат, на который направлена деятельность субъекта. А задача программы – направления, которые решает субъект в ходе деятельности для достижения цели. Именно с точки зрения достижения поставленной цели и надо оценивать любую деятельность.

Во-вторых, цель программы отвечает на вопрос «что необходимо сделать?», а задача программы «как это сделать?»

В-третьих, задача программы является единичным шагом к достижению ее цели.

Исходя из вышесказанного, мы рассматриваем содержание определения «государственная программа» с учетом всех элементов программно-целевого управления и уточняем ее понятие. Государственная программа – это механизм внедрения программно-целевого управления, увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам, ориентированный на достижение наиболее актуальной на данный момент цели управления (для населения, бизнеса, власти), обеспечивающий эффективное решение задач, связанных с государственным, экономическим, социальным, экологическим, культурным развитием Российской Федерации.

В данном определении содержатся следующие признаки государственных программ:

– системность, характеризуемая наличием комплекса взаимосвязанных, согласованных действий;

¹ О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд») [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 // СПС «КонсультантПлюс».

- целеориентированность, выраженная направленностью программных мер на достижение цели;
- комплексность в виде сочетания разнообразных мер, обеспечивающих решение проблемы, на устранение которой направлена данная программа;
- ресурсообеспеченность, отражающая подкрепление программных действий ресурсами в необходимом количестве, концентрацией ресурсов в рамках программы;
- результативность (эффективность), проявляющаяся в том, что успешное решение проблемы не может быть достигнуто другими, не программными способами, без проведения программных мер и сосредоточения ресурсов.

В условиях реформы государственного управления с ориентацией на результативность бюджетных расходов государственная программа представляет собой увязанный по ресурсам, срокам, исполнителям комплекс мероприятий межотраслевого характера, позволяющий адаптироваться к изменению проблемной ситуации, выявить бесперспективные направления и создать условия для достижения установленных результатов с наименьшими затратами бюджетных средств.

Государственные программы общенационального, регионального и местного уровней управления представляют собой важную составную часть системы государственного регулирования экономики, что позволяет форсировать развитие приоритетных отраслей и подотраслей, отдельных регионов и привлекать для этого дополнительные ресурсы и инвестиции. Они выступают важнейшим инструментом реализации государственного стратегического плана¹.

По мнению авторов В. Я. Любовного, И. Ф. Зайцева, использование программно-целевого управления на всех уровнях управленческой иерархии определяется характером и территориальным масштабом возникновения острых проблем, влияющих на развитие муниципалитетов, регионов, страны в целом.

Цель программ может определяться «сверху вниз», «снизу вверх» и по смешанному типу. В ряде случаев цель программ зачастую определяется «сверху вниз», т. е. насаждается, и большинство регионов и муниципалитетов не могут реализовать программы из-за недофинансирования программ и несоответствия цели нижестоящего уровня управления вышестоящим. Аналогичная ситуация с выполнением целевых программ складывается в настоящее время и при определении цели программы по схеме «снизу вверх». Поэтому цели и задачи программ должны согласовываться по приоритетности программ не только для федерального уровня, но и на уровне регионального и муниципального управления (рис. 17).

¹ Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Указ. соч.

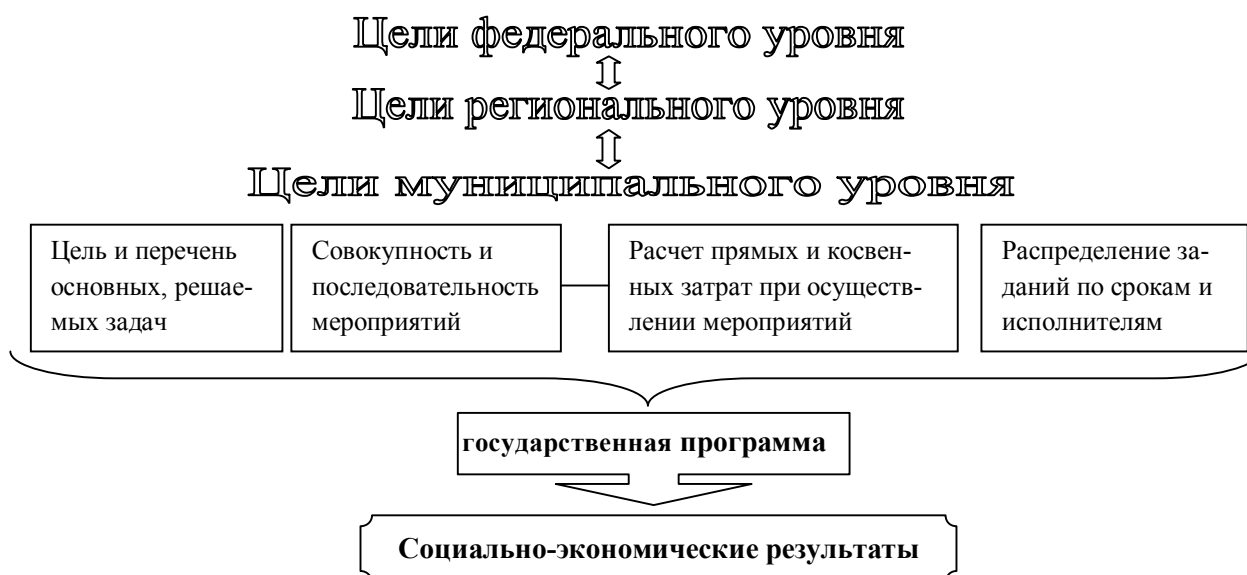


Рис. 17. Взаимосвязь целей и этапов разработки государственных программ

При построении модели «снизу вверх», цель при продвижении по иерархической лестнице корректируется и может не соответствовать потребностям проживающего на территории населения. На примере зарубежного опыта постановка цели выглядит следующим образом: сначала определяются цели проекта, затем они согласовываются с вышестоящими уровнями управления и не изменяются.

Смешанная модель построения цели программы в России пока не применяется.

Поскольку государственная программа становится основным инструментом государственного регулирования социально-экономических процессов, важно иметь подробную характеристику реализуемых программ и оценивать направленность их действий.

Разделение целевых программ на группы, виды, классы в соответствии с разными классификационными признаками рассматривалось и предлагалось целым рядом исследователей программно-целевого управления. Несмотря на это, общепринятая классификация целевых программ так и не создана, что обусловлено, в первую очередь, крайним разнообразием видов программ и множеством характеризующих их признаков.

Каждая программа, с одной стороны, настолько индивидуальна, а с другой – настолько многогранна, что уверенное отнесение ее к одному определенному виду чаще всего наталкивается на непреодолимые трудности.

В итоге одна и та же государственная программа в настоящее время рассматривается по множеству характеристик. Например, программа может быть отнесена одновременно к категориям как социальная, и как научно-техническая, и как внешнеэкономическая. Любые по типу государственные

программы являются в той или иной мере региональными и отраслевыми, так как характеризующие их цели, задачи, мероприятия заведомо связаны с определенными территориями страны и отраслями экономики.

Вместе с тем пусть даже не вполне четкая и однозначная классификация государственных программ с использованием типичных классификационных признаков, характеризующих их цели, задачи, мероприятия, масштабы, временную протяженность, необходима и полезна. Посредством такой классификации удастся упорядочить колоссальную совокупность разрабатываемых и применяемых целевых программ, обозреть структуру этого множества, выделить специфические черты методов разработки и управления реализацией разных видов программ¹.

Для структуризации и упорядочения изучения и разработки программ органами власти² и учеными (А. Г. Гранбергом³, В. Н. Кириченко⁴, А. Г. Аганбегяном⁵, Н. Н. Колосовским⁶, А. М. Лавровым⁷, О. Н. Ломовцевой⁸, А. С. Маршаловой и А. С. Новоселовым⁹, В. Я. Любовным¹⁰, Н. Н. Некрасовым¹¹, В. В. Глуховым¹² и др.) разработано множество группировок программ, на основании которых сложно определить их значение для решения региональных проблем развития.

Анализ существующих классификации целевых программ¹³, позволил установить, что в основном они соотносятся не по признакам программно-целевого управления, что затрудняет выделение основных направлений деятельности органов власти и определение целедостижения.

Предлагаемая классификация не только уточнит направления деятельности органов исполнительной власти в регионе, но и позволит разработчикам программ выявить основные оценочные критерии, определяющие эффективность программы в целом.

¹ Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Указ. соч.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации.

³ Гранберг А. Г. Основы региональной экономики. Указ. соч. ; Стратегическое управление: регион, город, предприятие / под ред.: Д. С. Львова, А. Г. Гранберга, А. П. Егоршина. М. : Экономика, 2004. 605 с.

⁴ Кириченко В. Н. Указ. соч.

⁵ Программно-целевое управление социалистическим производством: (вопросы теории и практики) / редкол.: А. Г. Аганбегян [и др.]. М. : Экономика, 1980. 208 с.

⁶ Колосовский Н. Н. Указ. соч.

⁷ Лавров А. М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы // Финансы. 2004. № 3.

⁸ Ломовцева О. Н. Указ. соч.

⁹ Маршалова А. С., Новоселов А. С. Указ. соч.

¹⁰ Целевые программы развития регионов ...

¹¹ Некрасов Н. Н. Указ. соч.

¹² Экономика знаний / В. В. Глухов [и др.]. СПб. : Питер, 2003. 458 с.

¹³ Кочкаров Р. А. Указ. соч.; Любовный В. Я., Зайцев И. Ф. Указ. соч.; Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Указ. соч.; Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ ...

Особенность предлагаемой классификации состоит в том, что из имеющихся в отечественной литературе классификаций Р. А. Кочкарова, В. Я. Любовного, Б. А. Райзберга, А. Г. Лобко, А. И. Жуковского, отобраны классификационные признаки, позволяющие разделить все разрабатываемые и реализуемые программы на три блока, в соответствии с основными элементами программно-целевого управления.

Так как программно-целевое управление ориентируется на достижение цели (мы должны знать, какие проблемы решает программа), срок реализации и объект управления, в основу классификации программ положены эти три элемента.

Все реализуемые в субъекте РФ государственные программы можно подразделить: во-первых, по характерным признакам объекта управления, во-вторых, по уровню целевого значения и, в-третьих, по срокам достижения цели.

По характерным признакам объекта управления государственные программы подразделяются на программы по функциональной ориентации и на программы по иерархической принадлежности решаемых целей объекта в системе управления (табл. 20).

Таблица 20

Классификация государственных программ по характерным признакам объекта управления

Элемент классификации	Признак классификации	Вид программы
Объект	<p>1. По функциональной ориентации (сфера жизнедеятельности человека)</p> <p>2. По иерархической принадлежности решаемых целей (по уровням управленческой принадлежности)</p>	<p>1.1. Социальные (социально ориентированные) программы;</p> <p>1.2. Научно-технические, инновационные программы;</p> <p>1.3. Инвестиционные программы и крупные инвестиционные проекты;</p> <p>1.4. Экологические программы;</p> <p>1.5. Программы безопасности;</p> <p>1.6. Экономические программы</p> <p>2.1. Территориальные (федеральные, региональные и муниципальные);</p> <p>2.2. Производственные (ресурсные);</p> <p>2.3. Маркетинговые;</p> <p>2.4. Организационно-управленческие;</p> <p>2.5. Внешнеэкономические;</p> <p>2.6. Внешнего сотрудничества</p>

Функциональная ориентация целевых программ определяется исходя из приоритетности направлений обеспечения жизнедеятельности населения региона.

Социальные (социально ориентированные) программы направлены на решение проблем социальной природы, повышение степени удовлетворения материальных и духовных потребностей, рост уровня и совершенствование образа жизни, изменение характера и облегчение условий труда, претворение принципа социальной справедливости, уменьшение различий и сближение уровней жизни разных групп и слоев населения, улучшение распределительных отношений, социальное обеспечение.

К социально ориентированным относятся программы, непосредственно связанные с развитием культуры, образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, обеспечением потребностей в жилье, коммунальных услугах, коммуникациях, повышением доходов людей и семей, улучшением демографической ситуации, решением проблем переселения, миграции, защитой социально уязвимых слоев населения.

Научно-технические, инновационные программы нацелены на развитие фундаментальных и прикладных научных исследований, продвижение в области научно-технического и технико-технологического прогресса, освоение достижений науки и техники, их применение в экономике с целью повышения эффективности производства, качества продукции, товаров, услуг, повышения их конкурентоспособности. К этому классу относятся программы, направленные на решение важнейших научно-технических проблем, освоение и широкомасштабное внедрение принципиально новых видов техники и технологии, комплексное осуществление крупных научно-технических проектов отраслевого и межотраслевого характера с охватом всего цикла «наука – техника – производство – применение».

Инвестиционные программы и крупные инвестиционные проекты программного характера связаны с долговременным, стратегическим вложением капитала с целью обеспечения устойчивого развития, роста экономического потенциала, укрепления положения страны, ее регионов на внутренних и мировых рынках, создание предпосылок существования будущих поколений людей, повышения эффективности функционирования экономики. Программы этого класса охватывают освоение новых территорий, зон источников природных ресурсов, создание, строительство крупных производственных объектов, расширение производства прогрессивных видов продукции, товаров, пользующихся повышенным спросом на рынках, реконструкцию, модернизацию, обновление основных средств производства, развитие производственной инфраструктуры, преобразование отраслевой структуры производства, ориентированное на выпуск конечной продукции, развитие территориально-производственных комплексов.

Экологические программы ориентированы на бережное использование природных богатств, охрану и предотвращение недопустимого загрязнения земли, водного и воздушного бассейна, Мирового океана, всемерное сохранение естественных природных условий существования людей, природовосстановление, создание условий всемерного сохранения и поддержания растительного и животного мира планеты.

Программы безопасности направлены на обеспечение и повышение уровня следующих видов безопасности:

- оборонная (военная) безопасность, обеспечивающая подавление угрозы нападения и захвата территорий страны, нанесения военных ударов, совершения террористических актов;

- экономическая и финансовая безопасность, предусматривающая предотвращение экономических и финансовых кризисов, дефолта, обеспечение устойчивого функционирования экономики, сбалансированность бюджетов всех уровней, подавление угрозы превышения предельно допустимых (пороговых) значений внутреннего и внешнего долга, последовательную ликвидацию угроз криминализации и коррумпированности экономики;

- предотвращение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, создающих угрозу нормальному существованию людей и функционированию экономики, состоянию окружающей среды.

Экономические программы – это комплекс иерархически соподчиненных целей, важных для развития народного хозяйства, средств их достижения, органов, ответственных за их исполнение в установленные сроки, и за контроль, обеспеченный достаточным целевым финансированием и правовой базой.

Классифицируя целевые программы по функциональной ориентации (рис. 18) можно определить насколько социально ориентировано развитие того или иного региона, каков там инновационный климат, экологическая ситуация и другие аспекты жизнедеятельности человека, составляющие конкурентоспособность территории.



Рис. 18. Государственные программы по функциональной ориентации

Классифицируя программы *по уровню целевого значения*, иерархической принадлежности решаемых целей (табл. 21) можно выделить следующие виды программ:

- производственные (ресурсные) – решающие задачи подъема, расширения, увеличения производства определенных видов продукции, товаров, услуг и направленные на развитие ресурсного потенциала, эффективное использование и экономию затрат трудовых, материальных, финансовых, информационных ресурсов, вовлечение в хозяйственный оборот вторичных ресурсов, освоение нетрадиционных ресурсных источников, комплексное, многоцелевое применение ресурсов;

- территориальные (федеральные, региональные и муниципальные) целевые программы ориентированы на осуществление обширного комплекса действий, мер, обеспечивающих социально-экономическое развитие региона, с учетом сложившейся ситуации или возникших проблем;

- маркетинговые целевые программы призваны поддерживать и интенсифицировать продвижение производимых в регионе товаров и услуг на рынки сбыта, способствовать приобретению и потреблению товаров, активизировать спрос на товары и услуги, осваивать новые сегменты региональных рынков;

- организационно-управленческие целевые программы направлены на преобразование и качественное совершенствование управления экономическими

объектами, процессами, отношениями, модернизацию хозяйственного механизма, улучшение методов, технологии и организации управления, перестройку организационных структур, применение рыночных методов хозяйствования, активизацию использования системы экономических стимулов и рычагов;

– внешнеэкономические целевые программы представляют программы развития внешней торговли, внешнеэкономического сотрудничества и углубления межрегиональных интеграционных процессов.

Классифицируя целевые программы по иерархической принадлежности решаемых целей объекта в системе управления можно определить, насколько сильно влияние государственного регулирования в проводимой социально – экономической политике и в установлении взаимоотношений административных структур и бизнеса.

Таблица 21

Классификация целевых программ по иерархической принадлежности решаемых целей объекта в системе управления

Элемент классификации	Признак классификации	Вид целевой программы
Целевое значение и ресурсы	1. По государственному статусу ¹	1.1. Межгосударственные, которые реализуются совместно с другими государствами 1.2. Федеральные, реализуемые средствами только Российской Федерации 1.3. Региональные, реализуемые на средства субъектов Российской Федерации 1.4. Муниципальные, реализуемые на средства отдельных административно-территориальных или муниципальных образований 1.5. Корпоративные, реализуемые на средства отдельных организаций: корпораций, акционерных компаний, государственных унитарных предприятий, финансово-промышленных групп 1.6. Смешанные программы, реализуемые на средства двух и более субъектов управления
	2. По признаку роли целевых программ в управлении экономикой ²	2.1. Целеориентирующие программы 2.2. Целереализующие программы

¹ Жуковский А. И., Васильев С. В., Штрейс Д. С. Указ. соч.

² Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Указ. соч.

При классификации целевых программ по государственному статусу устанавливается целевое значение решаемой проблемы в пределах данного уровня управления. Особенно это характерно для программ более высокого уровня управления.

Так, межгосударственные целевые программы, которые реализуются совместно с другими государствами, будут иметь целевые показатели не ниже средних, чем в государствах, участвующих в программе.

Целевые программы федерального уровня направлены на решение народнохозяйственных проблем развития всей экономики страны и социальной сферы или ее крупнейших регионов будут ориентированы на аналогичные показатели международного уровня или превышение целевых ориентиров в среднем по РФ.

На уровне субъектов Российской Федерации региональные целевые программы призваны решать проблемы экономического и социального развития регионального уровня, тем не менее, их реализация должна обеспечить достижение среднереспубликанских показателей по соответствующей сфере деятельности.

Целевые программы уровня отдельных административно-территориальных или муниципальных образований (муниципальные программы), призванные решать основные проблемы городов, районов, сельских населенных пунктов, где целевые ориентиры направлены на достижение средне – региональных показателей.

Целевые программы уровня отдельных организаций: корпораций, акционерных компаний, государственных унитарных предприятий, финансово-промышленных групп и смешанные целевые программы разрабатываются либо для решения мелких проблемных вопросов, либо для получения дополнительного финансирования достижения целевого показателя. Чем выше доля смешанных целевых программ, в общем их количестве, тем сложнее достигаются намеченные цели по причине отсутствия ресурсного обеспечения.

По признаку роли целевых программ в управлении экономикой предлагается выделить: целеориентирующие программы и целереализующие программы.

Целеориентирующие программы могут быть в соответствии со своей основной функцией в управлении названы *программами-концепциями*, поскольку они призваны ориентировать и обосновывать постановку целей на долгосрочную перспективу. Целеориентирующие программы представляют новый качественный этап в развитии целевого управления. По своему характеру такие программы призваны занимать промежуточное положение между целевыми прогнозами и целереализующими программами. От первых их отличает наличие сформулированной общей программы действий, описания общих мер по

достижению поставленных целей, от вторых — отсутствие явно выраженных, детально очерченных мероприятий с указанием исполнителей¹.

Рассмотрим классификацию государственных программ *по срокам достижения цели* (табл. 22).

Таблица 22

Классификация государственных программ по срокам достижения цели

Элемент	Признак	Вид
Сроки достижения цели	1. По срокам реализации	1. Краткосрочные программы 2. Среднесрочные программы 3. Долгосрочные программы

Исходя из данной классификации государственных программ, важно распределить их по срокам достижения цели (рис. 19). На практике классификация государственных программ по срокам реализации осуществляется следующим образом: краткосрочные программы имеют продолжительность до 5 лет; среднесрочные программы от 5 до 10 лет, а долгосрочные программы реализуются от 10 до 20 лет.

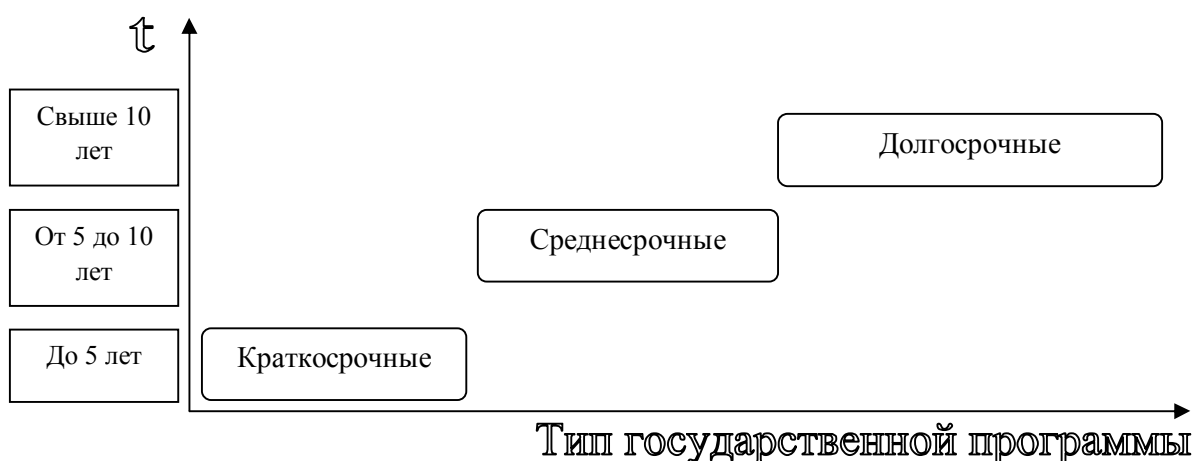


Рис. 19. Государственные программы по срокам реализации

Такое разделение комплексных программ не имеет принципиального значения с точки зрения методов и организации их разработки, структуры и системы показателей. Однако в определенной степени протяженность программы во времени и отнесение ее по этому признаку к одной из указанных групп все же оказывают влияние на методику разработки целевых программ².

В связи с переходом проектного управления к программному, были выявлены основные классификационные признаки присущие каждому виду управления. При проектном управлении акцент делается на разработку проектов не со-

¹ Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Указ. соч.

² Жуковский А. И., Васильев С. В., Штрейс Д. С. Указ. соч.

гласованных между собой (табл. 23), а при программном управлении четко прослеживается взаимосвязь различных проектов, объединенных общей целью.

Таблица 23

Классификация государственных программ,
основанная на проектном управлении

Признак	Вид программы		
	Федеральная целевая программа	Долгосрочная целевая программа	Ведомственная целевая программа
По государственному статусу	Федеральный уровень	Региональный уровень / совместное ведение	Уровень ведомства
По функциональной ориентации (сфера жизнедеятельности человека)	1. Социальные программы 2. Научно-технические, инновационные программы 3. Инвестиционные программы 4. Экологические программы 5. Программы безопасности 6. Экономические программы		
По роли программ в управлении экономикой	Целереализующие	Целереализующие	Целереализующие
По срокам реализации	Долгосрочные / Среднесрочные	Долгосрочные / Среднесрочные	Среднесрочные/ Краткосрочные

В связи с совершенствующейся нормативно-правовой базой введено понятие «государственная программа»¹ Государственная программа – программа, представляющая собой комплекс мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам реализации, ресурсам) и механизмов их реализации государственных функций достижения цели. Вводятся понятия федеральной целевой программы, подпрограммы государственной программы, ведомственной целевой программы.

Федеральные целевые программы – часть государственной программы, представляющая собой комплекс мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам реализации, ресурсам) и механизмов их реализации, реализуемые в сфере социально-экономического развития или обеспечения национальной безопасности.

Подпрограмма государственной программы – часть государственной программы, представляющая собой комплекс мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам реализации, ресурсам) и механизмов их реализации, выделенный исходя из масштабности и сложности, решаемых в рамках государствен-

¹ О внесении изменений в Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации : приказ М-ва экон. развития РФ от 26.12.2012 г. № 817 // Рос. газ. 2002. 24 апр.

ной программы задач, а также необходимости рациональной организации планируемого комплекса программных мероприятий.

Ведомственная целевая программа – программа, определяющая комплекс увязанных по срокам, ресурсам мероприятий, направленных на реализацию одной цели Ведомства.

Структура государственной программы выглядит следующим образом (рис. 20).



Рис. 20. Структура государственной программы

Если раньше программы разрабатывались без учета элементов программно-целевого управления, и имели схожие черты с проектным управлением, то сейчас, государственная программа должна разрабатываться по принципам программного управления.

Поэтому переработанную классификацию государственных программ, основанную на принципах программного управления можно представить следующим образом (табл. 23).

Таблица 24

Классификация государственных программ, основанная на программном управлении

Элемент	Вид программы		
	Государственная программа	Федеральная целевая программа / Подпрограмма государственной программы	Ведомственная целевая программа
Объект:			
По структуре целеполагания	Цель	Задача	Мероприятие
По типу управления	Программное управление	Программное управление	Проектное управление
По функциональной	1. Социальные программы		

Элемент	Вид программы		
	Государственная программа	Федеральная целевая программа / Подпрограмма государственной программы	Ведомственная целевая программа
ориентации (сфера жизнедеятельности человека)	2. Научно-технические, инновационные программы 3. Инвестиционные программы 4. Экологические программы 5. Программы безопасности 6. Экономические программы		
Целевое значение, ресурсы:			
По государственному статусу	Федеральный уровень	Региональный уровень / совместного ведения	Уровень ведомства
По роли программ в управлении экономикой	Целеориентирующие	Целереализующие	Целереализующие
Сроки достижения цели:			
По срокам реализации	Долгосрочные	Среднесрочные	Краткосрочные

Представленная классификация государственных программ позволяет:

- определить специфику программ для решения приоритетных проблем, в основе которых лежат основные принципы программно-целевого управления;
- определить сферу деятельности и разграничить ее в соответствии с видом программы;
- определить ответственных исполнителей программы и закрепить их полномочия;
- разработать соответствующие оценочные критерии и индикаторы для каждой программы.

Таким образом, методически обосновываются принципы и подходы к определению результативности и эффективности деятельности органов государственного управления.

2.4. Механизм разработки и реализации государственных программ

Определившись с предметами программных решений, приступают к разработке и реализации самих программ.

Методические основы разработки целевых программ заложены в нормативно-правовых актах Российской Федерации и субъектов РФ.

В федеральном законе «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»¹, законодательно закреплены основные принципы разработки и реализации федеральных целевых программ, а также предусматривается необходимость обеспечения согласованности решения программно-целевым методом федеральных и региональных задач социально-экономического развития. Согласно этому закону под федеральными государственными нуждами понимаются «потребности Российской Федерации в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и для реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация». Этот закон определяет основные критерии формирования заказов, размещения поставок для федеральных государственных нужд, ответственность за неисполнение государственных контрактов.

Федеральные государственные нужды, к которым относится и перечень федеральных целевых программ, и объемы их финансирования из федерального бюджета предусматриваются в федеральном законе о федеральном бюджете на планируемый период.

Средства федерального бюджета на финансирование региональных программ отдельных субъектов Федерации могут привлекаться только в порядке исключения по специальным указам Президента Российской Федерации или решениям Правительства Российской Федерации, направленным на развитие экономики региона. Обязательным условием долевого участия государства в финансировании такого рода программ является наличие у заказчика других финансовых источников, не связанных с ассигнованиями из федерального бюджета. Централизованные средства из федерального бюджета выделяются регионам лишь на такие программы, необходимость реализации которых представляет интерес для Федерации и которые невозможно осуществить за счет других источников финансирования. Выделенные из федерального бюджета финансовые ресурсы рассматриваются как средство государственной поддержки. Средства из федерального бюджета выделяются на осуществление региональных программ в виде субсидий, субвенций и трансфертов. Решение о финансировании региональных программ должно приниматься Правительством Российской Федерации за 1,5–2 месяца до начала прогнозируемого года.

Постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», определено содержание разрабатываемых

¹ Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 г. № 594.

целевых программ. Целевая программа должна содержать следующие разделы: общие положения; требования к содержанию целевой программы; основание и этапы разработки программы; финансовое обеспечение реализации программ; управление и контроль реализации программы; полномочия федеральных органов исполнительной власти при разработке и реализации программ, а также паспорт целевой программы Российской Федерации¹.

В утвержденном «Порядке разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», четко обозначены этапы в работе с целевыми программами, порядок их разработки и реализации².

Механизм разработки и реализации целевых программ предусматривает выполнение ряда управленческих функций: инициация программ, планирование мероприятий, исполнение, мониторинг, анализ, контроль, оценка, экспертиза. *Инициатором* программ на региональном уровне могут быть государственный заказчик (орган исполнительной власти субъекта РФ), любые юридические и физические лица, предлагающие проблемы к программной разработке. Основанием для разработки программ на региональном уровне служат нормативные акты (постановления Правительства субъектов РФ, стратегии и концепции развития территорий, отраслей и т. п.), определяющие государственных заказчиков программ и подпрограмм, разработчиков и конкретных исполнителей программ. *Планированием* программных мероприятий занимается головной исполнитель (орган исполнительной власти), разрабатывающий проект программы с пакетом документов, который направляется в орган, отвечающий за качество разрабатываемых программ для получения заключения по материалам программы с последующим направлением их на экспертизу. После получения Заключения проект целевой программы представляется головным исполнителем высшему должностному лицу субъекта РФ (губернатору) на утверждение. *Выполнением* программных мероприятий занимаются конкретные организации. В процессе реализации программы осуществляется *мониторинг* промежуточных и окончательных результатов. *Контроль* проводится головными исполнителями, обязанными ежегодно направлять доклады о ходе реализации программ и использованию средств за отчетный год. Орган, отвечающий за качество разрабатываемых программ, ежегодно проводит *экспертные проверки* в процессе реализации программ

¹ Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 г. № 594.

при участии главных исполнителей программ и администраций муниципальных образований¹.

Программа, разрабатываемая на любом уровне управленческой иерархии, должна включать:

- цель;
- перечень основных задач направленных на достижение цели;
- совокупность последовательных мероприятий, направленных на решение задач;
- расчет прямых и косвенных (сопряженных) затрат всех основных видов используемых при осуществлении этих мероприятий ресурсов;
- распределение заданий по срокам и исполнителям, а также учитывать механизм реализации программ.

Методика разработки целевых программ включает пять этапов, соответственно которым формируется структура программы² (табл. 25).

Таблица 25

Методические элементы разработки целевых программ

Этапы разработки программ	Программные блоки
1 этап. Определение целей реализации программы. Выделение проблемы в перечне проблем, выдача задания для разработки программы с указанием целей, ресурсов, участников программы и т. д.	1. Целевой блок – определяется главная цель и подцели программы, последовательность реализации программы для достижения целей
2 этап. Формирование состава реализующего комплекса (перечень мероприятий, участники, лимиты ресурсов)	2. Структурный блок – набор целереализующих систем (объектов), выполнение которых обеспечивает решение проблемы
3 этап. Разработка структуры программы: состав заданий; комплекс мероприятий, исходя из иерархии целей; этапы их выполнения заданий	3. Технический блок – разработка технико-экономического обоснования программы – набора мероприятий, необходимых для осуществления каждой цели
4 этап. Расчет показателей программы на основе оценки затрат ресурсов с указанием поставщиков и получателей, определение экономического эффекта от реализации программы	4. Ресурсный блок – определение объемов и структуры ресурсов, распределяемых целевым образом; показателей эффективности программы
5 этап. Создание системы управления реализацией программы, оформление программных документов, согласование и утверждение программы	5. Организационный блок – ответственные исполнители, источники и сроки выделения ресурсов и осуществления мероприятий, механизм стимулирования

¹ Приказ Минэкономразвития РФ от 10.11.2003 г. № 334-пр.

² Кириченко В. Н. Указ. соч.

В *целевом* блоке программы указываются цели и задачи в определенной иерархии, определяется порядок, ресурсы, сроки выполнения и ответственности. В процессе реализации программы на основании выявления причин отклонения цели на уровне органов власти и отдельных организаций могут корректироваться с помощью ряда методов¹.

В *структурном* блоке определяются предметы программ (объекты и элементы народного хозяйства), обеспечивающих решение глобальных и региональных проблем (освоение промышленных районов; привлечение ресурсов; изменение экономической специализации регионов и проч.)².

В *техническом* блоке обосновываются программные мероприятия.

В *ресурсном* блоке конкретизируются ресурсы для решения программных задач в зависимости от уровня проблемы, а ресурсы остальных уровней привлекаются по «остаточному» принципу восходящим или нисходящим способом.

Организационный блок включает состав участников разработки и реализации программ на соответствующих уровнях, перечень решаемых вопросов и задач, порядок осуществления функций.

По каждой целевой программе разрабатывается Паспорт³, где указываются развернутая характеристика проблемы, цели, задачи, сроки и этапы реализации, источники и объемы финансирования, целевые критерии, ожидаемые конечные результаты, показатели эффективности реализации программы, перечень программных мероприятий – в табличном виде с указанием объемов финансирования по периодам; обоснование ресурсного обеспечения программы; механизмы реализации программы; оценка социально-экономической и бюджетной эффективности программы.

Составленный проект региональной целевой программы подлежит комплексной оценке и экспертизе с привлечением специалистов министерств субъектов РФ, научных организаций и учреждений. В ходе экспертизы проектов программ анализируется значимость проблемы, необходимость ее программно-го решения и координации действий между отраслями и территориями для решения данной проблемы. После оценки и экспертизы программа подлежит утверждению в законодательных органах.

Для реализации из общего числа программ отбираются конкретные программы по определенным критериям и оценочным параметрам. Критериями

¹ Соколова Л. Г. Указ. соч. С. 28–31.

² Целевые программы развития регионов ...; Афанасьев М., Кривоногов И. Указ. соч. С. 65.

³ Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований / В. И. Псарёв [и др.]. Новосибирск : СО РАН, 2010. 511 с. ; Постановление Правительства РФ от 22.04.2002 г. № 263 ; Постановление губернатора Иркутской области от 30.03.2001 г. № 165-п ; Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация : (утв. постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 г. № 594) // Рос. газ. 1995. 26 июня.

отбора программ служат сравнительные характеристики территориальных ситуаций, проблем и ресурсов для их решений¹. При этом учитываются государственная приоритетность и значимость территориальных проблем; финансовый, налоговый, ресурсный потенциал территории и взаимоотношения бюджетов всех уровней; возможность использования нефинансовых регуляторов территориального развития; многокритериальность отбора программ разных типов; необходимость оценки выполнения программных заданий с позиций их воздействия на решение проблемы и общей региональной ситуации.

Оценочные показатели программы включают показатели эффективности и результативности реализации программных заданий и показатели воздействия на параметры решаемой региональной проблемы и ситуации. Использование одного-двух интегральных показателей с точки зрения методики недопустимо, так как ими сложно оценить эффективность и результативность программы.

Для результативного использования целевых программ необходимо соблюдение ряда условий²:

- исходные знания о сущности программно-целевого управления, представление о региональной проблеме и тенденциях ее развития, умение доказать необходимость концентрации ресурсов на данном направлении и готовность взять на себя ответственность за разработку, реализацию программы и достижение цели;

- четкое определение в нормативном акте статуса и места программы, разработчиков, исполнителей, порядка финансирования, реализации, координации работ и контроля;

- наличие необходимой системной информации (статистических и др. данных), результатов мониторинга развития региональных проблем.

Из совокупности проблем отбираются приоритетные, на которых надо сосредоточить силы и средства бюджета и других источников, своевременно в полном объеме профинансировать программные мероприятия.

При отборе программ возможны варианты:

- в инициативном и заявочном порядке «снизу» или по инициативе вышестоящих органов;

- отбор на основе общей или специально собранной информации;

- отбор программ по федерации в целом, по федеральным округам и субъектам РФ;

¹ Лаженцев В. Н. Территориальное развитие. Методология и опыт регулирования. СПб. : СПбГУ, 1996. 563 с.; Стратегическое управление ...

² Программно-целевое управление социалистическим производством ...

– по предварительному распределению ресурсных квот для регионов. Для отбора программы группируются в три блока¹ (табл. 26).

Таблица 26

Критерии отбора программ

Программы федерального участия в развитии регионов программы регионального участия в развитии муниципальных образований	Программы решения конкретных региональных (межрегиональных, внутрирегиональных) проблем и создания объектов	Программы оздоровления (санации) депрессивных территорий.
<p>1. Наличие доказательных аргументов общественно-политического и национально-этнического характера, увязанных с общей стратегией ее развития государства или региона.</p> <p>2. Доказательство приоритетности выбора предмета программы, выраженное в совокупности исходных сравнительных показателей социально-экономического состояния территории, ресурсного и финансового потенциала и бюджетной зависимости территории.</p> <p>3. Четкая формулировка цели программы, выраженная в количественных показателях.</p> <p>4. Наличие проекта программы, подтверждающего реальность достижения цели в конкретные сроки.</p> <p>5. Наличие инициативы субъекта РФ или муниципального образования и подтверждение их готовности к преобразованиям в рамках федеральной или региональной программы</p>	<p>1. Наличие доказательных аргументов общественно-политического и национально-этнического характера, увязанных со стратегическими направлениями решения аналогичных проблем в масштабах федерации.</p> <p>2. Доказательство приоритетности решения этой конкретной (ключевой) проблемы на конкретной территории с использованием расчетов масштабов и ресурсов решения конкретной проблемы и воздействия этих решений на стандартные параметры региональной ситуации.</p> <p>3. Наличие проекта программы, подтверждающего реальность достижения цели с конкретными мерами, механизмами реализации, достаточными ресурсами и т. д. в установленные сроки.</p> <p>4 и 5 критерии (графа 1)</p>	<p>Соединяют требования к критериям отбора программ (графа 1 и 2) с учетом требований жесткой локализации действия программ оздоровления депрессивных территорий с ответом на вопрос, возможно ли вообще такое оздоровление</p>

За финансовую реализацию региональных целевых программ отвечают государственные заказчики в соответствии с установленными объемами финансирования за счет средств бюджетов и внебюджетных источников. На уровне РФ для управления реализацией программ создана Дирекция Федеральной целевой программы, которая занимается составлением и согласованием бюджет-

¹ Концепция Федеральной целевой программы «Административная реформа в период 2005–2010 гг.» : распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 г № 789-р // Рос. газ. 2005. 27 окт. ; Концепция административной реформы на 2006–2008 гг. и 2009–2010 гг.

ных заявок, изыскивает средства из различных источников финансирования, распределяет централизованные ресурсы на конкурсной основе, проводит конкурсы для подбора исполнителей программы (научно-исследовательских институтов, проектных и подрядных организаций, заводов-изготовителей, медицинских учреждений и др.), контролирует финансирование программ и т. д.

Контроль проводится головными исполнителями на основе статистической, аналитической и др. информации о ходе реализации программ по оценочным параметрам. Например, головные исполнители обязаны ежегодно направлять в Министерство экономического развития и промышленности Иркутской области доклады о ходе реализации программ и использованию средств за отчетный год.

В процессе реализации программ ежегодно проводятся экспертные проверки «в целях совершенствования механизма управления целевыми программами, повышения эффективности реализации программных мероприятий, упорядочения расходования средств из федерального бюджета и активизации привлечения средств из иных источников, придания программам более четкой целевой направленности и концентрации имеющихся ресурсов на решении ключевых проблем»¹. Проверки проводятся назначаемой руководством соответствующего министерства субъекта РФ экспертной комиссией, состоящей из представителей департаментов министерств, государственного заказчика и органов исполнительной власти – участников целевой программы. Цели, задачи, сроки проверок определяются руководством Минрегионразвития РФ вместе с государственными заказчиками целевых программ, зависят от их особенностей, трудоемкости и объема экспертных работ. По результатам проверки целевой программы оформляется протокол с приложением документов, на основании чего принимается решение о целесообразности продолжения работ по целевой программе, по ее финансированию или прекращению и корректировке состава мероприятий. Материалы экспертных проверок используются при подготовке ежегодных докладов Правительству субъектов РФ о реализации региональных целевых программ.

В ходе выполнения программы проводится непрерывный *мониторинг* промежуточных и окончательных результатов по определенным критериям, включая социологические оценки, анкетирование, контроль и целевой комплексный анализ всех сторон деятельности по программам и их взаимосвязь². Система показателей мониторинга позволяет отслеживать состояние проблем

¹ Положение о порядке проведения ежегодных экспертных проверок ...

² Гараджа М. Ю. Мониторинг результативности бюджетных расходов: основные этапы внедрения на местном уровне. М. : Фонд «Ин-т экономики города», 2002. 132 с. ; Сб. докл. на 3 Всесоюз. науч. шк.-семинаре 1984 г. ; Серов А. С. Среднесрочное результативное бюджетирование на основе «сервисного» или проблемно-ориентированного подхода [Электронный ресурс]. URL: <http://www.labourmarket.ru/conf4/reports/serov.doc>.

региона, оценивать достижение поставленных задач с учетом требований избирательности, полноты, экономичности, измеримости, реальности, сопоставимости, динамичности и периодичности простоты и ясности расчета (табл. 27).

Таблица 27

Задачи и функции, выполняемые при мониторинге государственных программ

Задачи мониторинга	Функции при мониторинге программ
Организация наблюдения за целевыми показателями в период действия программ	Создание управленческих (наблюдательных контролирующих) структур и форм отчетности о результатах реализации программ
Получение достоверной и объективной информации о количественных и качественных показателях целевых программ 3. Объединение различных информационных источников о целевых показателях	Мониторинг хода реализации мероприятий программ
Оценка количественных и качественных показателей в ходе действия программ	Контроль выполнения текущих задач и направлений расходования бюджетных средств
Оценка эффективности и результативности достижения целей, выявление новых проблем в региональном развитии Анализ полученной информации, формирование информационно-аналитической базы для выявления причин изменения социальных процессов, оценки эффективности социальной политики	Анализ эффективности и результативности реализации программ
Обеспечение органов государственной власти и общества информацией, полученной при мониторинге	Подготовка отчета о текущем выполнении мероприятий и итогах реализации целевых программ
Подготовка предложений по вопросам разработки, изменения, реализации программ	Разработка рекомендаций по совершенствованию программно-целевого управления бюджетными расходами

Мониторинг должен обеспечивать качественную реализацию государственных программ путем выполнения определенных задач и функций (рис. 21).



Рис. 21. Соотношение задач и функций мониторинга

Казалось бы, утвержденный порядок регламентировал деятельность разработки целевых программ на федеральном и региональном уровнях управления.

Порядок разработки, реализации и оценки эффективности целевых программ, представленный в постановлении Правительства РФ, лежит в основе методических рекомендаций разработки региональных целевых программ.

Поскольку «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» является основополагающим документом в области разработки программ, в нем закреплены требования, предъявляемые к целям, задачам и мероприятиям целевой программы. Проанализировав применение существующих нормативно-правовых документов по разработке и реализации целевых программ на региональном уровне, мы пришли к выводу, что в них отсутствует целеполагание. В рассмотренных региональных целевых программах не обозначены целевые критерии цели и задачи программы, отсутствует раздел, касающийся механизма реализации программ. Уже на стадии планирования программных мероприятий нарушена схема «цель – задачи – методы – средства».

В разрабатываемой целевой программе прописываемые цели и задачи по их достижению не всегда соответствуют компетенции государственного заказчика. В связи с уникальностью каждой программы, ее специфичность заключается в ответе на вопрос, связанного с тем, кто участвует в постановке цели, как происходит постановка цели с учетом классификации целевых программ, что необходимо выполнить для ее реализации, определить условия и обосновать причины постановки цели.

Принцип измеримости цели предусмотрен в нормативной базе разработки целевых программ. Однако на практике, как правило, для одной цели выбирается 3–5 критериев ее измерения или целевых индикатора, определяемые расчетным методом. Методы расчетов не указываются в нормативных документах.

Необходимо ввести критерий обоснованности цели. Для этого следует оценить значимость цели путем разработки отдельных критериев для оценки важности решаемой проблемы. Например, определить приоритетность программ для регионов на основе предлагаемой классификации целевых программ в условиях программно-целевого управления.

Задачи, помимо их необходимости и достаточности для достижения цели и временных рамок, должны соответствовать тем же требованиям, что и цель, а именно, быть специфичными, измеримыми, обоснованными, реалистичными и должны укладываться во временные рамки. Нормативно-правовая база по разработке целевых программ на региональном уровне их не содержит. Как следствие, в исследуемых целевых программах при постановке целей и задач критерии, прописанные выше, не соблюдаются.

Федеральными актами методически не обозначены такие разделы разработки целевых программ, как механизм реализации, установка сроков реализации, разработка системы мероприятий, соответствующих задачам. Они прописываются на региональном и муниципальном уровнях. Зачастую это приводит к тому, что на этапе разработки целевых программ требования к постановке целей, задач и мероприятий, не согласуются между собой. Нарушается логическая схема построения целевой программы: из цели должны вытекать задачи, помогающие достичь ее, а из задач мероприятия, решающие задачи.

На стадии разработки проекта программы после того, как сформирован перечень проблем, подлежащих программированию, выбран разработчик проекта программы; сформулированы ее цели и задачи, определен орган программно-целевого управления формированием и реализацией программы, нельзя обойти вниманием наличие ресурсного подкрепления на покрытие затрат на разработку и непосредственно реализацию программы, источников и порядка финансирования. Законодательно определено, что в соответствии с законом Российской Федерации «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» «потребности субъектов Российской Федерации в продукции, необходимой для ... реализации региональных целевых программ (поставки продукции для региональных нужд), определяются органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Потребность в ресурсах (материально-технических, природных, трудовых, финансовых, информационных) устанавливается на весь период реализации программы, с разбивкой по годам программного периода, отдельным этапам и исполнителям.

Расчет потребности программ во всех видах ресурсов осуществляется с целью:

- определения ресурсоемкости каждой программы и всей совокупности принимаемых к реализации программ, установления их ориентировочной стоимости и обоснования бюджетных заявок;
- определения максимально допустимого количества одновременно реализуемых программ;
- рационального размещения программных объектов;
- оценки экономической эффективности программ, которая определяется как в целом по программе, так и по отдельным этапам ее выполнения (в ходе реализации программы может быть достигнут экономический, экологический, социальный, научно-технический эффект);

– организации закупок и поставок продукции для программного обеспечения¹.

Порядок закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд устанавливается Правительством Российской Федерации.

Ресурсная оценка дает возможность окончательно судить о целесообразности целевой программы. Если программа не обеспечена ресурсами, то ее не следует принимать к реализации.

Что касается практической ресурсной обеспеченности целевых программ, то они осуществляются с учетом выделенных на реализацию целевых программ финансовых средств и не обеспечиваются необходимыми расчетами требуемых расходов. Контроль за расходованием финансовых средств, выделенных для реализации программ, осуществляет орган исполнительной власти региона, который самостоятельно определяет организационные формы проведения такого контроля.

Анализ регионального законодательства Московской, Ленинградской, Иркутской, Ростовской, Свердловской областей, Пермского края, Республики Саха (Якутия) и Карачаево-Черкессия, привел к выводу, что правительства субъектов РФ при разработке региональных целевых программ не в полной мере учитывают основные требования федерального законодательства к постановке целей, задач и мероприятий.

Результаты анализа ряда региональных целевых программ, выбранных нами в восьми субъектах Российской Федерации, на предмет наличия разделов в программе, соответствующих требованиям федерального и регионального законодательства, представлены в табл. 28.

Таблица 28

Оценка степени разработанности региональных целевых программ

Раздел	Субъекты РФ							
	Московская область	Ленинградская область	Ростовская область	Пермский край	Свердловская область	Иркутская область	Республика Саха (Якутия)	Республика Карачаево-Черкессия
Содержание проблемы	+	+	+	+	+	+	+	+
Цель	–	–	–	–	–	–	–	–
Задачи	–	–	–	–	–	–	–	–
Сроки реализации	+	+	–	+	–	+	–	–
Система мероприятий	+	+	+	+	–	+	+	+

¹ Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 г. № 594.

Раздел	Субъекты РФ							
	Московская область	Ленинградская область	Ростовская область	Пермский край	Свердловская область	Иркутская область	Республика Саха (Якутия)	Республика Карачаево-Черкесия
Ресурсная обеспеченность	+	+	+	+	+	+	+	+
Механизм реализации	-	-	-	-	-	-	-	-
Оценка социально-экономической эффективности	-	-	-	-	-	-	-	-
Контроль за ходом реализации	+	+	+	+	-	+	-	-

По результатам, представленным в таблице, видно, что ряд программ разрабатывается фрагментарно и не отвечает требованиям соответствующих нормативно-правовых актов в области разработки и реализации целевых программ. В некоторых программах отсутствует ряд блоков, непосредственно влияющих на качественную разработку и реализацию программ, тем самым заведомо уменьшая уровни показателей эффективности и результативности целевых программ.

В условиях реформы государственного управления и переходе на бюджетирование, ориентированное на результат, важно определить какие элементы программно-целевого управления учитываются в целевых программах (табл. 29).

Таблица 29

Оценка наличия элементов программно-целевого планирования
в программах субъектов РФ

Раздел	Субъекты РФ							
	Московская область	Ленинградская область	Ростовская область	Пермский край	Свердловская область	Иркутская область	Республика Саха (Якутия)	Республика Карачаево-Черкесия
1. Цель	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Задачи	-	-	-	-	-	-	-	-
3. Методы:	-	-	-	-	-	-	-	-
3.1. соответствие мероприятий задачам	-	-	-	-	-	-	-	-

Раздел	Субъекты РФ							
	Московская область	Ленинградская область	Ростовская область	Пермский край	Свердловская область	Иркутская область	Республика Саха (Якутия)	Республика Карачаево-Черкесия
3.2. сроки реализации	–	–	–	–	–	–	–	–
3.3. механизм реализации	–	–	–	–	–	–	–	–
4. Ресурсная обеспеченность	+	+	+	+	+	+	+	+

Сравнивая данные табл. 28 и 29, в которых представлен алгоритм реализации программно-целевого планирования «цель – задачи – методы – средства», видно, что все элементы, кроме выделенных на программу ресурсов, отсутствуют, следовательно, неясно, как происходит распределение ресурсов программы на выполнение задач, направленных на достижение цели.

Методическая недоработка нормативных документов приводит к существенным недостаткам в разработке и реализации целевых программ:

- не обеспечивается в рамках государственной социально-экономической политики надлежащее согласование федеральных и территориальных интересов по причине сугубо отраслевого подхода к разработке и реализации федеральных целевых программ;

- региональный уровень управления ограничивается распределением выделяемых ресурсов, а согласование разрабатываемых федеральных программ с органами власти субъектов Российской Федерации предусматривается лишь в случае привлечения средств бюджетов территорий для финансирования реализуемых программ.

Программно-целевой метод управления развитием регионов и страны в целом задекларирован, но поставленные цели в общей массе не достигаются и подвергаются постоянной корректировке, в первую очередь, из-за недофинансирования программ. Проводимая реформа государственного управления связана с повышением эффективности бюджетных расходов с переходом от освоения бюджетных средств, к финансированию под достижение определенных результатов деятельности. Это требует усиления внимания к качеству разработки целевых программ, установления жестких критериев отбора программ для бюджетного финансирования и предварительного расчета рисков невыполнения программ.

3. ТЕХНОЛОГИИ РАЗРАБОТКИ И ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

3.1. Методические подходы к разработке и реализации государственных программ

Разработка целевых программ начинается со стадии планирования. Программно-целевое планирование основывается на алгоритме «цели – задачи – методы – средства». На этапе планирования программы большое внимание должно уделяться постановке целей и задач.

Для оценки цели мы применим методический подход, основанный на критериях акронима SMART, т. е. достижение цели «по-умному».

Эта техника является общепризнанной в международном менеджменте и обязательным навыком любого управленца. Можно также говорить о том, что понимание и использование технологии постановки целей SMART является профессиональным требованием, предъявляемым к любой программе или проекту.

SMART-технология остановки целей (по Д. Доурдэну)¹.

SMART (акроним, перевод с англ. – «умный, ум») – это стандарт постановки целей и задач, который учитывает пять важнейших характеристик целей. Технология SMART первоначально предназначалась для контроля над качеством уже сформулированных целей, но также может быть использована и как способ целеполагания. Алгоритм постановки организационных целей с помощью системы SMART выглядит следующим образом:

(S) Specific/Конкретность. S (Specific) – первое требование к цели, которое задает конкретность цели (ее специфичность). Специфичная цель имеет больше шансов быть выполненной, чем цель, поставленная, в общем, т. е. расплывчато. При постановке специфичной цели необходимо ответить на несколько главных вопросов:

1. Кто участвует в процесс постановки цели?
2. Что необходимо выполнить?
3. Где определить местоположение?
4. Когда установить временные рамки?
5. Какие требования и ограничения?
6. Какие особые причины, способствуют достижению цели?

Данный параметр определяет такие требования к цели, как конкретность, ясность и отсутствие двусмысленных формулировок в постановке цели про-

¹ Кузнецов Р. Постановка цели по методике SMART [Электронный ресурс] // Скиллопедия. URL: <http://skillopedia.ru/blog.php?id=900>.

граммы. Цель должна содержать ясную информацию для четкого понимания. Для того чтобы избежать некорректных формулировок, рекомендуется давать ответы на вопросы: что, где, когда, почему и т. д.

(M) Measurable/Измеримость. M (Measurable) – возможность измерения степени достижения цели – одно из ключевых требований к постановке цели при переходе на стандарт управления по целям (management by objectives). Следует устанавливать конкретные критерии для измерения прогресса. Вы не можете управлять программой, если ее невозможно измерить. Если она измерима, следовательно, цель может быть достигнута. При измерении цели программы необходимо достигать установленных временных сроков, оптимизировать ресурсы, координировать приоритеты и учитывать динамику окружения.

Практика показывает, что критерий измеримости цели наиболее сложный в технике SMART.

Когда говорят об измеримости степени достижения целей (задач), то это означает, что должно представляться не только то состояние, к которому должны прийти при реализации программ, но и то, из которого выходим.

То есть, для того чтобы наметить плановый показатель по данной задаче и быть уверенными в измеримости процесса и в достижении результата, необходимо иметь статистические данные по данному критерию за предыдущие периоды.

Также всегда должна быть возможность проконтролировать степень выполнения цели, иначе сама цель теряет смысл¹.

Как правило, для каждой из целей выбирается по 3–5 критериев измерения и контроля достижения. Важно, чтобы эти критерии измерения результатов были достаточно удобными, а их механизмы уже существовали в практике. Одним из таких распространенных критериев измеримости цели являются финансовые показатели, а в роли механизмов применения этого критерия обычно используется принятая в организации система финансовой документации;

(A) Achievable/Достижимость. При программно-целевом управлении необходимо внедрение объективных процедур и методов управления и планирования, которые и позволяют добиваться обоснованности поставленных целей программ.

Основной момент постановки достижимой цели заключается в том, что эта цель должна быть доведена до участников программы, т. е. до «конечных потребителей».

¹ Кузнецов Р. Указ. соч.

Также необходимо адекватно оценивать ситуацию и понимать, что цель программы достижима с точки зрения внешних и внутренних ресурсов, которыми располагает ответственный исполнитель программы.

Цель программы необходимо обосновать. Эксперты оценивают значимость цели для реализации программ, причем для этого могут быть разработаны отдельные критерии для оценивания важности целей. Например, определение приоритетности программ для регионов.

(R) Realistic/Реалистичность. R (Realistic) – четвертое требование к правильно поставленной цели – ее реалистичность.

Это говорит о том, что при разработке цели существует множество слабо контролируемых ответственным исполнителем факторов, оказывающих влияние на возможность достижения этой цели.

Эксперты прогнозируют и оценивают степень достижимости целей, вплоть до применения числовых оценок вероятности достижения целей, различных коэффициентов достижимости и т. п.

(T) Timebound/Временные сроки. T (Timebound) – последнее требование к постановке задачи – это указание временных сроков исполнения целей.

Конечные и промежуточные сроки для каждого этапа работ необходимо указывать, начиная с классических повесток, протоколов собраний, где положено указывать принятые решения, ответственных за исполнение принятого решения и заканчивая компьютерными программами по управлению проектами (MSProject, Timeline).

При постановке цели первое, наиболее традиционное решение по временной составляющей цели – указание даты крайнего срока ее исполнения (deadline). Особенно это важно при стыковке ряда последовательных задач, выполняемых различными исполнителями. Для тотального повышения качества и согласованности действий необходимо выделять промежуточные этапы решения ключевых задач и отслеживать продвижение выполнения данных задач.

Для выбранных целей указываются точные сроки их достижения, затем пишется план, в котором выделяются промежуточные этапы достижения целей.

Система SMART как процесс целеполагания не является стандартной и жестко алгоритмизированной. В зарубежных источниках встречается до десятка модификаций этой технологии. Например, в приведенной выше последовательности действий пункты 3 и 5 могут меняться местами. Следует отметить, что в идеальном варианте алгоритм постановки целей с помощью системы SMART оперирует с избыточным количеством целей, постепенно на каждом этапе целеполагания отбрасывая слабые цели, получившие наиболее низкие или негативные оценки со стороны экспертов. Так, на первом этапе отбрасываются цели, которые невозможно преобразовать в конкретный результат; на

втором этапе сокращаются нерелевантные деятельности организации цели; на третьем – «недостижимые» цели (имеющие высокий уровень риска, требующие больших ресурсных затрат и др.); на четвертом этапе исключаются цели, выполнимость которых трудно или невозможно контролировать. На последнем, пятом, этапе целеполагания остается небольшое число «хороших» целей (как правило, 5–7) и происходит своего рода переход от стратегического целеполагания к оперативному планированию. Технология постановки (или контроля качества уже поставленных) целей SMART является очень удобным и компактным инструментом¹.

Таким образом, с помощью системы SMART можно оценить правильность постановки целей, задач и мероприятий целевых программ, проанализировать поставленные в программе рамки ее реализации и ход выполнения программы в строго намеченные сроки, а также определить степень выполнения программы в целом.

Система SMART служит основой построения «дерева целей» целевой программы. На его основе происходит согласование целей и задач программы с системой мероприятий. Поэтому целесообразно включать в содержание программы раздел «разработка «дерева целей»».

Построение «дерева цели» позволяет наглядно представить суть цели, задач и мероприятий программы, а также исключить повторяющиеся и несогласованные элементы в программе.

В качестве примера представлена типовая модель «дерева целей», где буквами З и М обозначены задачи и мероприятия соответственно (рис. 22).

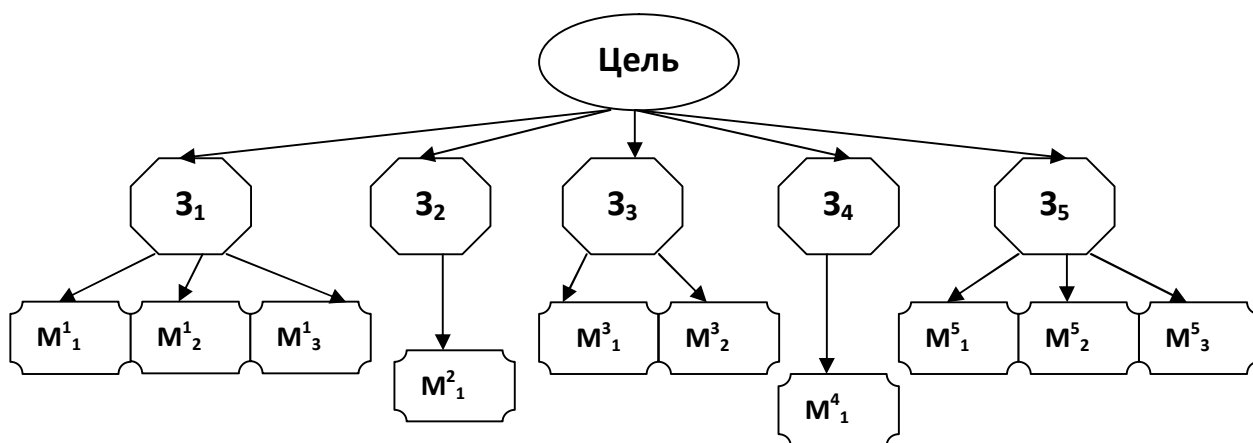


Рис. 22. Типовая модель «дерева целей»

¹ Кузнецов Р. Указ. соч.

«Дерево целей» также позволяет наглядно представить процесс достижения главной цели, начиная с элементов самого нижнего уровня.

При анализе мы исходим из следующих критериев:

- цель должна быть четко сформулированной, измеримой и достижимой, реалистичной и укладываться во временные рамки;
- задачи должны подкреплять цель и быть согласованы с ней;
- задачи не должны дублировать цель и друг друга;
- мероприятия должны подкреплять задачи и быть согласованиями с ними;
- мероприятия не должны дублировать задачи и друг друга.

Далее следует уделить внимание разработке *механизма реализации* государственной программы. От степени проработанности и согласованности всех элементов программы зависит успешность ее реализации.

Важнейшим разделом программы является описание механизма ее осуществления. Этот раздел включает:

- стимулирование (перечень льгот) выполнения заказов на поставку продукции и выполнения работ (услуг) для государственных нужд;
- перечень мер по организации управления реализацией программы (выбор головного заказчика и ответственного разработчика программы, назначение руководителя программы, выбор членов координационного совета, осуществляющего контроль за ходом реализации программы в соответствии с сетевым графиком);
- контроль за ходом выполнения программы в соответствии с утвержденным планом, этапами и финансированием реализации региональных программ в промышленности;
- увязка сроков поступления средств на финансирование программы из различных источников (федеральный бюджет, внебюджетный фонд, иностранные и частные отечественные инвестиции, взносы участников программы – министерств, ведомств, территориальных образований, городов, предприятий, государств – членов СНГ (на основе долевого участия), кредитов и отчислений от прибыли предприятий);
- оценка ожидаемых социально-экономических и экологических последствий задержки хода реализации программы и выработка своевременных рекомендаций по предотвращению нарушения сроков решения проблемы.

Несмотря на важность этого раздела, часто механизм реализации программы заменяется перечнем мероприятий, нацеленных на достижение намеченных результатов, или сводится к перечислению функций органа управления программой.

В результате проведенного нами анализа механизма реализации программ можно прийти к следующим выводам относительно рассмотренных программ:

- механизм реализации всех программ представлен только двумя этапами из четырех, необходимых в условиях программно-целевого управления, и представляет собой перечень основных мероприятий;
- отсутствуют показатели поэтапной оценки хода реализации программы.

Схематично, действующий механизм реализации программ государственной поддержки молодых семей в решении жилищной проблемы представлен на рис. 23.



Рис. 23. Схема действующего механизма реализации программы

Как видно, действующий механизм составления и реализации программ, прописан неполно и охватывают лишь частично два этапа ее осуществления.

Первый этап механизма реализации программы в условиях программно-целевого управления требует качественных изменений, поскольку при рассмотрении согласования цели, задач и мероприятий программы, мы столкнулись с рядом проблем, таких как несогласованность задач и мероприятий, дублирование мероприятий и др.

Второй этап, по нашему мнению, необходимо дополнить соответствующими методами регулирования. Таким образом, можно сделать вывод, что критерий – разработка механизма реализации при использовании программно-целевого управления – также не соблюдается в действующих региональных программах.

Некачественная разработка механизма реализации программы является одной из основных проблем на этапе разработке и реализации, и мы предлагаем внести в него соответствующие изменения. В рамках ряда рассматриваемых нами программ механизм представляет собой перечень мероприятий, нацеленных на достижение намеченных результатов. В программе не находят отражения конкретные экономические регуляторы и как эти регуляторы увязываются с целевыми установками. Это ведет к такой проблеме как нарушение сроков реализации программы.

Программы, в которых находят отражение конкретные экономические регуляторы, встречаются редко. И практически нет программ, где эти регуляторы увязывались бы с целевыми установками программы. Это обстоятельство является причиной, по которой большинство программ реализуется с нарушением сроков.

Чтобы избежать этого, у каждой программы должен быть свой набор методов регулирования. Несовместимые наборы методов регулирования могут изменить цель и область применения программы и привести к отрицательному результату.

Стоит отметить, что целесообразно под каждую цель, задачу и мероприятия предложить конкретные методы регулирования, которые стимулируют реализацию того или иного элемента «дерева целей». В случае невыполнения задачи или мероприятия под удар ставится достижение цели, в результате чего будет нарастать недополученный эффект.

Другой причиной нарушения сроков реализации программ является недофинансирование программ. Опыт разработки и реализации целевых программ в нашей стране говорит о том, что ни одна официально принятая программа никогда не финансировалась в объеме, в первоначально предусмотренных нормативно-правовых актах.

Механизм реализации программы в условиях программно-целевого управления должен включать четыре этапа: формирование программы, выбор методов регулирования, оценка последствий нарушения сроков; оценка ожидаемых результатов (рис. 24):

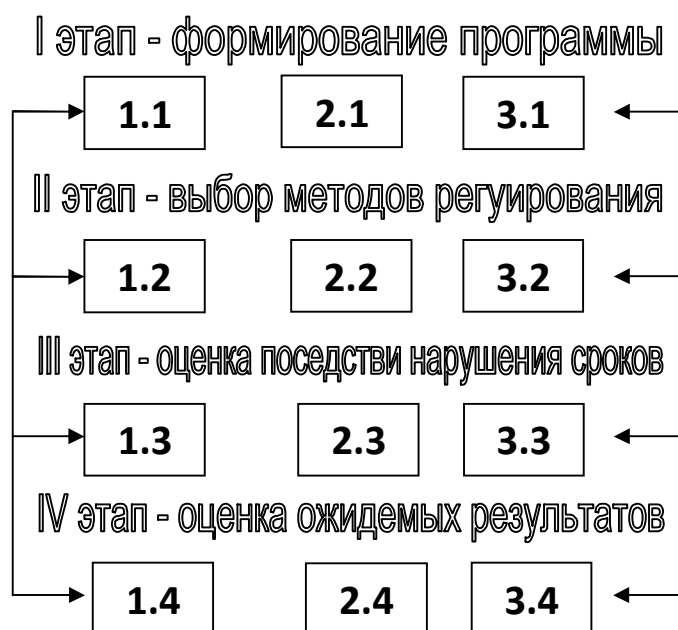


Рис. 24. Поэтапная разработка механизма реализации программы

Предложенный механизм реализации программы позволяет четко сформулировать цели, задачи и мероприятия программы, выбрать соответствующие методы регулирования, строго контролировать ее выполнение, оценить полученные результаты и недополученный эффект.

Для обоснования направлений и задач совершенствования организации программно-целевого управления в нашей стране, целесообразно выявить продуктивные моменты, присущие современной зарубежной практике. Ее анализ позволяет зафиксировать ряд таких принципиально важных характеристик.

Например, в США сформировалась определенная система органов программного управления. В ней выделяются законодательные и консультативные органы, координационные комитеты и советы по отдельным проблемам, определяющие приоритеты крупных программ.

В США практически все органы исполнительной власти на уровне штатов и городов имеют специальные комиссии или агентства по экономическому развитию, отвечающие за подготовку целевых программ, предусматривающих повышение качества жизни в поселениях и ставящих целью усиление конкурентных позиций каждого из них в экономической жизни общества.

В рамках программ реализуются конкретные проекты по стандартной схеме: выявление основных целей, выделение финансовых средств, формирование набора участников, рассмотрение стратегий воплощения проекта в жизнь, создание организационных структур и выбор лидеров для решения конкретных задач¹.

¹ Сулян В. Б. Американская экономика: новые реальности и приоритеты XXI века. М. : Анкил. 2001. С. 138.

Формирование специализированных органов, концентрирующих высококвалифицированные кадры, осуществляющих разработку целевых программ и механизмов развития целевых программ необходимы для успешной реализации программы в целом.

При этом апробированы два варианта структурного обеспечения программно-целевого управления. Один предполагает интеграцию таких органов в действующие структуры регионального и муниципального управления. Другой – создание внешней организации, участвующей в разработке и реализации целевых программ.

Таким образом, обозначив «узкие места» на стадии разработки программ, нами предложены методические рекомендации по их устранению.

Рассмотрев основные методики построения целей и механизма реализации программ, определив такие разделы как построение «дерева целей» программы и создание команды исполнителей, мы считаем целесообразным дополнить схему разработки и реализации государственных программ. Структура паспорта государственной программы дополняется этапами разработки (на основе зарубежного опыта), более детально представленные ниже.

Во-первых, раскрывается содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программным методом. На этой основе осуществляется выбор цели и задач программы. Во-вторых, устанавливаются сроки реализации программы, и обосновывается система мероприятий. В-третьих, проводится построение «дерева целей», представляющего собой иерархию цели, задач и мероприятий. В-четвертых, определяется механизм реализации программы, и проводится оценка ресурсов. В-пятых, создается команда исполнителей, осуществляющая контроль и приемку работ. В-шестых, проводится оценка социально-экономической эффективности реализации программы.

Представленная последовательность позволяет оценить основные блоки, связанные с разработкой и реализацией программ, определить «узкие места» программы, проанализировать качественную разработку программы.

3.2. Методическая база оценки эффективности и результативности государственных программ

Оценка эффективности и результативности государственных программ на современном этапе является основным препятствием к развитию программно-целевого управления в системе государственного управления.

В условиях централизованной плановой экономики, основанной на пятилетнем директивном и индикативном планировании, широко внедрялись масштабные проекты и разрабатывались целевые программы на уровне территорий

и страны в целом. Однако, несмотря на положительные моменты, опыт использования целевых программ в советское время позволил выявить ряд проблем, негативно отразившихся на эффективности применения программно-целевого управления в настоящее время.

Прежде всего, следует отметить недостаточное внимание к определению целей программ без тщательного расчета последствий и рисков. Низкая результативность программ при планово-административной системе была связана с пониманием программно-целевого метода лишь как способа планирования без создания адекватной системы управления программами. В результате программа использовалась для решения текущих задач, а не для достижения главной цели.

При подготовке программ часто игнорировались реальные ресурсные возможности их реализации на уровне страны и отдельных регионов. Хроническое недофинансирование программ в условиях дефицита федерального бюджета в 90-х гг. XX в. привело к срыву многих программ и необходимости пересмотра методологии формирования федеральных программ. В условиях ограниченных финансовых ресурсов в РФ было проведено резкое сокращение общего числа программ с учетом их приоритетности для регионов и страны в целом¹. В условиях кризиса 90-х гг. XX в. роль государства должна была заключаться не в слабо ощутимой финансовой «поддержке» региональных программ, а в информационной, регулирующей и координирующей функции.

Преобладание разнонаправленных ведомственных интересов над реализацией «спланированных», но «неорганизованных» и «неуправляемых» программ, приводило к невыполнению программных заданий. Кроме того, в региональных целевых программах отсутствовало четкое определение сферы ответственности за реализацию программ разработчиков и исполнителей. Ответственность была предусмотрена лишь для заказчиков, что резко снижало качество разработки и реальное выполнение программ.

При отборе, из существующих на территориях проблем, для их программной проработки, вместо глубокого научного анализа проблемы выбирались «директивным» способом сверху, игнорируя специфические региональные особенности. Между тем одна и та же проблема (бедность, безработица, низкий промышленный и трудовой потенциал и проч.) может иметь разную глубину и остроту на разных территориях, что можно оценить только путем серьезных научных исследований.

Таким образом, эти особенности применения программного управления в условиях централизованной плановой экономики потребовали кардинального

¹ Целевые программы развития регионов ...

пересмотра методических подходов, применяемых программно-целевых методов в системе регионального управления.

В современных условиях, реформой государственного управления взят курс на повышение результативности бюджетных расходов. При формировании целевых программ нормативными актами¹ предусмотрен ряд требований к разработке программ и методике расчета индикаторов.

В связи с этим, в разрабатываемые целевые программы должны быть внесены целевые показатели и индикаторы результативности, позволяющие оценить эффективность проведенной работы.

При разработке индикаторов результативности необходимо соблюдать следующие требования:

- индикатор должен иметь наименование и единицы измерения;
- формирование базовых показателей, их наименование и значение должны соответствовать определенному алгоритму;
- доступные и проверяемые источники данных для расчета индикаторов;
- обозначение сроков и порядка сбора данных для расчета индикаторов, с указанием органа, ответственного за сбор данных;
- указывается периодичность расчета, сроки и порядок представления индикаторов ответственному лицу за реализацию целевой программы.

Исполнительные органы власти в регионах разрабатывают, исходя из установленных требований, региональные методики формирования и оценки целевых программ.

Такие нормативно-правовые акты приняты в Амурской², Брянской³, Вологодской⁴, Калужской¹, Нижегородской², Новосибирской³, Ростовской⁴, Ря-

¹ Приказ Министерства экономики РФ № 122 от 06.10.1997 г. ; О мерах по обеспечению проведения административной реформы в Иркутской области : распоряжение Правительства Иркут. обл. от 01.02.2006 г. № 31-р ; Об областной государственной целевой программе «Проведение административной реформы в Иркутской области (2006–2008 гг.)» : постановление Правительства № 105/1-па от 30.06.2006 г. // Вост.-Сиб. правда. 2006. 2 июля ; Об утверждении Положения о порядке проведения ежегодных экспертных проверок хода реализации федеральных целевых программ : приказ Минэкономразвития РФ № 334-пр // Рос. газ. 2003. 10 нояб. ; Постановление Правительства Иркут. обл. от 15.04.2009 г. № 116-пп.

² Порядок и методика оценки результативности исполнения целевых программ и расходов областного бюджета при помощи индикаторов результативности [Электронный ресурс] : постановление Правительства Амур. обл. от 07.03.2007 г. № 133. URL: <http://zakon-region.ru/amurskay-oblast/12200>.

³ Об утверждении порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ, их формирования и реализации [Электронный ресурс] : постановление Правительства Брян. обл. от 16.05.2008 г. № 472. URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=39507>.

О порядке разработки и реализации целевых программ [Электронный ресурс] : постановление губернатора Тул. обл. от 11.11.2008 г. № 1612. URL: <http://docs.cntd.ru/document/460103604>.

⁴ Об утверждении «Порядка разработки, утверждения и реализации целевых программ [Электронный ресурс]. Методика оценки результативности исполнения целевых программ и расходов областного бюджета при помощи индикаторов результативности от 05.03.2008 г. : постановление Губернатора Вологод. обл. № 266. URL: <http://www.russian-north.com/sekcija4/>.

занской⁵, Тульской⁶, Ярославской⁷, Иркутской⁸ областях, в республиках Карелия⁹, Бурятия¹⁰, Хакасия¹¹ и др.

Региональные методики формирования и оценки целевых программ предусматривают проведение оценки программ в два этапа – на стадии формирования (предварительный) и на стадии завершения (результативность реализации).

На предварительном этапе, оценивается качество проработки программы, прежде всего, цели и задачи, для достижения которых и разрабатывается программа. Качество проработки означает учет в программе всех предъявляемых требований, обозначенных в методике по разработке целевых программ. Цели должны отражать специфику решаемой программой проблемы на территории,

¹ Об утверждении порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ, реализуемых за счет средств областного бюджета, их формирования и реализации и порядка проведения и критериев оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ, реализуемых за счет средств областного бюджета [Электронный ресурс] : постановление Правительства Калуж. обл. от 30.11.2007 г. № 315; Об утверждении методики оценки целесообразности разработки долгосрочных целевых программ и методики оценки проектов долгосрочных целевых программ : приказ М-ва экон. развития Калуж. обл. от 08.09.2008 г. № 969-п . URL: http://www.admoblkaluga.ru/upload/mineconom/Pr2008_969.doc.

² Об утверждении методики оценки эффективности бюджетных и ведомственных целевых программ [Электронный ресурс] : постановление губернатора Нижегород. обл. от 15.01.2008 г. № 4. URL: <http://www.balakhna.nn.ru/?id=2127>.

³ Методика формирования и анализа комплексных программ ...

⁴ Порядок проведения и критерии оценки эффективности реализации областных долгосрочных целевых программ [Электронный ресурс] : постановление губернатора Рост. обл. от 31.03.2009 г. № 146. URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=88171>.

⁵ Об утверждении методики оценки эффективности целевых программ [Электронный ресурс] : постановление Администрации Рязан. обл. от 25.06.2007 г. № 1947. URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=39507>.

⁶ О порядке разработки и реализации целевых программ [Электронный ресурс] : постановление губернатора Тул. обл. от 11.11.2008 г. № 1612. URL: <http://docs.cntd.ru/document/460103604>.

⁷ Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ [Электронный ресурс] : постановление Правительства Ярослав. обл. от 27.08.2008 г. № 448-п ; Методика оценки и рейтингования областных целевых программ в Ярославской области : постановление Правительства Ярослав. обл. от 03.03.2008 г. № 41 ; Порядок разработки, принятия и реализации областных целевых программ : постановление Правительства Ярослав. обл. от 27.08.2008 г. № 449-п. URL: <http://www.yarregion.ru/default.aspx>.

⁸ Постановление Правительства Иркут. обл. от 15.04.2009 г. № 116-пп ; Методика оценки целесообразности разработки долгосрочных целевых программ Иркутской области от 15.04.2010 г. № 11-мпр; Методика оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ Иркутской области» от 15.04.2010 г. № 12-мпр : утв. приказом М-ва экон. развития, труда, науки и высш. шк. Иркут. обл. // Вост.-Сиб. правда. 2010. 17 апр.

⁹ Положение об оценке результативности долгосрочных целевых программ [Электронный ресурс] : постановление Президента Республики Карелия от 15.08.2008 г. № 2127. URL: <http://zakon-region3.ru/2/5002/>.

¹⁰ Методика комплексной формализованной оценки эффективности реализации республиканских целевых программ, предлагаемых к финансированию из республиканского бюджета : приказ Минэкономразвития и внешних связей Республики Бурятия и М-ва финансов Республики Бурятия № 137 / № 67 // Вести Бурятии. 2006. 25 июля.

¹¹ Порядок разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ республики Хакасия [Электронный ресурс] : постановление от 03.03.2009 г. № 186. URL: <http://www.abaza-adm.ru/official/111/131/171.html>.

быть потенциально достижимы, измеримы индикаторами результативности с установлением сроков и этапов реализации программы и соответствовать компетенции заказчиков программы,

На стадии завершения оценивается экономическая, общественная и общественно-экономическая эффективность реализации программы по аналитическим показателям в динамике за прошедший период по годам и этапам, путем сравнения полученных результатов (непосредственных и конечных) с произведенными затратами. Во избежание возможных искажений рекомендуется переход к ценам базового периода, путем дисконтирования с помощью индексов-дефляторов. При определении результатов учитываются относительные и абсолютные отклонения фактических результатов от плановых с указанием факторов (причин) их невыполнения. По результатам анализа цели, задачи, целевые индикаторы и показатели, их состав и программные расходы должны быть скорректированы.

Для успешной реализации программ необходимо создание адекватной системы управления, с указанием ответственных за реализацию программы в целом, с достижением установленных показателей; за конкретные мероприятия; финансирование; мониторинг; формирование отчетности и т. д. Тем не менее, в исследованных региональных методиках оценочные критерии организацией управления программой, т. е. показателей результативности и эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления по итогам реализации программы, не установлено.

В разработанных методиках формирования и оценки целевых программ регионов приводятся комплексные критерии, рассчитываемые на предварительном этапе и отражающие следующие направления:

- соответствие региональных целевых программ системе приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, региона и муниципального образования, анализ проблемной ситуации и прогноз;
- определение задач, для решения которых необходимо применение программно-целевого метода;
- наличие и глубина проработки целевых показателей и индикаторов эффективности реализации программ;
- определение уровня финансового обеспечения программных мероприятий с указанием финансовых источников;
- организация управления и контроля за исполнением программы.

Как правило, в рассмотренных региональных методиках соответствие целевой программы первичным критериям оценивается по шкале 8–10 баллов. Наиболее распространенными является присвоение баллов по системе «да» –

«нет» или «соответствует» – «допустимо» – «не соответствует», с максимальным, средним и минимальным количеством баллов. Каждому первичному критерию присваивается весовой коэффициент в зависимости от значимости критерия, определяемый «экспертным» путем. Надо отметить, что «экспертная» оценка целевых программ является субъективно – условной, поскольку многие методики формирования и оценки целевых программ чаще всего копируют друг друга. В результате значения коэффициентов приблизительно одинаковы в разработанных региональных методиках, что впрочем, соответствует рекомендациям Министерства финансов РФ.

На основе комплексных критериев рассчитывается интегральный показатель рейтинга программы с учетом весовых коэффициентов, присваиваемых каждому комплексному критерию. По итогам расчета интегрального показателя программе присваивается рейтинг по качественной шкале в зависимости от набранных баллов. Рейтинг может быть представлен в форме «эффективная» программа, «умеренно эффективная», «адекватная» и «неэффективная», если программа набрала соответствующее количество баллов. Так проводится предварительная оценка качества. Как видно из анализа практики оценки проработки целевых программ, она очень упрощена и касается только аспектов соответствия порядка разработки методическим указаниям. Правильность постановки цели, механизма реализации, создания команды исполнителей программы, оценки ресурсов, установления сроков и контроля за реализацией программы при предварительной оценке качества проработки целевых программ не проводится.

Для оценки результативности реализации программ по каждой задаче (направлению) программы формируются индикаторы в баллах, отражающие степень достижения показателя результата при фактическом уровне расходов бюджета за отчетный период (год). Такой принцип оценки результативности реализации программ заложен в региональной методике Амурской области. Эффективность программы предполагает расчет отношения результата к расходам бюджетных средств на его получение.

Наиболее проработана методика оценки региональных целевых программ Калужской области¹. Она определяет механизм проведения трех видов оценок:

- оценку целесообразности решения проблем социально-экономического развития области на основе программно-целевого метода;
- оценку проектов областных целевых программ;

¹ Постановление Правительства Калуж. обл. от 30.11.2007 г. № 315 ; Приказ М-ва экон. развития Калуж. обл. от 08.09.2008 г. № 969-п.

– оценку эффективности реализации областных целевых программ и объемов их финансирования в очередном финансовом году.

Оценка целесообразности решения проблем социально-экономического развития проводится по комплексным критериям (табл. 30).

Таблица 30

Комплексные критерии оценки целесообразности решения проблем с помощью областной целевой программы (Калужская область)

Наименование критерия	Назначение критерия – оцениваемые вопросы
К1	Соответствие цели областной целевой программы приоритетным направлениям социально-экономического развития РФ и Калужской области
К2	Постановка в областной целевой программе задач, условием решения которых является применение программно-целевого метода
К3	Уровень проработки целевых показателей (индикаторов) результативности областной целевой программы
К4	Уровень финансового обеспечения областной целевой программы
К5	Организация управления и контроля за ходом реализации областной целевой программы
К6	Соответствие содержания областной целевой программы унифицированным требованиям, предъявляемым к их разработке

Комплексные критерии рассчитывают по частным критериям путем умножения весового коэффициента на одну из балльных оценок по формуле:

$$k_i = Z_i \times N,$$

где k_i – частный критерий;

Z_i – весовой коэффициент;

N – балльная оценка по данному критерию по шкале от 1 до 10, определяющая соответствие программы градации.

На основе комплексных критериев формируется интегральная оценка с учетом веса каждого комплексного показателя. По итогам интегральных оценок присваивается ранг первого, второго, третьего уровня (в баллах) и определяется положительная (или отрицательная) оценка проекта программы и эффективности ее реализации. На основе оценки формируется перечень программ, подлежащих финансированию из областного бюджета в очередном финансовом году, подготавливаются предложения о необходимости внесения изменений или дополнений в программы.

В Амурской области разработано Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ¹, где в описательном виде ус-

¹ Постановление Правительства Амур. обл. от 07.03.2007 г. № 133.

тановлен порядок разработки целевых программ, требования к Паспорту, содержанию программы и целевым индикаторам. Далее в Методике оценки результативности исполнения целевых программ указаны индикаторы результативности (в баллах) достижения результата при данном объеме средств, по динамике которых делается вывод о результативности бюджетных расходов и проводится корректировка объемов бюджетных средств на реализацию программы. Таким образом, здесь упор сделан больше не на достижение качественных показателей, а на экономию бюджетных средств.

В Ростовской области действует Порядок принятия решений о разработке областных долгосрочных целевых программ, их формировании и реализации¹. В нем установлены требования к целям и содержанию программы, к разработчикам, координаторам и исполнителям. При этом методика оценки эффективности программы должна разрабатываться государственными заказчиками с учетом специфики программы. Таким образом, четких требований к методике оценки эффективности программ и к индикаторам здесь нет, эта работа переложена на плечи разработчиков программ. Решение о финансировании программы принимается на основании динамики показателей результативности по мероприятиям. Оценка эффективности реализации программы тоже дана в описательном, рекомендательном виде с разработанными формами отчетов, на основании которых исполнители должны сами разрабатывать показатели результативности и оценивать программу.

В Республике Хакасия² также утвержден порядок разработки и реализации программ в описательном в виде с требованиями к целям, задачам, содержанию, индикаторам результативности программы без конкретной методики оценки эффективности программ.

Показательна методика оценки результативности долгосрочных целевых программ Республики Карелия³, включающая три вида оценок:

- оценку целесообразности решения проблем социально-экономического развития на основе предлагаемого программно-целевого метода;
- оценку проектов целевых программ;
- оценку эффективности реализации целевых программ.

Аналогично методике Калужской области, в Республике Карелия рассчитываются комплексные критерии на базе частных критериев по 10-балльной шкале с соответствующими весовыми коэффициентами. Комплексные критерии (К_і) оцениваются по следующим направлениям (табл. 31).

¹ Постановление губернатора Рост. обл. от 31.03.2009 г. № 146.

² Постановление Правительства Респ. Хакасия от 03.03.2009 г. № 186.

³ Постановление Президента Респ. Карелия от 15.08.08 г. № 2127.

Комплексные критерии оценки региональной целевой программы
(Республика Карелия)

Наименование критерия	Назначение критерия – оцениваемые вопросы
К1	Соответствие цели целевой программы приоритетным направлениям социально-экономического развития республики
К2	Постановка в целевой программе задач, условием решения которых является применение программно-целевого метода
К3	Уровень проработки уровня проработки целевых показателей (индикаторов) результативности целевой программы
К4	Уровень финансового обеспечения целевой программы
К5	Организация управления и контроля за ходом реализации целевой программы
К6	Соответствие содержания целевой программы требованиям, предъявляемым к их разработке

На основе комплексных критериев формируется интегральная оценка, присваивается ранг программе и принимается решение о дальнейшем финансировании программы. Как видно из таблиц, характеризующих комплексные критерии оценки региональной целевой программы, методики некоторых регионов практически копируют друг друга.

Среди многочисленных проанализированных методик, вызывает интерес методика, разработанная в Республике Бурятия¹. Она объединяет предварительную оценку при формировании программы и оценку реализации программы для принятия решения о финансировании программ на следующий год. Как правило, в регионах разрабатывают две методики – для предварительной оценки разработанности программы и для результатов ее реализации. Здесь помимо традиционных вопросов при проведении экспертной оценки программы присутствуют вопросы критического плана, связанные с исправлением недостатков предыдущего периода при формировании и реализации программы текущего периода.

Методика республики оценки целевых программ Бурятия состоит из четырех разделов, отражающих:

- проблемы, цели и содержание программы;
- методику оценки эффективности;
- стратегическое планирование и принципы реализации программы;

¹ Методика комплексной формализованной оценки эффективности реализации республиканских целевых программ, предлагаемых к финансированию из республиканского бюджета : приказ Минэкономразвития и внешних связей Респ. Бурятия и М-ва финансов Респ. Бурятия № 137 / № 67 // Вести Бурятии. 2006. 25 июля.

– управление программой с системой контроля ее выполнения и результаты реализации программы путем проведения независимых экспертиз и аудиторских проверок.

Каждый вопрос при оценочных процедурах обосновывается ссылкой на документальное подтверждение. Между вопросами существует логическая взаимосвязь: «если да – нет, то перейти к вопросу № ...». По каждому ответу даны балльные ограничения.

По результатам оценки рассчитывается интегральный показатель по действующим и новым программам и, формируется перечень программ (подпрограмм), предлагаемых к финансированию на очередной финансовый год. Методика обоснована, всеобъемлюща, сложна, при большом количестве программ требует глубокой работы для проведения оценки, создания группы экспертов и значительных затрат времени для проведения оценочной работы, что ведет к дополнительным расходам бюджетных средств.

В методике, разработанной новосибирскими учеными¹, подробно представлена методика формирования среднесрочных, долгосрочных планов и комплексных программ, а по оценке результативности реализации программ дается ссылка на методику оценки Кемеровской области. В основе методики лежит расчет интегрального показателя, характеризующего экономическое, медико-экологическое и социально ориентированное развитие, а также уровень материального благосостояния.

В Иркутской области разработана двухуровневая методика оценки целевых программ², включающая:

- оценку целесообразности разработки долгосрочных целевых программ;
- оценку эффективности реализации долгосрочных целевых программ

Иркутской области.

Оценка целесообразности разработки долгосрочных целевых Иркутской области программ проводится по интегральному критерию R с учетом их весовых коэффициентов V_i по формуле:

$$R = K1 \times V1 + K2 \times V2,$$

где K1 – комплексный критерий, оценивающий основания для разработки целевой программы;

K2 – комплексный критерий, оценивающий степень проработанности проблемы.

¹ Методика формирования и анализа комплексных программ ...

² Постановление Правительства Иркут. обл. № 116-пп; Методика оценки целесообразности разработки долгосрочных целевых программ Иркутской области от 15.04.2010 г. № 11-мпр; Приказ М-ва экономического развития, труда, науки и высш. шк. Иркут. обл. от 15.04.2010 г. № 12-мпр.

Комплексные критерии K_i (K_1 и K_2) определяются на основе частных критериев k_{ij} . По каждому частному критерию проводится обоснование выбранной градации со ссылкой на конкретный правовой или другой подтверждающий чего документ. На первом этапе оценки рассчитываются частные критерии k_{ij} :

$$k_{ij} = v_{ij} \times N_{ij},$$

где v_{ij} – весовой коэффициент частного критерия;

N_{ij} – значение балльной оценки по градации от 0 до 10.

На втором этапе рассчитываются комплексные критерии K_i на основе полученных на первом этапе частных критериев по формуле:

$$K_i = k_{i1} + k_{i2} + \dots + k_{in},$$

где n – количество частных критериев.

При оценке интегрального показателя устанавливается минимальное значение – 7,0 баллов. Соответствие или превышение интегральной оценки R предельному значению свидетельствует о целесообразности решения предложенной проблемы программно-целевым методом в форме долгосрочной целевой программы. Значение интегральной оценки учитывается при определении степени приоритетности целевой программы с учетом возможностей бюджета: чем выше интегральный критерий R , тем выше степень приоритетности программы.

Оценка эффективности реализации долгосрочной целевой программы проводится по интегральному показателю R , включающему три комплексных критерия K_i , рассчитанных по частным критериям (k_{ij}). По каждому частному критерию k_{ij} администратор долгосрочной целевой программы приводит обоснование выбранной градации со ссылкой на конкретный правовой акт или иной подтверждающий документ.

На первом этапе проведения оценки эффективности рассчитываются частные критерии (k_{ij}), каждому из которых соответствует определенный весовой коэффициент (v_{ij}). Каждый частный критерий имеет несколько градаций, которым соответствует определенное количество баллов в диапазоне от 1 до 10. Расчет частного критерия (k_{ij}) производится путем умножения весового коэффициента на значение балльной оценки (N_{ij}), соответствующей конкретной градации, по формуле:

$$k_{ij} = v_{ij} \times N_{ij}.$$

На втором этапе оценки эффективности рассчитываются комплексные критерии (K_i) на основе значений частных критериев, полученных на первом этапе, по формуле:

$$K_i = k_{i1} + k_{i2} + \dots + k_{in},$$

где n – количество частных критериев.

Значение интегрального (итогового) показателя оценки эффективности (R) рассчитывается на основе комплексных критериев (K_i) с учетом их весовых коэффициентов (V_i) по формуле:

$$R = K_1 \times V_1 + K_2 \times V_2 + K_3 \times V_3,$$

где R – интегральный показатель оценки целевой программы;

K_1 – комплексный критерий, учитывающий оценку качества администрирования;

K_2 – комплексный критерий, учитывающий оценку достижения запланированных результатов;

K_3 – комплексный критерий, учитывающий оценку качества управления расходами на реализацию программы;

V_1, V_2, V_3 – удельные веса комплексных критериев в интегральном показателе.

По итогам расчета интегрального показателя (R) администратором долгосрочной целевой программы (ДЦП) определяется качественная характеристика оценки эффективности реализации ДЦП по 8-балльной шкале (табл. 32).

Таблица 32

Оценка эффективности реализации долгосрочной целевой программы по интегральному показателю (Иркутская область)

Значение интегрального (итогового) показателя (R), в баллах	Качественная характеристика оценки эффективности реализации ДЦП
$8,0 \leq R$	Высокая эффективность
$6,5 \leq R < 8,0$	Умеренная эффективность
$5,0 \leq R < 6,5$	Допустимая эффективность
$R < 5,0$	Низкая эффективность

На основании расчета обосновывается необходимость изменения перечня мероприятий программы, состава и количественных значений целевых индикаторов и показателей результативности, объемов финансирования программы на очередной и последующие годы реализации. По низкоэффективным программам в зависимости от значения R принимают решение о сокращении финансирования от 10 % до полного сокращения и досрочного прекращения реализации программы. Однако не надо забывать о том, что каждая программа направлена на решение определенной проблемы. Прекращение финансирования из-за невыполнения показателей говорит о качестве разработанных индикаторов ре-

зультативности и ставит точку по приложению усилий властей в стремлении разрешить данную проблему.

Решением задач и предоставлением государственных (бюджетных) услуг занимаются конкретные организации в рамках ведомств в соответствующей сфере деятельности, которые для получения бюджетных средств должны разработать и предоставить ведомственную целевую программу. Единой методики составления и оценки эффективности целевых программ нет, разработан лишь «Порядок проведения и критерии оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ Иркутской области»¹. На основе данного документа министерства в разных сферах деятельности стали самостоятельно разрабатывать свои оценочные критерии и методики их расчета, в основном, копируя их с других регионов.

Так, приказом Министерства здравоохранения Иркутской области разработан и утверждена «Методика оценки результативности и эффективности деятельности учреждений здравоохранения Иркутской области»², определяющая критерии, технологию, этапы оценки, основанную на 4-балльной шкале с поправочными коэффициентами, порядок проведения оценки и сдачи отчетности.

В сфере образования в «Ведомственной целевой программе развития дистанционного образования детей-инвалидов в Иркутской области на 2009 г.» дана методика оценки эффективности программы³ по целевым индикаторам, учитывающим охват дистанционными образовательными услугами детей-инвалидов, количество соответствующих педагогов и др. показатели. Однако, эти индикаторы не учитывают бюджетный эффект в формализованном виде, а дают только описательную часть социального и экономического эффекта.

В целом, рассмотренные методики оценки региональных целевых программ формально соответствуют требованиям к разработке программ с разной степенью проработанности критериев.

Тем не менее, методики формирования и оценки целевых программ не позволяют выявить целенаправленность программы потребностям социума. В результате, выполнение программы ведет к простому финансированию текущей деятельности организаций, а не к достижению социально значимой цели.

Несмотря на регламентирование критериев соответствия приоритетам страны и региона, не всегда разрабатываемые программы действительно столь значимы для региона. Здесь большую роль играют механизмы лоббирования

¹ Постановление Правительства Иркут. обл. от 15.04.2009.

² Приказ М-ва здравоохранения Иркут. обл. № 106/1 от 18.01.2009 // Вост.-Сиб. правда. 2009. 19 янв.

³ Об утверждении ведомственной целевой программы «Развития дистанционного образования детей-инвалидов в Иркутской области на 2009 г. : приказ М-ва образования Иркут. обл. от 19.10.2009 г. №.807-мпр // Там же. 21 окт.

интересов отдельных социальных групп, чиновников или организаций, что ведет к «неэффективному» расходованию бюджетных средств и бюджетным правонарушениям (преступлениям).

Ожидаемые результаты реализации программ в большинстве социальных программ даны описательно. Это связано с трудностью оценок социальных результатов количественными индикаторами в отличие от экономических результатов. Статистические показатели увеличения рождаемости, снижения заболеваемости, смертности, снижения безработицы и проч. не дают полной картины остроты ситуации на территории. Они связаны, как правило, не с конкретной социальной или экономической целевой программой, а обусловлены другими причинами социального, экономического, демографического характера. Например, увеличение рождаемости связано, с одной стороны, с введением выплат «материнского капитала» на второго и следующего ребенка, а с другой стороны, вступлением в детородный возраст достаточно многочисленного поколения женщин, рожденных в 80-е гг. XX в.

При обосновании потребностей в ресурсах для реализации программы зачастую отсутствует качественный предварительный анализ сложившейся проблемной ситуации в регионе при подготовке программы. Не разработаны на законодательном уровне стимулы для участия бизнеса в софинансировании целевых программ. В результате, вопрос о привлечении средств из других источников (кроме средств бюджета) в большинстве регионов остается открытым. При нарушении порядка (графика) выделения финансирования из бюджета, при отсутствии других источников, повышается риск невыполнения целевых программ.

Недостатком в методическом плане, можно считать отсутствие единой методики расчета индикаторов для всей страны. Разработаны методические рекомендации¹, на основании которых в каждом регионе идет формирование методик оценки со своими индикаторами. Методики регионов отличаются по набору индикаторов, которые оцениваются преимущественно в баллах, как на предварительном этапе, так и при оценке текущих результатов деятельности. Баллы присваиваются условно, корректируются на поправочные коэффициенты, призванные отразить специфику региона, но на самом деле зависящие от субъективного мнения отдельных экспертов. Это негативно отражается в дальнейшем на сопоставимости результатов организаций одной сферы деятельности из разных регионов страны.

¹ Методические рекомендации по разработке и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация : утв. Министерством экономики 13.03.1997 г. и Председателем Экспертного Совета при Правительстве РФ 11.03.1997 г. // Рос. газ. 1997. 12 марта ; Методические рекомендации по разработке и реализации отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов : утв. приказом Минфина РФ и Минэкономразвития РФ № 182н/674 // Там же. 2010. 23 дек.

Оценочные критерии в методиках оценки целевых программ не соответствуют этапам программно-целевого управления, а отражают количественные текущие и конечные показатели деятельности организаций. Это объясняется простотой сбора количественных показателей. Однако для оценки качества предоставляемых услуг в бюджетных организациях, по нашему мнению, необходимо, с одной стороны, шире внедрять социальные опросы, что требует проведения глубокой работы по разработке анкет социологами и экономистами. С другой стороны, требуется воспитание сознания граждан о необходимости участия в такой оценке.

Индикативные показатели по программам устанавливаются не строго расчетным путем по количеству затраченных ресурсов, а, по мнению экспертов, что опять-таки говорит о субъективном личностном подходе к оценке целевых программ. Алгоритмы расчета индикаторов зачастую отличаются простотой и недоказательностью. Это облегчает работу при проведении оценки целевой программы, но не дает наглядной картины по изменению ситуации.

Таким образом, речь идет о простом анализе динамики показателей социально-экономического положения в регионе, а не об уровне решения проблемы, обозначенной в целевой программе.

Отсутствие методов математического моделирования в методиках говорит о разрыве практики формирования целевых программ с наукой. Объясняется это тем, что разработчиками программ выступают органы власти и управления, а не научные организации, обладающие соответствующим экономико-математическим аппаратом, и способные обосновано разработать и просчитать программные показатели и последствия реализации программ.

Таким образом, установленные требования к методике и индикаторам выполняются условно, наблюдается разнობой в методиках регионов, что в целом снижает результативность применения элементов программно-целевого управления.

3.3. Оценка процесса разработки и эффективность реализации государственных программ на региональном уровне

Процесс разработки и реализации целевых программ на региональном уровне в нашей стране не унифицирован и осуществляется на основе методических рекомендаций, утвержденных местными органами государственного управления.

В качестве конкретного объекта исследования была выбрана жилищная сфера.

В нашей стране наиболее остро стоит вопрос предоставления жилья молодым семьям. Именно поэтому государство, с помощью целевых программ, может направить все свои усилия для решения данной проблемы.

Актуальность проблемы – предоставления жилья молодым семьям в нашей стране иллюстрируется следующими данными.

Численность населения страны за последние 20 лет идет на убыль, об этом свидетельствуют данные приведенные в табл. 33 и диаграммы на рис. 25 и 26¹.

Таблица 33

Численность населения РФ, млн чел.

Год	1939	1959	1970	1979	1989	1996
Население, млн чел.	108,4	117,2	129,9	137,4	147,0	148,3
Темп роста в %	100	108,1	119,83	126,75	135,61	136,81

Год	2002	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Население, млн чел.	145,6	142,8	142,2	142,0	141,9	141,93	142,86	143,05
Темп роста в %	134,32	131,73	131,18	130,97	130,90	130,93	131,79	131,96

По оценке Госкомстата, численность постоянного населения Российской Федерации на 1 января 2013 г. составила 143 347 059 человек и сначала года увеличилась на 290 676 человек, или на 0,2 % (на соответствующую дату предыдущего года).

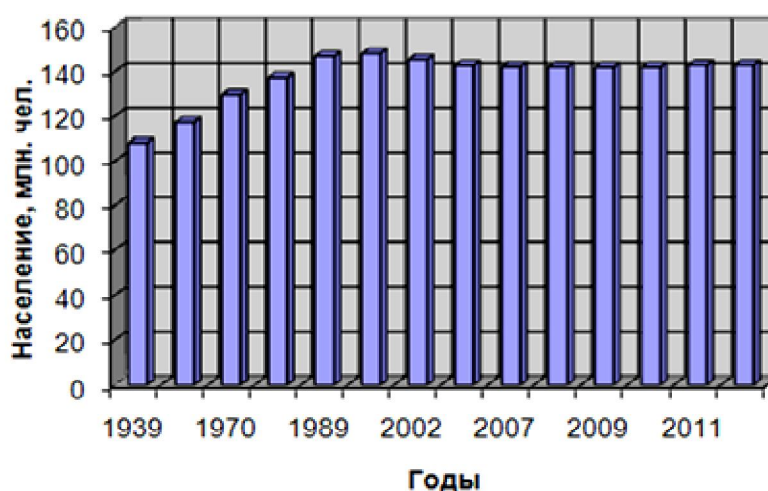


Рис. 25. Динамика численности населения России

За январь – апрель 2011 г. зафиксировано снижение рождаемости в России по сравнению с аналогичным периодом 2010 г. (на 14,1 %). Смертность тоже снизилась на 20,6 %. За 2012 г.: родилось 1 896 263 человек (на 102 435 человек

¹ Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru>.

или на 5,7 % больше, чем за 2011 г.); умерло 1 898 836 человек (на 26 200 человек или на 1,4 % ниже, чем за 2011 г.). Естественная убыль населения составила 2 573 человек (в 2011 г. убыль 131 208 человек). Миграционный прирост населения составил 294 930 человек (в 2011 г. 320 100).

За январь – февраль 2013 г.: родилось 301 903 человек (на 6 569 человек больше, чем за январь – февраль 2012 г.); умерло 329 315 человек (на 5 134 человек больше, чем за январь – февраль 2012 г.).

Естественная убыль составила 27 412 человек (в январе – феврале 2012 г. убыль 28 847 человек). Динамика численности родившихся и умерших представлена на рис. 24.

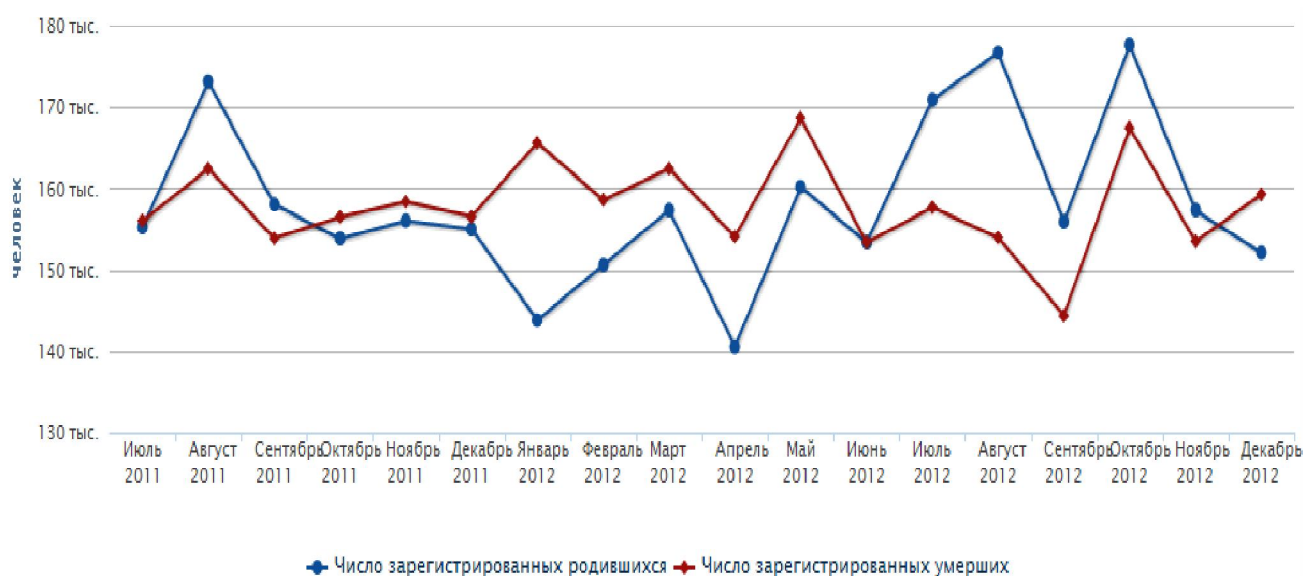


Рис. 26. Динамика численности родившихся и умерших

Увеличение числа родившихся наблюдалось в 27 субъектах Российской Федерации, снижение числа умерших – в 31 субъектах¹. В целом по стране превышение числа родившихся над числом умерших составило 1,2 раза.

Большинство населения России сосредоточено в главной полосе расселения – треугольнике, вершинами которого являются: Санкт-Петербург – на севере, Сочи – на юге и Иркутск – на востоке страны. К северу от этого треугольника благоприятных климатических условий располагается зона тайги и многолетней мерзлоты; к юго-востоку от нее простираются полупустыни и пустыни (рис. 27).

¹ URL: <http://www.gks.ru>.

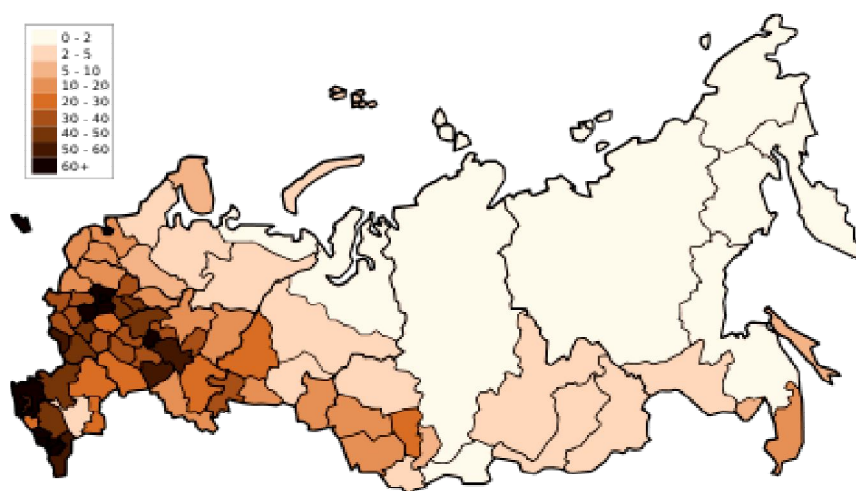


Рис. 27. Плотность населения России по субъектам

В Сибири, площадь которой составляет почти 3/4 территории России, проживает менее четверти населения. Западная и центральная части Европейской России наиболее плотно заселены и урбанизированы. В этих районах расположены крупнейшие города России и традиционные центры культуры и промышленности. На Урале население сконцентрировано главным образом между городами Нижний Тагил и Магнитогорск. В Сибири население сосредоточено вдоль трассы Транссибирской железной дороги, на которой расположены и ее крупнейшие города – Новосибирск, Омск, Красноярск и Иркутск и на территории Кузнецкого угольного бассейна. В России имеется 12 городов с численностью населения более 1 млн человек: Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород, Казань, Самара, Омск, Челябинск, Ростов-на-Дону, Уфа, Волгоград¹.

Анализ возрастного-полового состава населения за 7 лет показал значительное сокращение числа детей и молодежи (табл. 34).

Таблица 34

Половозрастное распределение детей и молодежи, млн чел.

Все население, в том числе в возрасте, лет:	2002			2009		
	Всего	Мужчины	Женщины	Всего	Мужчины	Женщины
	145,167	67,605	77,562	141,904	65,642	76,262
до 1	1 333 693	682 698	650 995	1 702 552	873 919	828 633
1	1 253 068	641 551	611 517	1 595 785	820 394	775 391
2	1 258 866	644 671	614 195	1 465 590	752 483	713 107
3	1 258 539	644 652	613 887	1 442 200	740 375	701 825
4	1 295 185	662 998	632 187	1 485 805	762 856	722 949
5–9	6 940 873	3 548 366	3 392 507	6 643 265	3 403 432	3 239 833

¹ Счетчик населения жителей России [Электронный ресурс]. URL : <http://priroda.inc.ru/naselenie.php> (дата обращения: 17.12.2011).

URL: <http://www.gks.ru>.

Все население, в том числе в возрасте, лет:	2002			2009		
	Всего	Мужчины	Женщины	Всего	Мужчины	Женщины
		145,167	67,605	77,562	141,904	65,642	76,262
10–14	10 406 377	5 312 753	5 093 624	6 757 230	3 453 436	3 303 794
15–19	12 800 628	6 504 187	6 296 441	9 260 943	4 727 351	4 533 592
20–24	11 466 404	5 783 137	5 683 267	12 572 538	6 361 909	6 210 629
25–29	10 612 976	5 314 150	5 298 826	11 892 997	5 969 335	5 923 662
В %	100	46,57	53,47	100	46,26	53,74

В основе снижения рождаемости, особенно в прошедшем десятилетии, лежит ухудшение качества жизни большинства населения, в том числе условий проживания.

По данным служб записей актов гражданского состояния в Российской Федерации, в 2011 г. в стране было зарегистрировано 1316 тыс. браков и 669,3 тыс. разводов. При этом следует отметить, что по сравнению с 2010 г. число зарегистрированных в Российской Федерации браков увеличилось на 7,67 %, а число зарегистрированных разводов увеличилось на 4,49 % (рис. 28).

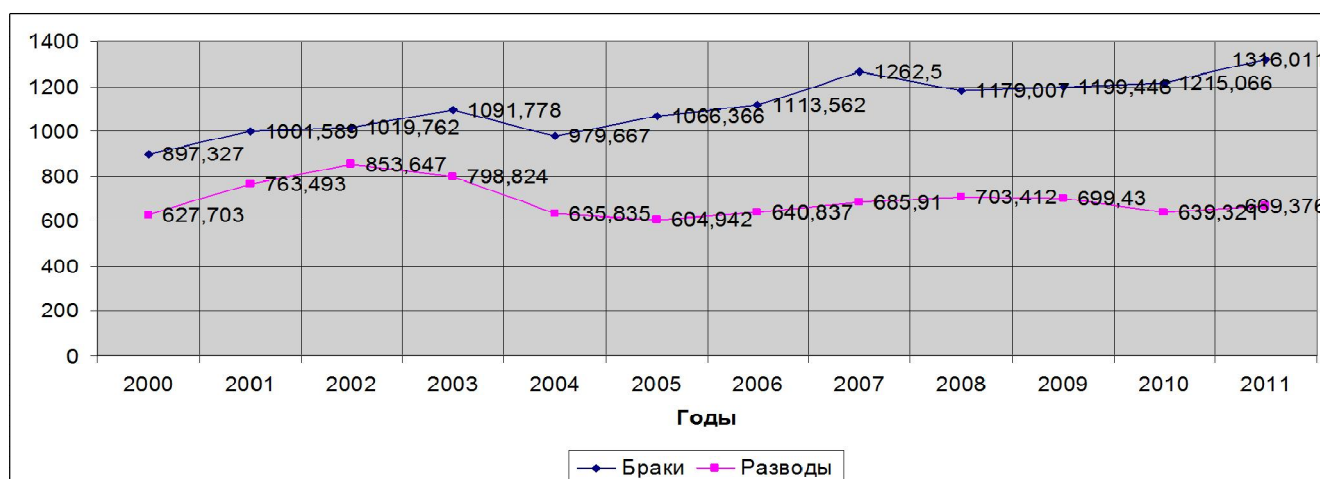


Рис. 28. Браки и разводы (тыс.)

Тенденции суженного воспроизводства населения могут быть преодолены только в случае изменения демографического поведения населения, в первую очередь молодого поколения, путем формирования соответствующей политики государства.

Неудовлетворительные жилищные условия оказывают особенно отрицательное влияние на репродуктивное поведение молодой семьи. Вынужденное проживание с родителями одного из супругов снижает уровень рождаемости и увеличивает количество разводов среди молодых семей. Установлено, что средний состав семей, занимающих отдельную квартиру или дом, численно выше, чем семей, которые снимают комнату или проживают в общежитии.

Вопрос обеспечения жильем молодых семей приобретает особую актуальность в предстоящем периоде, когда вступают в действие структурные факторы изменения возрастного состава молодежи. В 2002 г. в период рождения первого ребенка вступило поколение 1982–1986 гг., т. е. поколение самой высокой численности за прошедший период, при этом, согласно результатам статистического наблюдения, 80 % детей рождается у родителей в возрасте до 30 лет.

Статистические данные, общей площади жилых помещений, приходящихся в среднем на одного жителя по субъектам РФ (табл. 35), не отражают резкого роста обеспеченности жильем. Объем жилых помещений, приходящихся в среднем на одного жителя по субъектам РФ, прямо пропорционален темпам снижения общей численности

Таблица 35

Общая площадь жилых помещений приходящихся
в среднем на одного жителя по субъектам РФ¹
(весь жилищный фонд; на конец года; квадратных метров)

Субъекты РФ	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Московская область	22,2	22,8	23,3	24,0	24,8	25,8	27,2	28,1	29,2
Темп роста	100	103	105	108	112	162	126	127	132
Ленинградская область	22,5	22,9	23,3	23,4	24,0	24,6	25,2	25,9	26,6
Темп роста	100	102	104	104	107	109	112	115	118
Карачаево-Черкесская Республика	18,3	18,3	18,4	18,6	18,9	19,2	19,7	20,1	20,5
Темп роста	100	100	101	102	103	105	108	110	112
Пермский край	18,5	18,6	18,9	19,3	19,6	20,0	20,3	20,6	20,8
Темп роста	100	101	102	104	106	108	110	111	112
Свердловская область	19,9	20,1	20,4	20,6	20,9	21,2	21,6	21,9	22,2
Темп роста	100	101	103	104	105	107	109	110	112
Иркутская область	18,8	19,1	19,3	19,4	19,7	19,9	20,1	20,3	20,5
Темп роста	100	102	103	103	105	106	107	108	109
Республика Саха (Якутия)	19,2	19,4	19,5	19,5	19,5	19,6	19,8	19,9	20,2
Темп роста	100	101	102	102	102	102	103	104	105

Основные показатели изменения жилищных условий населения (табл. 36) за последние десять лет не претерпели кардинальных изменений. Возможности приобретения жилья у молодых семей самостоятельно также не велики (табл. 37).

¹Российский статистический ежегодник – 2010 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_13/Main.htm.

Основные показатели жилищных условий населения¹

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Общая площадь жилых помещений, приходящая в среднем на одного жителя (на конец года) – всего, м ²	19,2	19,5	19,8	20,2	20,5	20,9	21,3	21,5	22,0	22,4
из нее:										
в городской местности	18,9	19,2	19,5	19,8	20,3	20,5	20,9	21,3	21,7	22,1
в сельской местности	19,9	20,3	20,7	21,0	21,1	21,8	22,3	22,3	22,7	23,1
Число квартир – всего, млн	55,1	55,6	56,0	56,4	56,9	57,4	58,0	58,6	59,0	59,5
из них:										
однокомнатных	12,8	12,9	13,0	13,1	13,2	13,3	13,4	13,6	13,7	13,9
двухкомнатных	22,6	22,8	22,9	23,0	23,1	23,2	23,4	23,6	23,6	23,7
трехкомнатных	16,2	16,3	16,4	16,5	16,7	16,8	17,0	17,1	17,2	17,3
четырёхкомнатных и более	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,1	4,2	4,3	4,5	4,6
Средний размер одной квартиры, м ² общей площади жилых помещений	49,1	49,3	49,6	49,9	50,1	50,4	50,8	51,3	51,8	52,4
однокомнатной	32,0	32,0	32,1	32,2	32,4	32,3	32,5	32,6	32,9	33,3
двухкомнатной	45,4	45,5	45,7	45,8	45,9	45,7	45,9	46,2	46,5	46,9
трехкомнатной	60,4	60,6	60,7	61,0	61,1	61,0	61,4	61,9	62,3	62,8
четырёхкомнатной и более	82,6	84,2	86,2	87,5	88,9	91,8	93,2	95,5	97,5	100,0

¹ URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_13/Main.htm.

**Предоставление гражданам субсидий
на оплату жилого помещения и коммунальных услуг**

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Число служб субсидий	3454	3828	4004	4222	4016	4036	3931	4081	3142	2995
Получали субсидии в отчетном году ¹⁾ , млн. семей	3,21	3,96	5,25	7,09	6,80	6,06	5,46	5,83	5,45	5,45
в том числе в: денежной форме (через банковские счета в банках, организации связи или иным способом)	...	...	...	...	...	...	...	5,3	5,16	5,25
Удельный вес семей, пользующихся субсидиями, в общем числе семей, %	7,7	9,1	11,4	15,2	13,7	11,9	10,6	11,3	10,6	10,6
Сумма начисленных субсидий, млрд р.	3,08	5,92	14,9	30,7	35,5	40,0	44,3	44,9	43,7	52,9
Среднемесячный размер субсидий на семью, р.	80	124	237	361	435	550	675	641	668	809

Примечание: до 2007 г. данные приведены на конец отчетного года.

Ежегодно в субъектах РФ разрабатываются и реализуются долгосрочные и среднесрочные целевые программы «Обеспечение жильем – молодых семей».

Эффективность процесса разработки и реализации целевых программ «Обеспечение жильем – молодых семей» на региональном уровне мы провели по предложенной последовательности, описанной в разделе выше.

1. Содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программным методом.

Это основной блок в Паспорте программы, он необходим для оценки проблем, связанных с предоставлением жилья молодым семьям, понимания их содержания и характера, а также раскрытия актуальности программы регионов Российской Федерации.

Этот блок оценивался исходя из статистических данных, представленных в Паспорте программы, о количестве молодых семей, состоящих на учете и нуждающихся в улучшении жилищных условий. В табл. 38 отражены данные о субъектах Российской Федерации, в которых проблема предоставления жилья стоит особенно остро.

Содержание проблемы и обоснование необходимости
ее решения программным методом

Регион и название целевой программы	Количество молодых семей, состоящих на учете и нуждающихся в улучшении жилищных условий
1. Республика Саха (Якутия). Подпрограмма «Обеспечение жильем семей» республиканской целевой программы «Жилище» на 2007–2009 гг.	2 542
2. Республика Карачаево-Черкесия. Республиканская целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей на 2008–2010 гг.»	580
3. Свердловская область. План мероприятий «Обеспечение жильем молодых семей в Свердловской области на 2006–2010 гг.»	5 226
4. Московская область. Подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей» областной целевой программы жилище на 2006–2010 гг.	11 700
5. Иркутская область. Областная государственная социальная программа «Обеспечение жильем – молодых семей» на 2005–2019 гг.	18 703
6. Ленинградская область. Региональная целевая программа Ленинградской области «Жилье для молодежи» на 2002–2011 гг.	31 000
7. Ростовская область. Областная целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей в Ростовской области на 2006–2015 гг.	48 000
8. Пермский край. Краевая целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2007–2010 гг.»	50 000

Данные свидетельствуют, что проблема доступности жилья для молодых семей наиболее остро стоит в таких регионах Российской Федерации как Ростовская область и Пермский край, за ними идет Ленинградская и Иркутская области.

К регионам, в которых проблема доступности жилья не так остра, можно отнести Республику Саха (Якутия) и Республику Карачаево-Черкесия.

Основанием необходимости реализации программ являются следующие проблемы:

- большинство молодых семей региона не имеют возможности решить жилищную проблему самостоятельно;
- отсутствие перспектив приобретения жилья среди причин, по которым молодые семьи не желают иметь детей, стоит на первом месте. Почти 50 % бра-

ков распадаются по этой причине и, средняя продолжительность брака среди молодежи до 30 лет составляет всего 3,1 года;

– из-за невозможности реализовать свои потребности в одной из ключевых сфер жизни – в решении собственной жилищной проблемы – среди молодежи растет социальная апатия, инфантилизм, снижается общественно-политическая активность.

– жилищные проблемы оказывают негативное воздействие и на другие аспекты социального состояния молодежной среды, в том числе: здоровье, образование, преступность и другие.

Таким образом, можно констатировать, что программная поддержка молодых семей:

– станет основой стабильных условий жизни для этой наиболее активной части населения;

– повлияет на улучшение демографической ситуации в стране;

– даст возможность решения жилищной проблемы, в том числе с привлечением средств ипотечного жилищного кредита или займа, создаст для молодежи стимул к повышению качества трудовой деятельности, уровня квалификации в целях роста заработной платы;

– поможет сформировать экономически активный слой населения и приведет к снижению негативных явлений в социальной сфере, что скажется на развитии у молодого поколения чувства социальной защищенности;

– позволит поддержать у молодых граждан интерес к трудовой деятельности, что позволит создать в перспективе нормальные условия для жизни;

– даст возможность улучшить демографическую ситуацию в регионах.

2. Постановка цели и задач программы.

Это важнейшая стадия, предшествующая разработке программы и во многом определяющая ее успех. Оценку цели мы предлагаем провести по методике SMART.

Проанализировав выбранные нами программы, можно сделать следующие выводы относительно первого основного критерия по системе SMART:

1. Specific/Конкретность.

Цели всех программ конкретны и определены. Так как мы рассматриваем такую приоритетную проблему, как предоставление жилья, то цели у рассматриваемых нами программ будут частично совпадать.

В основном целью программ является предоставление или создание механизма государственной поддержки в решении жилищной проблемы молодым семьям на определенный срок реализации.

Для оценки конкретности цели программ по рассматриваемой нами методике необходимо дать ответы на вопросы, предусмотренные методикой SMART.

В процессе постановки цели участвуют как государственный заказчик, так и разработчики программы, а также ответственные исполнители. При постановке цели программы необходимо учитывать экономические, социальные, культурные, политические и другие составляющие.

Определение цели программы в целом зависит от субъекта Российской Федерации, в которой разрабатывается и реализуется та или иная целевая программа.

Необходимо также учитывать временные рамки, заявленные в цели. Как правило, все анализируемые нами программы имеют среднесрочный характер и рассчитаны на 3–5 лет.

Конкретность постановки цели необходима, чтобы заранее определить категории участников программы в рассматриваемых нами программах. Участниками являются молодые семьи, возраст которых не должен превышать 30–35 лет (в зависимости от программы), нуждающиеся в улучшении жилищных условий.

2. Measurable/Измеримость.

Постановка цели подразумевает количественную измеримость результата.

Как уже отмечалось выше, возможность измерения степени достижения цели – одно из ключевых требований к постановке цели при переходе на программно-целевое управление. Для измерения цели, как правило, используются плановые и фактические показатели по годам реализации программы. В паспортах программы закреплены основные экономические и социальные показатели, характеризующие программу.

Однако, из-за недостаточности методического обоснования измерения показателей эффективности и результативности программ в целом, в исследуемых целевых программах присутствуют лишь количественные показатели участников программ. Именно поэтому возникает трудность в оценке достижения цели программы. Только количественный критерий участников программы не позволяет оценить ситуацию в целом по региону, определить степень отклонения плановых показателей от фактических, уточнить задачи и мероприятия программы на последующий период, установить и устранить ее слабые места и, произвести более полную и качественную оценку программы в целом.

3. Achievable/Достижимость.

Обоснованность программы определяется на этапе ее разработки и утверждения. Большинство программ проходит экспертную оценку приоритетности программ. Так, в Иркутской области в целях детальной проработки резуль-

татов анализа и расстановки приоритетов при формировании и реализации областных государственных целевых программ (ОГЦП) в пределах объемов бюджетных ассигнований, рассматриваются программы на рабочей группе по определению приоритетов при формировании и реализации областных государственных целевых программ. Рабочей группой выработана система критериев по определению приоритетности программ. Основными критериями приоритетности целевой программы считается: критерий общей приоритетности реализации программы, критерии социальной эффективности реализации программы, критерии экономической эффективности реализации программы, критерии бюджетной эффективности реализации программы, критерии подготовленности программы.

Также стоит учитывать финансовую обоснованность целевых программ. Как правило, ни одна из анализируемых принятых целевых программа не достигла 100 % результата. Заявленные плановые показатели, как правило, не достижимы, а риски невыполнения целевой программы не рассматривались на стадии ее формирования.

4. Realistic/Реалистичность.

Реалистичность цели программы – важный элемент при разработке цели по методике SMART, соответственно, далее и для ее оценки. Однако плановые показатели, связанные с предоставлением жилья или улучшением жилищных условий молодых семей, закрепленные в Паспортах рассмотренных нами целевых программ, периодически изменялись. Это говорит о том, что на этапе разработки и утверждения цели программы этот критерий не учитывался, что приводит к снижению социальной эффективности программы в целом.

5. Timebound/Временные сроки.

В основном все цели в рассматриваемых программах среднесрочные и охватывают период 3–5 лет, кроме региональной целевой программы Ленинградской области, которая действовала 8 лет, даже с учетом ее раннего закрытия, и областной государственной социальной программы Иркутской области, рассчитанной на 15 лет и продолжающей свое действие до сих пор.

При разработке целевой программы стоит учитывать не только конечные сроки программы, но и промежуточные. Большинство программ разбито на этапы, в ходе которых должны отслеживаться основные показатели реализации программы поэтапно, а, в конечном счете, в целом. Особенно важно соблюдать последовательность выполнения не только этапов программы в целом, но и элементов нижних уровней, таких как мероприятия или проектные работы.

Таким образом, оценив постановку целей рассмотренных нами программ по методике SMART, можно сделать вывод, что при разработке целе-

вых программ методика SMART не применяется. Это не позволяет на этапе разработки и реализации отследить выполнение специфических требований к заявленным критериям.

3. Обоснование системы мероприятий.

Традиционно система мероприятий программы включает в себя мероприятия по следующим направлениям:

- нормативно-правовое и методическое обеспечение реализации Программы;
- финансовое обеспечение Программы;
- организационное обеспечение реализации Программы¹.

В анализируемых программах мероприятия по ее реализации расписаны по этим направлениям детально, кроме программы Свердловской области. Каждое из трех направлений подкреплено соответствующей информацией о процессе их выполнения при реализации программ.

Нормативно-правовое и методическое обеспечение реализации программы сопряжено с разработкой нормативно-правовых документов, связанных с механизмом реализации мероприятий программ.

Финансовое обеспечение реализации программ представлено в виде финансовых и экономических механизмов оказания государственной поддержки в виде социальных выплат, субсидий и др.

Организационные мероприятия расписаны в Паспортах программ как на региональном, так и на местном уровнях управленческой иерархии. Однако стоит отметить, что во многих программах задачи и мероприятия дублируются, а перечень мероприятий не соответствует поставленным задачам для достижения главной цели программы.

4. Построение «дерева целей».

Как уже отмечалось, «дерево целей» позволяет наглядно представить процесс достижения главной цели, начиная с элементов самого нижнего уровня исполнителей целевой программы.

От степени проработанности и согласованности всех элементов целевой программы зависит успешность ее реализации.

В некоторых проанализированных нами программах «дерево целей» представляет собой несогласованную систему, содержащую в себе ряд не взаимосвязанных элементов, дублирующих друг друга и несогласованных между собой по времени исполнения. При построении «дерева цели» целевой программы, опираясь на предлагаемые критерии, возможно исключить не-

¹ Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ ...

корректные элементы, тем самым избавив программу от их негативного воздействия на ход ее реализации в целом.

Основные требования построения «дерева целей» по анализируемым целевым программам представлены в табл. 39. С помощью таблицы установлены основные проблемные места, препятствующие логическому построению «дерева целей», и, следовательно, достижению главной цели программы.

Таблица 39

Анализ региональных целевых программ
на соответствие требованиям построения «дерева целей»

Субъекты РФ	Требования				
	Цель четко сформулирована, измерима и достижима	Задачи подкрепляют цель и согласованы с ней	Задачи не дублируют цель и друг друга	Мероприятия подкрепляют задачи и согласованы с ними	Мероприятия не дублируют задачи и друг друга
Московская область	+	+	–	–	–
Ленинградская область	+	+	+	+	+
Ростовская область	+	+	+	–	+
Пермский край	+	+	+	+	+
Свердловская область	+	+	–	–	–
Иркутская область	+	+	+	+	+
Республика Саха (Якутия)	+	+	+	+	+
Республика Карачаево-Черкесия	+	+	+	+	+

Проанализировав данные таблицы, можно сделать вывод, что ряд рассмотренных нами программ не соответствует критериям построения «дерева целей». Наличие дублирующих мероприятий ведет к нецелевому расходованию бюджетных ресурсов. А несогласованность элементов «дерева целей» ведет к снижению социально-экономической эффективности от реализации региональных целевых программ.

5. Механизм реализации программы.

Механизм реализации программы непосредственно связан с организационно-экономическими мерами по стимулированию реализации программы. В действующих программах механизм реализации недостаточно проработан. При

построении «дерева целей» действующих программ мы столкнулись с рядом проблем, таких как несогласованность элементов «дерева целей», дублирование мероприятий и др.

Проведенный нами анализ целевых программ с помощью программно-целевого управления показал, что разрабатываемые и программы на уровне субъектов Российской Федерации не отвечают в полной мере предъявленным критериям и имеют ряд недостатков:

- отсутствие единого механизма разработки и реализации программ;
- отсутствие некоторых необходимых мероприятий, таких как нормативно-правовое и методическое обеспечение реализации программ, финансовое и организационное обеспечение;
- отсутствие показателей эффективности и результативности;
- негибкость программ (невозможность быстрого исправления обнаруженных недостатков);
- низкий процент выполнения достижения цели.

Таким образом, современные программы, реализующиеся на региональном уровне, относятся к методу простого целевого управления.

Мы предлагаем дополнить существующие механизмы реализации и включить в них еще два этапа: оценку последствий нарушения сроков, оценку ожидаемых результатов, а также определить недополученный эффект от программ.

Качественная разработка механизма реализации программы позволяет оценить каждый этап программы, определить и оценить слабые и сильные стороны программы.

Предложен механизм реализации для каждой рассмотренной программы с учетом выделения всех базовых этапов, базирующийся на 4 этапах, в основе которого лежат функции программно-целевого управления. Схематично механизм реализации представлен на рис. 29.

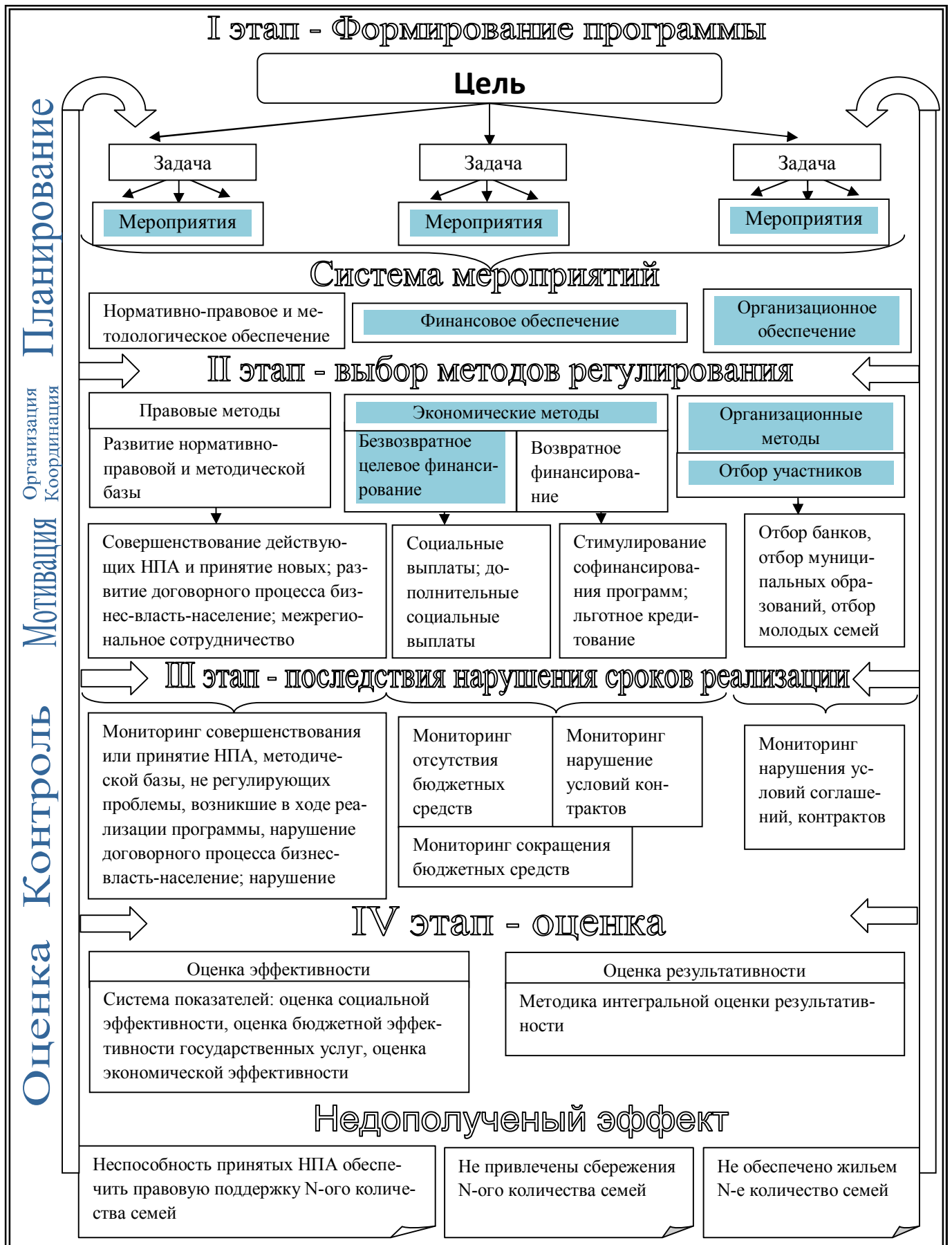


Рис. 29. Схема предложенного механизма реализации программ на региональном уровне

Первый этап (функция планирования) – формирование программы. Мы предлагаем осуществлять по усовершенствованному «дереву целей» с учетом всех необходимых принципов и правил его построения.

Второй этап (функция организации) – выбор методов регулирования. Финансовое обеспечение помимо безвозвратного целевого финансирования мы предлагаем также дополнить методом «возвратное финансирование», а также ввести новый метод – «нормативно-правовое и методологическое обеспечение».

Более детально уточнить схему выполнения методов регулирования позволяют функции координации и мотивации.

Третий, не менее важный этап (функция контроля) – оценка последствий нарушения сроков. В настоящее время его не существует ни в одном из действующих механизмов реализации программ. Мы предлагаем ввести его, поскольку нарушение сроков происходит практически во всех выделенных нами блоках. Ответственность за нарушение сроков реализации несут основные исполнители программы.

Четвертый этап (функция контроля): оценка ожидаемых результатов заключается в том, что возможно, за предполагаемый срок реализации программы улучшат свои жилищные условия меньшее число участников, чем заявлено в паспортах программ. Также предполагается, что нормативно-правовые акты помогут успешно регламентировать ход программы в целом и привлечь сбережения населения в строительный процесс.

Предложенный механизм реализации программ может быть поэтапно оценен на предмет эффективности и результативности программы. На первом этапе определяются оценочные индикаторы и показатели для расчета интегральной оценки результативности.

Второй этап механизма реализации программы – выбор методов регулирования – можно оценить с помощью системы показателей бюджетной эффективности государственных услуг.

Третий этап механизма реализации – оценка последствий нарушения сроков. Здесь, как правило, производится оценка финансовых ресурсов.

На четвертом этапе применяется интегральная оценка результативности программ.

б. Создание команды исполнителей.

Для выполнения региональной программы необходимы квалифицированные кадры. Как правило, необходимо создать команду исполнителей для успешной реализации программ. По каждой программе определяются заказчик, руководитель, группа экспертов и др. Целесообразно организовать обучение кадров, занимающихся разработкой и реализацией программ.

В настоящее время все организационные структуры представлены следующим образом (рис. 30).

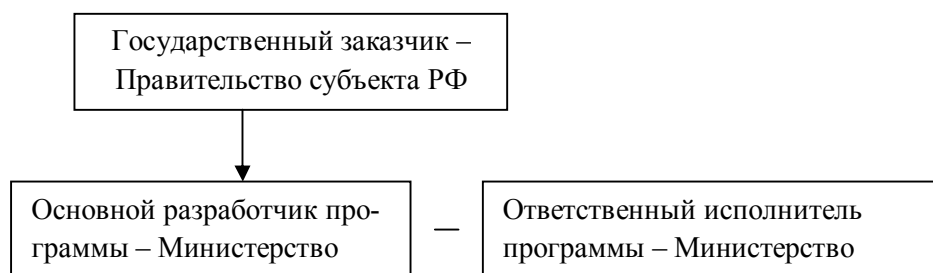


Рис. 30. Схема действующих исполнителей программ

В качестве примера рассмотрим процесс реализации целевой программы в Иркутской области. Как правило, все остальные программы действуют по аналогичным схемам.

Согласно постановлению Губернатора Иркутской области от 30 марта 2001 г. № 165-п « Об областных государственных целевых программах Иркутской области» ответственный исполнитель на основании распоряжения губернатора области (он же разработчик):

- а) может осуществлять разработку программы собственными силами;
- б) может привлекать в установленном законодательством порядке к разработке программы научно-исследовательские и другие специализированные организации;
- в) создает рабочую группу;
- г) в случае, предусмотренном подпунктом «б» настоящего пункта, готовит техническое задание и договор на разработку программы, которые согласовывает с Комитетом по науке и высшей школе и заместителем главы администрации по направлению деятельности;
- д) готовит бюджетную заявку и смету на финансирование разработки программы;
- е) координирует действия привлекаемых разработчиков программы.

Необходимо уделять большое внимание разработке программ, так как программы являются нормативно-правовым документом, они должны соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации. Программы должны быть своевременно приняты (утверждены), обязательно необходимо создание механизмов реализации правовых актов, а также открытость и доступность информации. Конечно, должны соблюдаться

необходимые правила при разработке программ с целью избегания частых изменений паспортов программ.

По нашему мнению, также необходимо учитывать зарубежный опыт разработки и реализации государственных программ. Так, например, в Соединенных Штатах Америки, созданию команде ответственных исполнителей, отбору программного штата сотрудников уделяется большое внимание.

По нашему мнению, команда ответственных исполнителей должна состоять не только из специалистов определенного Министерства, занимающегося его разработкой и реализацией, но и специалистов из других Министерств, экспертов-профессионалов занятых в определенных отраслях деятельности, специалистов из ряда научных институтов, экспертов-оценщиков и др. Команда исполнителей будет иметь матричную организационную структуру (рис. 31).

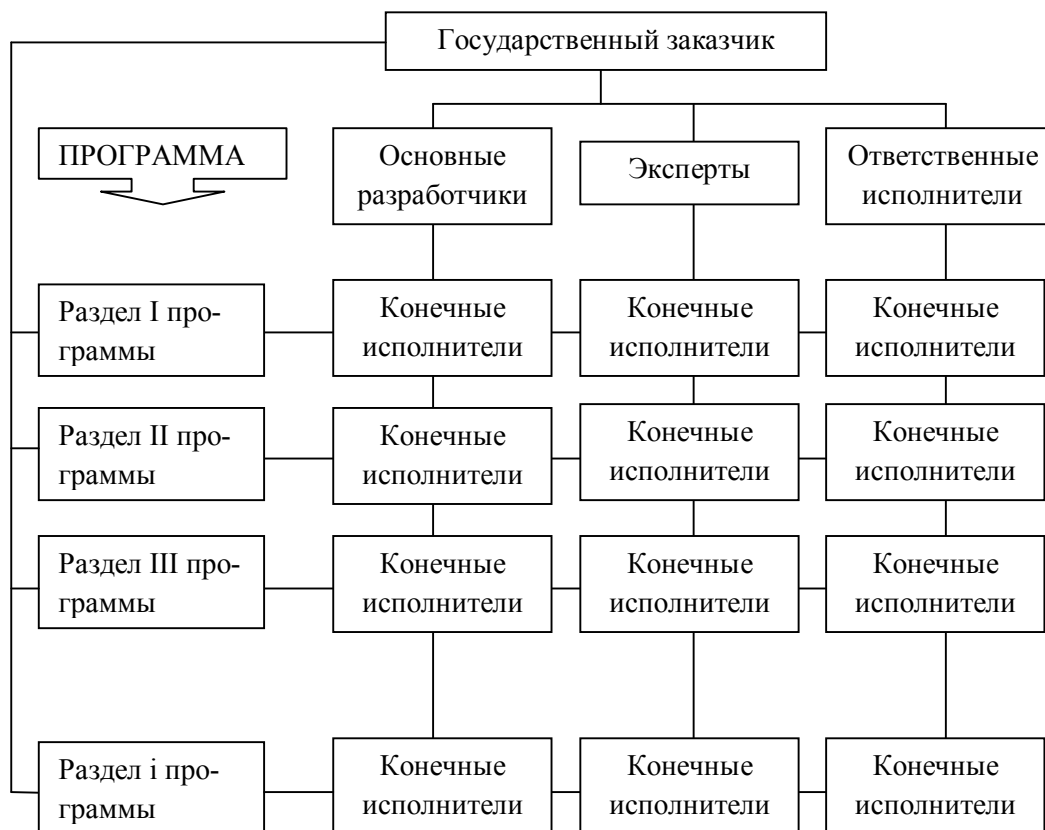


Рис. 31. Матричная оргструктура при разработке государственных программ

Это позволит быстро реагировать на изменения внешней среды и повысить ответственность среди исполнителей программы. С помощью матричной оргструктура, конечные исполнители смогут оперативно устранить недочеты программы, значительно сократить время на внедрение различных изменений программы, более качественно подойти к ее разработке.

7. Сроки реализации программы.

Как уже отмечалось выше, целевые программы, реализуемые на региональном уровне, могут быть как среднесрочными, так и долгосрочными. Проанализировав выбранные нами программы для оценки, мы определили, что 6 программ из 8 относятся к среднесрочным программам и средний срок их продолжительности 3–5 лет (табл. 40).

Таблица 40

Сроки реализации программ субъектов РФ

Название программы	Сроки реализации программы
Московская область. Подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей» областной целевой программы жилище на 2006–2010 гг.	2006–2010 гг.
Ленинградская область. Региональная целевая программа Ленинградской области «Жилье для молодежи» на 2002–2011 гг.	2002–2011 гг. В связи с изменениями в программу, срок реализации сократился 2002–2009 гг.
Ростовская область. Областная целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей в Ростовской области на 2006–2015 гг.	2006–2015 гг. В связи с изменениями в программу, срок реализации сократился 2006–2010 гг.
Пермский край. Краевая целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2007–2010 гг.»	2007–2010 гг.
Свердловская область. План мероприятий «Обеспечение жильем молодых семей в Свердловской области на 2006–2010 гг.»	2006–2010 гг.
Иркутская область. Областная государственная социальная программа «Обеспечение жильем – молодых семей» на 2005–2019 гг.	2005–2019 гг.
Республика Саха (Якутия). Подпрограмма «Обеспечение жильем семей» республиканской целевой программы «Жилище» на 2007–2009 гг.	2007–2009 гг.
Республика Карачаево-Черкесия. Республиканская целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей на 2008–2010 гг.»	2008–2010 гг.

Как видно из таблицы, две программы – региональная целевая программа Ленинградской области «Жилье для молодежи на 2002–2009 гг.» и областная целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей в Ростовской области на 2006–2010 гг.» досрочно прекратили свое существование. Это связано с недофинансированием программ (следовательно, происходит уменьшение коли-

чества участников программ), а также некачественной разработкой целевых программ, которая приводит к замедлению механизма реализации программ.

Как правило, среднесрочные программы в регионах действуют с большей эффективностью, чем долгосрочные. Процесс улучшения жилищных условий молодых семей в регионах, где действуют долгосрочные программы, сильно затягивается. Казалось бы, долгосрочные программы должны охватывать большее количество участников, чем среднесрочные, но плановые показатели их социально-экономического эффекта в разы ниже показателей среднесрочных программ.

8. Оценка ресурсов.

Оценка ресурсов необходима для выполнения мероприятий, задач, и цели программы в целом, возможных источников финансирования и условий их поступления (бюджетная поддержка и т. п.). Недостаток ресурсов может потребовать уточнения состава мероприятий и целей программы.

Сравнительная оценка объемов финансирования целевых программ из федерального и регионального бюджетов (табл. 41).

Таблица 41

Оценка ресурсов программ субъектов РФ по плановым показателям

Программы	Объем средств из федерального бюджета, млн р. период с 2007–2010 гг.	Объем средств из регионального бюджета, млн р.
Московская область. Подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей» областной целевой программы жилище на 2006–2010 гг.	144,8	384,7
Ленинградская область. Региональная целевая программа Ленинградской области «Жилье для молодежи» на 2002–2009 гг.	45,8	392,7
Ростовская область. Областная целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей в Ростовской области на 2006–2010 гг.	259,6	553,5
Пермский край. Краевая целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2007–2010 гг.»	983,6	1813
Свердловская область. План «Обеспечение жильем молодых семей в Свердловской области на 2006–2010 гг.»	115,7	1479,9
Иркутская область. Областная государственная социальная программа «Обеспечение жильем – молодых семей» на 2005–2019 гг.	316,0	984,6
Республика Саха (Якутия). Подпрограмма «Обеспечение жильем семей» республиканской целевой	199,2	183,7

Программы	Объем средств из федерального бюджета, млн р. период с 2007–2010 гг.	Объем средств из регионального бюджета, млн р.
программы «Жилище» на 2007–2009 гг.		
Республика Карачаево-Черкесия. Республиканская целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей на 2008–2010 гг.»	106,7	43,2

Стоит отметить, что финансирование целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей в Свердловской области на 2006–2010 гг.» не осуществлялось из федерального бюджета в 2007 и 2008 гг.

Таким образом, проведя анализ программ, мы видим, что программа Пермского края лидирует по выделению средств из федерального бюджета. А также запланированная часть по паспорту программы в виде 1813 млн р. из областного бюджета свидетельствует о том, что данная программа обеспечила жильем 5479 молодых семей, это самый высокий показатель из рассмотренных программ.

На втором месте по финансированию из федерального бюджета в рейтинге находится программа Ростовской области. Объем финансирования данной целевой программы был на 73,6 % меньше, чем в Пермском крае, но, несмотря на это, программа смогла обеспечить жильем 1261 молодую семью. Также стоит учитывать, что программа была досрочно закрыта.

На третьем месте по количеству выделенных средств из федерального бюджета находится программа Иркутской области. Однако при анализе результативности целевой программы установлено незначительное, по сравнению с предыдущими программами, число семей, охваченных программой. Сравнение данной программы с аналогичной в Ростовской области позволило установить, что с начала реализации программ общая сумма выделенных средств из федерального и регионального бюджетов в Ростовской области оказалась ниже на 18,5 %, чем в Иркутской области (2010 г.). Однако фактические показатели по количеству предоставленного жилья в Иркутской области были ниже, чем в Ростовской 33 % против 52,5 % (994 семьи, против 1261), с учетом того, что программа, реализуемая в Иркутской области, начала действовать на год раньше.

Остальные программы финансировались в меньшем объеме из федерального бюджета. Стоит отметить, что их показатели предоставления жилья молодым семьям оказались средними. Однако, несмотря на то, что программы финансировались слабо, программа Республики Карачаево-Черкесии оправдала себя полностью и практически достигла плановых показателей, заложенных по программе относительно предоставления жилья молодым семьям. Процент исполнения про-

граммы составил 96,3 %, но этот показатель стоит оценивать с учетом того, что нуждающихся молодых семей, состоящих на учете в республике, всего 350.

Программа Ленинградской области финансировалась из областного бюджета слабее всех. Именно поэтому, процент исполнения программы составил 23,3 %. Это самый низкий результат программы среди проанализированных нами программ.

9. Контроль за реализацией программы.

Контроль за реализацией программы является необходимым этапом для анализа не только отдельных элементов программы, но и программы в целом.

Органы власти, контролирующие выполнение всех анализируемых программ отражены в табл. 42.

Таблица 42

Контроль за ходом реализацией программ субъектов РФ

Программы	Ответственный за контроль	Ответственный за исполнение
1. Московская область. Подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей» областной целевой программы жилище на 2006–2010 гг.	Московская областная дума; Правительство области	Комитет по делам молодежи области; Министерство строительного комплекса области
2. Ленинградская область. Региональная целевая программа Ленинградской области «Жилье для молодежи» на 2002–2009 гг.	Комитет по делам молодежи, физической культуре, спорту и туризму Правительства области; Общий контроль – вице-губернатор, курирующий социальную сферу*	ГУ «Дирекция жилищных строит кооперативов области»; Комитет по строительству
3. Ростовская область. Областная целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей в Ростовской области на 2006–2010 гг.	Законодательное Собрание; Администрация области; Контрольно-счетная палата области	Комитет по молодежной политике Администрации области
4. Пермский край. Краевая целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2007–2010 гг.»	Законодательное Собрание края; Контрольно-счетная палата края; Правительство края	Министерство культуры и молодежной политики края
5. Свердловская область. Подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей в Свердловской области на 2006–2010 гг.»	Департамент по делам молодежи области*	Министерство экономики и труда области; Министерство строительства и ЖКХ области; Департамент по делам молодежи области
6. Иркутская область. Областная	Министерство по физиче-	Министерство по физической

Программы	Ответственный за контроль	Ответственный за исполнение
государственная социальная программа «Обеспечение жильем – молодых семей» на 2005–2019 гг.	ской культуре, спорту и молодежной политике*	культуре, спорту и молодежной политике
7. Республика Саха (Якутия). Подпрограмма «Обеспечение жильем семей» республиканской целевой программы «Жилище» на 2007–2009 гг.	Министерство строительства и промышленности строительных материалов*	Министерство экономического развития; Министерство строительства и промышленности строительных материалов
8. Республика Карачаево-Черкесия. Республиканская целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей на 2008–2010 гг.»	-----*	Управление Республики по делам молодежи; Министерство экономического развития республики; Министерство строительства и ЖКХ

В Паспорте программ Ленинградской, Свердловской, Иркутской области, Республике Саха (Якутия) отсутствует раздел «Системы контроля». Поскольку механизм контроля не прописан, соответственно неясно, каким образом происходит мониторинг и контроль за ходом реализации программы.

Реализацию программы в Республике Карачаево-Черкесия не отслеживает никакой контрольный орган.

Единственной программой, из рассматриваемых нами, где четко прописаны основные положения о том, кем осуществляется контроль, как происходит система отчетности по реализации программы и эффективности использования финансовых средств, является программа, реализованная в Ленинградской области. Во всех остальных программах определено несколько предложений о том, кто является ответственным за контроль и за исполнение программы в целом.

Как правило, все программы должны иметь четко установленные мероприятия по осуществлению системы контроля за реализацией программы. Отчеты о реализации программ в соответствующем году должны содержать:

- общий объем фактически произведенных расходов всего и, в том числе, по источникам финансирования;
- перечень завершенных в течение года мероприятий Программы;
- перечень не завершенных в течение года мероприятий Программы и процент их не завершения;
- анализ причин несвоевременного завершения программных мероприятий;
- предложения о привлечении дополнительных источников финансирования и иных способов достижения программных целей либо о прекращении дальнейшей реализации Программы.

Фактически все эти условия соблюдаются во всех программах, однако, паспорта программ во многом не доработаны по этому разделу.

10. Оценка социально-экономической эффективности программы

Социально-экономическая эффективность выполнения программы должна определить социальный ее эффект для общества, т. е. какое количество жителей региона получили государственную услугу и экономический эффект, т. е. сколько обществу стоило оказание этих услуг. На практике показатели определения эффективности осуществляют при сопоставлении плановых и фактических показателей результативности (табл. 43).

Таблица 43

Оценка социально-экономических показателей программ

Программы	План, семей	Факт, семей ¹	Результат, %
Московская область. Подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей» областной целевой программы жилище на 2006–2010 гг.	2251	686	30,4
Ленинградская область. Региональная целевая программа Ленинградской области «Жилье для молодежи» на 2002–2011 гг.	1660	388	23,3
Ростовская область. Областная целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей в Ростовской области на 2006–2015 гг.	2400	1261	52,5
Пермский край. Краевая целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2007–2010 гг.»	6914	5479	79,2
Свердловская область. Подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей в Свердловской области на 2006–2010 гг.»	5777	1917	33,7
Иркутская область. Областная государственная социальная программа «Обеспечение жильем – молодых семей» на 2005–2019 гг. ²	3000	1240	41,3
Республика Саха (Якутия). Подпрограмма «Обеспечение жильем семей» республиканской целевой программы «Жилище» на 2007–2009 гг.	1604	814	50,7
Республика Карачаево-Черкесия. Республиканская целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей на 2008–2010 гг.»	330	318	96,3

Наиболее успешными по выполнению главной цели оказались всего две программы из восьми рассматриваемых. Это Республиканская целевая про-

¹ Данные взяты с официальных порталов регионов.

² Результат рассчитан на 2011 г.

грамма «Обеспечение жильем молодых семей на 2008–2010 гг.» (Республика Карачаево-Черкесия) и Краевая целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2007–2010 гг.». Соответственно, главная цель программ – государственная поддержка решения жилищной проблемы молодых семей – не достигнута с помощью представленных программ. Запланированные показатели на период действия программ не были достигнуты, а тем временем количество молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, растет. В масштабах всей страны эта проблема кажется неразрешимой.

Поэтому оценка эффективности реализованных целевых программ должна представлять собой систему различных показателей, оценивая не только показатели объема государственных услуг, а также социальную и экономическую эффективность.

Проведя оценку выбранным программ по десяти основным критериям разработки и реализации целевых программ, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, содержание проблем и обоснование необходимости их решения с помощью программно-целевого управления довольно четко представлено с помощью статистических данных, опросов и маркетинговых исследований и отражает актуальность проблемы. Объектами целевых программ, как правило, являются молодые семьи, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, имеющие право на получение государственной поддержки.

Во-вторых, большинство программ являются среднесрочными и были реализованы в поставленные сроки. Программа Ленинградской и Ростовской области досрочно прекратили свою реализацию по ряду причин, таких как отсутствие сбалансированной системы мероприятий программы, не качественно разработанного механизма реализации, нарушения сроков реализации программы и низких показателей социально-экономической эффективности от программы.

В-третьих, система мероприятий в большинстве целевых программ представлена в виде трех направлений: нормативно-правовое и методическое обеспечение реализации программы; финансовое обеспечение программы, организационное обеспечение реализации программы. Однако, несмотря на актуальность проблемы, четкое определение объекта и цели проблемы, при построении «дерева целей» региональных целевых программ, выявлено несоответствие задач и мероприятий друг другу и их дублирование.

В-четвертых, механизмы реализации целевых программ представлены не полно и не содержат в Паспорте программы такие важные, на наш взгляд, этапы, как оценку нарушения сроков, оценку ожидаемых результатов и недополученный эффект. Проанализировав финансовые ресурсы, поступающие из федерального бюджета за период с 2007 по 2010 г., а также запланированные сред-

ства, заложенные по программам из региональных бюджетов, авторы пришли к выводу, что ряд программ не достигли главной цели, несмотря на то, что объемы финансовых средств на реализацию программ поступали и поступают в должном объеме. Стоит учесть последствия мирового финансового кризиса в 2009 г., когда произошло сокращение бюджетных ассигнований на программы как из федерального, так и регионального бюджетов.

В-пятых, раздел «Создание целевых структур», отсутствует во всех проанализированных нами Паспортах программ. Однако общая схема организационной структуры по управлению программами ясна. По нашему мнению, к разработке программ нужно привлекать не только штат государственных служащих, занимающийся этим вопросом, но и профессионалов со стороны из научных, образовательных учреждений, бизнес инкубаторов, отдельных экспертов, занимающихся научными исследованиями в данной области и др.

В-шестых, в ходе исследования было определено, что контролю уделяется очень мало внимания, как на этапе разработки программ, так и на этапе их реализации. Любая целевая программа должна иметь определенную систему контроля ее исполнения. Наиболее удачной формой отслеживания слабых мест программы является не только финансовые отчеты по использованию средств и проведению мероприятий, но и предложенная нами методика оценки эффективности, основанная на разработке индикаторов/показателей программы и методика интегральной оценки результативности программы, базирующаяся на «дереве целей».

Проанализировав методические подходы и применение алгоритма реализации целевых программ, можно отметить, что в нашей стране до настоящего времени применяется простое целевое управление. Тем не менее, существующая нормативно-правовая база нацелена на внедрение программно-целевого управления и программно-целевого планирования. К сожалению, в ряде нормативно-правовых актах не отражены основные критерии, отличающие программно-целевое управление от других видов целевого управления. Формирование цели программ происходит после того, как задачи и мероприятия будут обеспечены соответствующими ресурсами. Подобная схема противоречит логике, лежащей в основе целеполагания, т. е. «цель-задачи-мероприятия». При рассмотрении действующих механизмов реализации программ стоит отметить, что они разработаны не полностью. Невозможно осуществлять качественную реализацию программы без учета организационной, методической и нормативно-правовой базы и оценки их эффективности и результативности.

Методическая обоснованность оценки целевых программ позволит повысить эффективность внедрения программно-целевого управления в стране.

4. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ

4.1. Разработка оценочных критериев эффективности государственных программ в регионах

Формируя органы государственного и муниципального управления, население ждет от них обеспечение услугами и товарами в соответствии со своими потребностями. Качество жизни граждан будет улучшаться, если государственные и муниципальные структуры, предоставляющие разнообразные услуги населению, будут работать эффективно. Гражданское общество стало предъявлять к государственной службе значительно возросшие требования, а оценка профессиональной служебной деятельности государственных служащих еще слабо увязана качеством оказываемых населению государственных услуг¹. На повышение эффективности и результативности деятельности органов государственного и муниципального управления направлены проводимые в стране реформы существующей системы управления.

Необходимость реформирования системы обусловлена еще и тем, что современные методы планирования, программно-целевого управления не получили широкого распространения.

Отсутствие большинства социальных стандартов в Российской Федерации не позволяет упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом, а также внедрить процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти².

Это не обеспечивает взаимосвязь реформы государственной службы с бюджетной, административной, реформой местного самоуправления и другими преобразованиями в сфере государственного управления. Не маловажную роль в создавшемся положении играет методологическое и методическое сопровождение проводимых реформ.

¹ Повышение эффективности деятельности органов государственной власти: подходы к проведению административной реформы в Российской Федерации. М. : Алекс, 2005. 180 с.

² О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013гг.)» [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 10.03.2009 г. № 261 // СПС «КосультантПлюс».

Рассматривая различные подходы к определению эффективности деятельности органов государственного управления, можно отметить разноплановость взглядов на проблему¹. В основном доминируют два аспекта.

Во-первых, многие авторы анализируют уровень деятельности органов власти (соотношение затраты – выпуск), оставляя в тени итоги деятельности. В этом случае работа в органах власти считается эффективной при общем сокращении бюджетных расходов. В условиях инфляции, превышающей темпы прироста валового прибавочного продукта, это не повышает, а снижает уровень и качество жизни населения.

Во-вторых, некоторые исследователи предлагают все внимание уделять полученным результатам, без учета затрат на их выполнение, мотивируя трудностями калькуляции и отсутствием утвержденных стандартов.

Оба подхода затрудняют разработку измеримых показателей оценки деятельности органов государственного и муниципального управления по повышению качества жизни населения, делая недоступным для понимания ожидаемые результаты.

Нам представляется, что показатели эффективности и показатели результативности деятельности органов государственного и муниципального управления должны носить самостоятельную смысловую нагрузку.

Несмотря на устойчивый интерес ученых к разработке теории эффективности управления, четкого однозначного ответа на наиболее важные вопросы, в том числе о ее сущности и формах проявления, до сих пор не получено.

Мы придерживаемся точки зрения, согласно которой понятие «экономическая эффективность» применяется для характеристики результата деятельности хозяйствующего объекта или системы. Эффективность управления – уровень (степень) результативности управления с наименьшими затратами на выполнение управленческих функций. Эффективность государственного управления следует определять как соотношение результатов и общественных целей, результатов и использованных государственных ресурсов на их достижение.

Наиболее важными проблемами при определении результативности и эффективности управления органов государственного и муниципального управления, является вопрос о выборе критериев и показателей.

Эффективность деятельности государственных и муниципальных исполнительных органов управления можно определять различными способами.

Во-первых, затратами на предоставление определенного качества услуг населению.

¹ Эффективность государственного управления : пер. с англ. / ред. С. А. Батчиков и С. Ю. Глазьев. М., 1998. 848 с.

Во-вторых, затратами на полученный результат профессиональной служебной деятельности государственного гражданского (муниципального) служащего или органа исполнительной власти.

В-третьих, уровнем производительности в государственном секторе.

В-четвертых, согласованностью бюджетного процесса с результативностью деятельности государственных и муниципальных исполнительных органов управления.

Каждый из перечисленных методов определения эффективности деятельности государственных и муниципальных исполнительных органов управления требует серьезного методического обоснования, поскольку в научной литературе еще не выработан общий подход к рассматриваемой проблеме. В европейском сообществе накоплен значительный опыт приближения государственных служб, их органов и учреждений к населению. Ряд государств – членов Совета Европы приняли хартии о предоставлении государственных услуг населению, позволившие установить показатели, характеризующие деятельность государственных органов.

На основе изучения опыта оценки региональных целевых программ, предлагаемая система показателей эффективности позволяет провести разностороннюю оценку целевых программ. Количественную и качественную оценку целевых программ можно провести по трем направлениям:

- рассчитать показатели социальной эффективности;
- определить показатели бюджетной эффективности государственных услуг;
- установить показатели экономической эффективности, отражающие ход исполнения программы в целом.

Такой многосторонний анализ итоговых результатов целевой программы поможет:

- определить слабые места программ, возникающие на этапе разработки, препятствующие успешной реализации государственных целевых программ;
- осуществлять качественный контроль за ходом реализации как программы в целом, так и ее отдельных мероприятий;
- осуществлять учет и оценку используемых ресурсов, направленных на реализацию программ.

Для полноценной и адекватной оценки программы необходима система различных показателей, которые устанавливаются до ее разработки индивидуально для каждой целевой программы. Показатели устанавливаются отдельно по каждому выделенному направлению.

Показатели социальной эффективности позволяют определить соответствие результатов деятельности органов государственного и муниципального управления основным социальным потребностям и целям общества, интересам отдельного человека.

Например, для программы «Молодым семьям – доступное жилье на 2005–2019 гг.», действующей в Иркутской области, могут использоваться следующие показатели:

- доля молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в общей численности молодых семей региона;
- доля молодых семей, участвующих в программе (по плану), из общей численности семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий
- доля граждан, которые приобрели жилье в рамках программы, в общей численности граждан, заложенной по программе.

Расчет доли молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в общей численности молодых семей региона, проводится по формуле:

$$\mathcal{E}_b = (n_b / N_b) / 2 \times 100 \%, \quad (1)$$

где \mathcal{E}_b – доля молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в общей численности молодых семей региона;

n_b – количество молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий;

N_b – общая численность молодых семей региона.

Данный показатель характеризует долю молодых семей в их общей численности, которые нуждаются в улучшении жилищных условий. С каждым годом процентное соотношение будет увеличиваться, в связи с тем, что количество браков превышает количество разводов семей на протяжении последних десяти лет.

Доля молодых семей, участвующих в программе (по плану), в общей численности семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, рассчитывается по формуле:

$$\mathcal{E}_c = n_c / N_c \times 100 \%, \quad (2)$$

где \mathcal{E}_c – доля молодых семей участвующих в программе (по плану), в общей численности семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий;

n_c – количество молодых семей, участвующих в программе (по плану);

N_c – численность семей региона, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Расчет доли граждан, которые приобрели жилье в рамках программы, в общей численности, граждан, заложенной по программе, проводится по формуле:

$$\mathcal{E}_a = (n_{a1} + n_{a2} + n_{a3} + n_{a4} + n_{a5} + n_{a6} + n_{a7} + n_{a8}) / N_a \times 100 \%, \quad (3)$$

где \mathcal{E}_a – доля граждан, которые приобрели жилье в рамках программы из общей численности граждан, заложенной по программе;

$n_{a(1-8)}$ – количество граждан, получивших жилье в рамках программы с 2005 по 2012 г. включительно;

N_a – общая численность граждан, участвующих в программе за весь период реализации.

Показатели бюджетной эффективности государственных услуг позволяют определить бюджетные затраты на увеличение объемов предоставляемых государственных услуг населению, участвующих в программе.

Под государственной услугой мы понимаем: любую деятельность органа исполнительной власти, осуществляемую в непосредственном взаимодействии с гражданином/участником, которая приводит к изменению его правового статуса или отдельных элементов этого статуса.

Например, для программы «Молодым семьям – доступное жилье на 2005–2019 гг.», действующей в Иркутской области, могут использоваться следующие показатели:

– доля молодых семей, получивших социальные выплаты на погашение процентной ставки по полученным кредитам (займам) в рамках программы, в общем количестве участников;

– доля молодых семей, которым была предоставлена социальная выплата на приобретение жилья в общем количестве участников;

– доля семей получивших социальные выплаты при рождении (усыновлении) ребенка в общем количестве участников;

– доля молодых семей, проживающих в собственном жилье, участвовавших в программе, по сравнению с общей численностью нуждающихся молодых семей региона.

Доля молодых семей, получивших социальные выплаты на погашение процентной ставки по полученным кредитам (займам) в рамках программы, в общем количестве участников рассчитывается по формуле:

$$\mathcal{E}_d = n_d / N_d \times 100 \%, \quad (4)$$

где \mathcal{E}_d – доля молодых семей, получивших социальные выплаты на погашение процентной ставки по полученным кредитам (займам) в рамках программы, в общем количестве участников;

n_d – количество молодых семей, получивших социальные выплаты на погашение процентной ставки по полученным кредитам;

N_d – общее количество семей, принявших участие в программе.

Доля молодых семей, которым была предоставлена социальная выплата на приобретение жилья, в общем количестве участников рассчитывается по формуле:

$$\mathcal{E}_i = n_i / N_i \times 100 \%, \quad (5)$$

где \mathcal{E}_i – доля молодых семей, которым была предоставлена социальная выплата на приобретение жилья, в общем количестве участников;

n_i – количество молодых семей, которым была предоставлена социальная выплата на приобретение жилья;

N_i – общее количество семей, принявших участие в программе.

Доля семей, получивших социальные выплаты при рождении (усыновлении) ребенка, в общем количестве участников целевой программы. Расчет производится по формуле:

$$\mathcal{E}_f = n_f / N_f \times 100 \%, \quad (6)$$

где \mathcal{E}_f – доля семей, получивших социальные выплаты при рождении (усыновлении) ребенка, в общем количестве участников;

n_f – количество семей, получивших социальные выплаты при рождении (усыновлении) ребенка;

N_f – общее количество семей, принявших участие в программе.

Доля молодых семей, проживающих в собственном жилье участвовавших в программе, по сравнению с общей численностью нуждающихся молодых семей в регионе рассчитывается по формуле:

$$\mathcal{E}_g = n_g / N_g \times 100 \%, \quad (7)$$

где \mathcal{E}_g – доля молодых семей, проживающих в собственном жилье, участвовавших в программе, по сравнению с общей численностью нуждающихся молодых семей в регионе;

n_g – количество молодых семей, проживающих в собственном жилье, участвовавших в программе;

N_g – общая численность нуждающихся молодых семей в регионе.

Показатели экономической эффективности позволяют определить бюджетные ресурсы, ориентированные на государственные функции в рамках программы.

Экономическая эффективность оценивает деятельность органов государственного и муниципального управления, т. е. позволяет выяснить достаточный

ли объем услуг они оказали в расчете на выделенные ресурсы. Показатели экономической эффективности рассчитываются как соотношение затраченных ресурсов на деятельность органов государственного и муниципального управления к объему оказанных услуг населению. В научной литературе освещено несколько методов расчета экономической эффективности государственных служб¹. Для оценки целевых программ целесообразнее, на современном этапе методического обеспечения внедрения программно-целевого метода управления, рассчитывать техническую эффективность. Техническая эффективность определяется с точки зрения достижения цели деятельности. Поэтому, определяя систему показателей по первым двум направлениям оценки целевых программ нужно анализировать все планируемые мероприятия с позиции – можно ли получить больший результат с меньшими затратами. Техническая эффективность показывает, что органы государственного и муниципального управления при выполнении целевой программы достигли больших результатов с наименьшими затратами.

Например, для программы «Молодым семьям – доступное жилье на 2005–2019 гг.», действующей в Иркутской области, могут использоваться следующие показатели технической эффективности: без увеличения затрат по программе на текущий год, возросло на несколько процентов число охваченных данной программой, или показатель оперативности на запрос клиента (срок получения субсидии на жилье с момента обращения) и т. д.

Следует отметить, что в целевых программах регионов предусматриваются только показатели социального эффекта, что препятствует более полной и адекватной их оценки.

4.2. Методика оценки результативности государственных программ

В условиях программно-целевого управления в деятельность государственных и муниципальных органов исполнительной власти вводится разработка и реализация таких функций управления как целеполагание и целедостижение. Цель – конкретное состояние отдельных характеристик социальной среды, достижение которых является желательным и на это направлена вся деятельность органов власти.

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

¹ Эффективность государственного управления.

Конечные результаты и их выражение в системе экономических показателей анализируются в работах: Л. И. Абалкина, А. И. Барановского, Р. Белусова, М. Бронштейна, Н. Дрогичинского, В. Иванченко, Г. Я. Кипермана, Г. Либермана, А. И. Милюкова, П. Морозова, Ю. С. Мунтяна, В. В. Новожилова, Н. Ознобина, Л. Г. Соколовой, А. Румянцева и др.

Исследуя содержание предложений о характеристике и показателях конечных результатов работы организаций, можно констатировать практически полное единодушие авторов о том, что степень удовлетворения общественных потребностей в конкретных видах товаров и услуг является основополагающим.

Таким образом, результативность управленческой деятельности – степень удовлетворения общественных потребностей в конкретных видах товаров и услуг, в ходе реализации проводимой политики. Показатели результативности управленческой деятельности определяются степенью достижения в планируемом периоде поставленных целей или задач перед государственным или муниципальным органом по решению общественных проблем. Поскольку государственные программы стали основным механизмом, отражающим реализацию полномочий государственных или муниципальных органов по решению общественных проблем, то оценка их результативности будет характеризовать результативность управленческой деятельности органов власти.

Разработанная методика оценки результативности государственных программ основана на расчете интегрального показателя результативности, позволяющего оценить каждый элемент программы, начиная с нижнего уровня – мероприятия и, заканчивая высшим уровнем – целью. Оценка корневой вершины, т.е. достижение главной цели, будет представлять собой показатель результативности всей программы в целом. В то же самое время, оценка отдельных элементов даст информацию о возникающих проблемах по конкретным задачам и мероприятиям¹ реализуемой государственной программы.

Чтобы определить результативность государственной программы, мы предлагаем использовать метод оценки², позволяющий оценивать степень достижения поставленных целей на всем протяжении ее реализации. То есть на каждый отчетный период оценивается степень выполнения программы по ряду критериев, с целью контроля за ходом ее реализации и возможной корректировки.

На каждый отчетный период (месяц, квартал, год) исполнители сообщают информацию о степени завершения мероприятий государственной программы.

¹ Кочкаров Р. А. Указ. соч.

² Шмерлинг Д., Кузнецова Т. Мы снижаем неопределенность будущего [Электронный ресурс] // БОСС. 2003. № 1. URL: <http://www.bossmag.ru/view.php?id=24> (дата обращения: 17.12.2011).

По предоставленным отчетам определяется степень выполнения мероприятий, задач и цели, решаемой государственной программой. В отличие от существующей в настоящее время отчетности, по срокам проведения мероприятий и затраченных ресурсах, исполнители будут иметь информацию о выполнении достигаемой цели не только в целом по программе, но и по каждой поставленной задаче и отдельному мероприятию.

В условиях программно-целевого управления государственная программа формализуется в виде дерева целей, включающего цель, задачи и мероприятия.

Представленное «дерево целей» государственной программы (рис. 32), служит основой для разработки системы оценки ее результативности. Под установленную цель государственной программы выделены задачи, обозначенные буквой З, а для каждой задачи определены мероприятия (буква М), представленные в Паспорте программы.

Все элементы дерева целей оказываются увязанными между собой показателями. В процессе реализации программы исполнители мероприятий предоставляют информацию, на основе которой рассчитываются показатели элементов самого нижнего уровня «дерева целей», т. е. мероприятий. На основе этих данных определяется уровень решения поставленных задач. Далее информация попадает снизу вверх, и, в конечном счете, рассчитывается показатель главной цели программы, который свидетельствует о степени результативности проведенной работы органами исполнительной власти.

Для определения результативности государственной программы все задачи и мероприятия ранжируются экспертами по степени важности для выполнения поставленной цели. На основе этого рассчитываются удельные веса задач и мероприятий программы, которые соотносятся с уровнем их выполнения и определяется общий итог ее результативности.

По заданным направлениям реализации государственной программы расставляются удельные веса задач (N_i) и мероприятий (n_i), рассчитанные с учетом их важности для достижения целей.

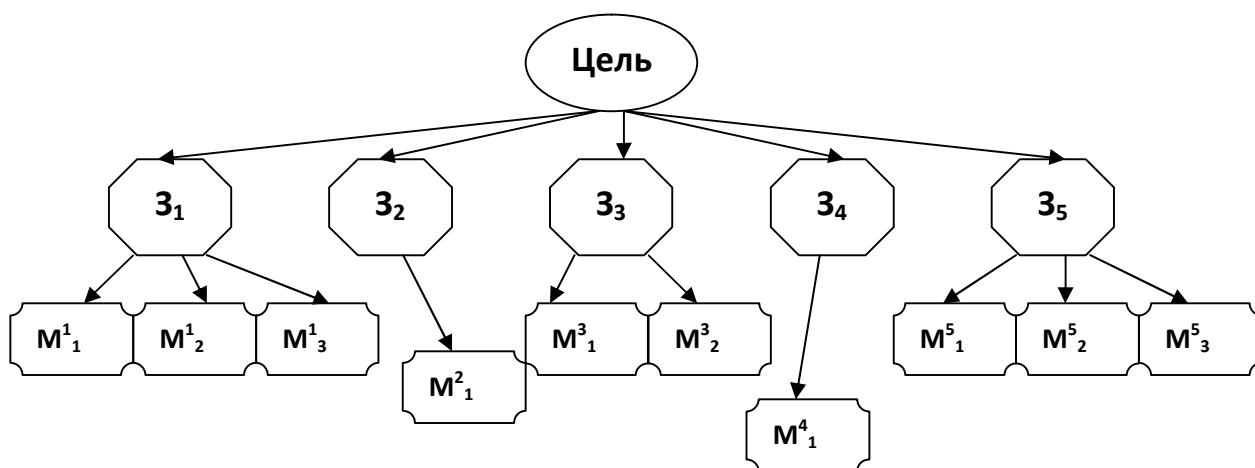


Рис. 3.2. «Дерево целей» целевой программы с удельными весами задач и мероприятий

Эксперт самостоятельно ранжирует все имеющиеся в программе задачи по степени их вклада в достижение главной цели по шкале убывания. В итоге, при двукратном или троекратном экспертном исследовании, определяется рейтинговое значение (ранг важности) поставленных задач (мероприятий).

Ранг важности – это определение места (от 1 до 3) отдельно взятого мероприятия в рамках одной задачи или отдельно взятой задачи в рамках общей цели государственной программы.

Экспертным путем в рамках отдельной задачи происходит распределение по рангам важности всех мероприятий решающих ее, а в рамках общей цели происходит распределение по рангам важности всех задач.

После определения ранга важности для каждого мероприятия и задачи, происходит определение весового критерия соответствующего каждому элементу «дерева целей» в достижении цели государственной программы.

Удельные веса задач и мероприятий зависят от установленного для них ранга важности.

Удельный вес задачи (мероприятия) государственной программы эксперты определяют исходя из двух принципов:

- высший балл назначается той задаче (мероприятию), которая вносит наибольший вклад в достижение цели (задачи);
- высший балл назначается той задаче (мероприятию), которая отвечает критериям методики SMART.

Удельный вес всех задач (N_i) в программе должен составлять в сумме 1.

Удельные веса мероприятий (n_i) должны составлять 1 для каждой отдельно взятой задачи.

Задача или мероприятие, которые получили цифру «1» в ранге важности, получает соответственно большую долю удельного веса. Каждый эксперт назначает весовой критерий – для задачи исходя из системы формул (8), для мероприятий – из системы формул (9).

$$\begin{cases} \sum (N_i^{\text{ранг}1}) > \sum (N_i^{\text{ранг}2}) > \sum (N_i^{\text{ранг}3}); \\ \sum (N_i^{\text{ранг}1} + N_i^{\text{ранг}2} + N_i^{\text{ранг}3} = 1; \end{cases} \quad (8)$$

где $\sum(N_i^{\text{ранг}1})$ – общее количество задач отнесенных экспертом к рангу «1»;
 $\sum(N_i^{\text{ранг}2})$ – общее количество задач отнесенных экспертом к рангу «2»;
 $\sum(N_i^{\text{ранг}3})$ – общее количество задач отнесенных экспертом к рангу «3»;

$$\begin{cases} \sum (n_i^{\text{ранг}1}) > \sum (n_i^{\text{ранг}2}) > \sum (n_i^{\text{ранг}3}); \\ \sum (n_i^{\text{ранг}1} + n_i^{\text{ранг}2} + n_i^{\text{ранг}3} = 1; \end{cases} \quad (9)$$

где $\sum(n_i^{\text{ранг}1})$ – общее количество мероприятий отнесенных экспертом к рангу «1» в рамках одной задачи;
 $\sum(n_i^{\text{ранг}2})$ – общее количество мероприятий отнесенных экспертом к рангу «2» в рамках одной задачи;
 $\sum(n_i^{\text{ранг}3})$ – общее количество мероприятий отнесенных экспертом к рангу «3» в рамках одной задачи;

Затем результаты экспертов (в определении весов для каждого мероприятия, задачи) суммируются и с помощью формулы средней арифметической, определяются итоговые значения удельного веса по каждой задаче, мероприятию.

В качестве примера рассчитаны результаты удельного веса каждого мероприятия (n_i) для «дерева целей» представленного на рис. 32 (табл. 44).

Таблица 44

Определение удельного веса каждого мероприятия

Критерий оценки	Ранг важности	Веса критериев (n_i) (назначается экспертом)
M_1^1	1	0,6
M_2^1	2	0,3
M_3^1	3	0,1
Итого по задаче 1		1
...		
M_1^3	1	0,5
M_2^3	1	0,5
Итого по задаче 3		1
...		
M_1^5	3	0,1
M_2^5	1	0,6
M_3^5	2	0,3
Итого по задаче 5		1

При определении удельного веса каждого мероприятия (n_i), стоит учитывать, что мероприятия, в пределах одной задачи, могут быть равнозначны между собой относительно их вклада в решение задачи, как M^3_1 и M^3_2 , соответственно. В этом случае удельные веса мероприятий, действующих в рамках одной задачи, будут равны друг другу.

Аналогичным образом осуществляется определение ранга важности и удельного веса в решении общей цели государственной программы по поставленным задачам.

После определения удельного веса для каждого мероприятия и задачи, мы переходим к расчету их результативности.

При определении оценки результативности мероприятий может быть применен один из трех вариантов расчетов, в зависимости от поставленной цели оценки. На оценку результативности государственной программы влияют:

- 1) степень проработанности задач (мероприятий);
- 2) механизм использования финансовых ресурсов;
- 3) механизм непосредственно влияния государственной программы на потребителей.

Поэтому на оценку результативности государственной программы, с учетом установленных выше факторов будут влиять: количество вносимых в программу изменений; полнота и равномерность выделенных на программу ресурсов; время влияние программы относительно ее потребителей и других мероприятий.

Проведение оценочных процедур по трем факторам, влияющим на результативность государственной программы, позволит рассчитать интегральный показатель уровня выполнения цели, каждой задачи и отдельного мероприятия.

Рассмотрим подробно определение показателя результативности мероприятия относительно степени его проработанности (с учетом количества, вносимых в него изменений).

Показатель результативности мероприятия по данному фактору, будет рассчитываться как интегральный показатель, учитывающий две его составляющие: качества и количества вносимых изменений в мероприятие.

Для полноты оценки и с учетом того, что государственные программы подлежат корректировке, для определения интегрального показателя результативности вводится коэффициент «скорости» – $K_{ск}$.

Стоит применять следующее правило: «Кардинальное внесение поправок в программу говорит о низком качестве проработки мероприятия изначально». Следовательно, количество поправок относительно отдельного мероприятия снижает результативность его выполнения.

Этот показатель рассчитывается по формуле (10), относительно количества внесенных поправок за весь период реализации программы.

$$K_{ck(o)} = i/n; \quad (10)$$

где $K_{ck(o)}$ – коэффициент скорости;

n – общее количество внесенных поправок в период реализации программы;

i – порядковый номер очередного изменения.

К примеру, за весь срок реализации программы имеется « n » внесенных поправок в одно мероприятие, следовательно, K_{ck} будет иметь следующие показатели (табл. 45).

Таблица 45

Значения показателя коэффициента «скорости»

Порядковый номер очередного изменения в программу	1i	2i	3i	....	n
K_{ck}	1i/n	2i/n	3i/n	...	1

Если к концу программы, к примеру, будет внесено 20 изменений в одно мероприятие (увеличение или сокращение финансирования), то K_{ck} для самого первого изменения будет существенно ниже (0,05), а для последнего соответственно равен 1.

Составляющие интегрального показателя результативности мероприятия – *качество* вносимых изменений проводится по формуле (11):

$$P_{i1} = 100 - K_{ck} \times 100 \%, \quad (11)$$

где P_i – расчет результативности мероприятия с учетом качества вносимых изменений;

K_{ck} – коэффициент скорости соответствующий последнему изменению внесенных в мероприятие (формула 10).

Составляющие интегрального показателя результативности мероприятия – *количество* вносимых изменений проводится по формуле (12):

$$P_{i2} = 100 - K_{ck(o)} \times 100 \%, \quad (12)$$

где P_i – расчет результативности мероприятия с учетом количества вносимых изменений;

$K_{ck(o)}$ – коэффициент скорости соответствующий общему количеству изменений внесенных в мероприятие

Расчет результативности относительно степени проработки мероприятия (с учетом вносимых изменений) проводится по формулам (13), в табл. 46 представлен алгоритм расчета.

$$P_{Mik} = (P_{i1} + P_{i2}); \quad (13)$$

где $R_{\text{Мік}}$ – расчет результативности мероприятия;

R_{11} – расчет результативности мероприятия с учетом качества вносимых изменений;

R_{11} – расчет результативности мероприятия с учетом количества вносимых изменений.

Далее рассмотрим формулы, которые применяются для определения интегрального показателя результативности мероприятия относительно механизма использования финансовых ресурсов. Расчет производится по формуле (14).

$$R_{\text{Міф}} = n_{\text{ф}} / n_{\text{п}} \cdot 100 \% ; \quad (14)$$

где $R_{\text{Міф}}$ – расчет результативности мероприятия относительно механизма использования финансовых ресурсов (с учетом использованных средств);

$n_{\text{ф}}$ – фактическое количество используемых ресурсов, в р.;

$n_{\text{п}}$ – плановое количество используемых ресурсов, в р..

Третий вариант применяется для расчета интегрального показателя мероприятия относительно механизма, непосредственно связанного с потребителем (с учетом всего срока реализации государственной программы).

Так как государственная программа действует N количество лет, а все мероприятия должны быть реализованы равномерно по периоду действия программы, применим формулу:

$$R_{\text{Міп}} = t \times 100 \% / T, \quad (15)$$

где $R_{\text{Міп}}$ – расчет результативности мероприятия относительно механизма, непосредственно связанного с потребителем (с учетом всего срока реализации);

t – период реализации мероприятия с начала до текущего момента времени, в годах;

T – срок действия мероприятия, в годах.

Рассчитанная результативности мероприятия относительно механизма, непосредственно связанного с потребителем (с учетом всего срока реализации), требует дополнительной корректировки, поскольку, во многих программах мероприятия, определенные в паспорте программы, не соответствуют поставленным задачам, либо дублируются. Таким образом, предлагаем ввести коэффициент соответствия мероприятий, поставленным в программе задачам (табл. 46). Коэффициент соответствия мероприятий, поставленным в программе задачам, определяется экспертным путем.

Коэффициент соответствия мероприятий задачам

Коэффициент соответствия – K_{co}	Значение
0	Дублируется
0,5	Не соответствует задаче
1	Полностью соответствует задаче

Выделив мероприятия, не соответствующие задачам, произведем расчет результативности мероприятия относительно механизма, непосредственно связанного с потребителем с учетом коэффициента соответствия по формуле (16).

$$P_{Minc} = P_{Mip} \times K_{co}, \quad (16)$$

где P_{Minc} – расчет результативности мероприятия с учетом коэффициента соответствия;

P_{Mip} – расчет результативности i мероприятия;

K_{co} – коэффициент соответствия (см. табл. 46).

Для каждого мероприятия, с учетом особенностей его разработки и выполнения, применен расчет результативности из трех предложенных вариантов.

Теперь, когда получены все значения по каждому мероприятию и определены их весовые критерии, можно рассчитать значение каждой задачи (Z_i), для выполнения поставленной цели государственной программы.

Введем формулу (17).

$$P_{Zi} = \Sigma \times (P_{Mi} \times n_i), \quad (17)$$

где P_{Zi} – результат i -й задачи;

P_{Mi} – результат i -го мероприятия;

n_i – удельный вес, определенный для i -го мероприятия.

Таким же образом мы проведем расчет главной цели, представленный по формуле (18):

$$P_{цели} = \Sigma \times (P_{Zi} \times N_i), \quad (18)$$

где $P_{цели}$ – результативность программы в целом;

P_{Zi} – результат i -й задачи;

N_i – удельный вес, определенный для i -й задачи.

Оценив результативность программ по предложенной нами методике, мы видим, что важность каждого мероприятия определяется по вкладу в достижение показателей вышестоящей цели. В результате все мероприятия оказываются ранжированными по важности относительно конкретных задач. При распределении ресурсов в первую очередь обеспечиваются ими наиболее важные задачи, а остальные – по мере нахождения дополнительных средств.

Каждое мероприятие должно иметь указание на ожидаемый от его проведения результат. Этот результат также служит критерием сравнения эффективности конкретных действий.

Далее рассмотрим более детально оценку результативности для областной государственной социальной программы «Молодым семьям – доступное жилье» на 2005–2019 гг., реализуемую в Иркутской области.

Построение «дерева целей». Целью рассматриваемой нами программы является создание механизма государственной поддержки молодых семей в решении жилищной проблемы в Иркутской области. Теперь необходимо просмотреть все задачи, выписать мероприятия, представленные в программе (рис. 33).

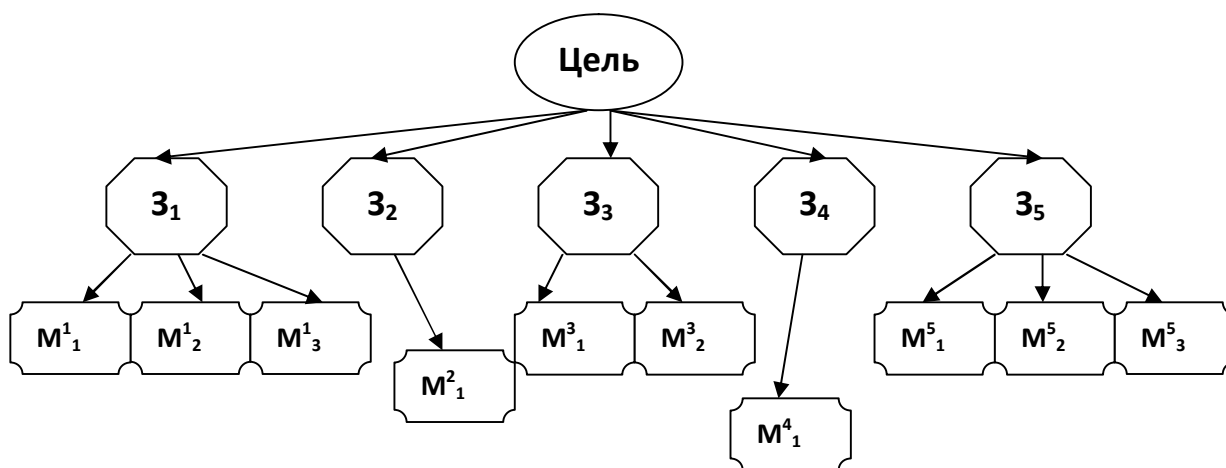


Рис. 33. «Дерево целей» областной государственной социальной программы «Обеспечение жильем – молодых семей» на 2005–2019 гг. Иркутской области

Z_1 – задача: разработка и внедрение на территории Иркутской области правового, организационного и финансового механизма государственной поддержки молодых семей в решении жилищной проблемы.

Z_2 – задача: привлечение финансовых и инвестиционных ресурсов для обеспечения жильем молодых семей.

Z_3 – задача: оказание за счет средств областного бюджета поддержки муниципальным образованиям Иркутской области, привлекающим для решения вышеуказанной проблемы финансовые ресурсы на местном уровне путем консолидации бюджетных и внебюджетных источников финансирования.

Z_4 – задача: формирование условий для повышения заинтересованности молодежи в развитии социально-экономического и производственного потенциала Иркутской области, закрепления молодежи в области.

Z_5 – задача: поддержка и стимулирование инициативы молодых семей по улучшению своих жилищных условий.

M^1_1 – мероприятие: разработка правового акта администрации Иркутской области, определяющего порядок проведения конкурса на предоставление области муниципальным образованиям Иркутской области средств областного бюджета на реализацию Программы.

M^1_2 – мероприятие: разработка муниципальных правовых актов, необходимых для реализации муниципальных программ.

M^1_3 – мероприятие: создание и внедрение системы мониторинга реализации Программы с целью анализа молодежной политики, обобщения и распространения положительного опыта.

M^2_1 – мероприятие: формирование финансового и организационного механизма оказания государственной поддержки молодым семьям в решении жилищной проблемы.

M^3_1 – мероприятие: оказание содействия органам местного самоуправления Иркутской области в разработке муниципальных программ.

M^3_2 – мероприятие: предоставление средств областного бюджета органам местного самоуправления Иркутской области – победителям конкурса муниципальных программ для реализации областной Программы.

M^4_1 – мероприятие: методическое обеспечение реализации Программы, организация подготовки информационно-аналитических материалов.

M^5_1 – мероприятие: предоставление социальных выплат молодым семьям – участникам Программы.

M^5_2 – мероприятие: формирование списков молодых семей – участников Программы, списков детей, рожденных (усыновленных) в молодых семьях – участниках Программы.

M^5_3 – мероприятие: организация информационной и разъяснительной работы среди населения по освещению целей и задач Программы.

Теперь с помощью экспертной оценки определяется ранг важности и рассчитывается удельный вес каждого мероприятия, используя формулы (8), (9), (табл. 47).

Таблица 47

Определение удельного веса каждого мероприятия

Мероприятие	Ранг важности	Удельные веса
M^1_1	1	0,35
M^1_2	1	0,35
M^1_3	2	0,3
M^2_1	1	1
M^3_1	1	0,7
M^3_2	2	0,3
M^4_1	1	1

Мероприятие	Ранг важности	Удельные веса
M_1^5	1	0,6
M_2^5	2	0,3
M_3^5	3	0,1

Оценим результативность по первому направлению – относительно степени проработки мероприятия (с учетом вносимых изменений).

$K_{ск}$ имеет следующие показатели (табл. 48).

Таблица 48

Значения показателя коэффициента «скорости»

Количество изменений / дата изменения	1/	2/	3/	4/	5/	6/	7/	8/	9/	10/	11/	12/
	19.04.06	19.09.07	21.11.07	18.04.08	17.09.08	22.11.08	28.10.09	17.11.10	25.05.11	16.11.11	18.04.12	14.11.12
	0,08	0,16	0,25	0,33	0,41	0,5	0,58	0,66	0,75	0,83	0,91	1,0

Проведем расчет для мероприятия M_1^1 – Разработка правового акта администрации Иркутской области, определяющего порядок проведения конкурса на предоставление области муниципальным образованиям Иркутской области средств областного бюджета на реализацию программы.

За 8 лет реализации программы число внесенных изменений составило 12, а так как изменения в мероприятия были внесены единожды (19.04.06), то 12 внесенных изменений составят 100 %, а одно внесенное изменение – 8 % (табл. 49). Расчет результативности мероприятия M_1^1 производится по формулам (11–13).

Таблица 49

Расчет результативности M_1^1

Показатель	%
Качество	$100 - 8 = 92$ (11)
Количество	$100 - 8 = 92$ (12)
Итого:	$(92 + 92) / 2 = 92$ (13)

Проведем расчет для M_3^1 : Создание и внедрение системы мониторинга реализации Программы с целью анализа молодежной политики обобщения и распространения положительного опыта.

Данное мероприятие было сформировано изначально корректно и никаким изменениям не подвергалось, следовательно, результат по нему составляет 100 %.

Проведем расчет для M_2^1 : формирование финансового и организационного механизма оказания государственной поддержки молодым семьям в решении жилищной проблемы.

Изменения в мероприятие были внесены девять раз (19.04.06; 19.09.07; 21.11.07; 18.04.08; 28.10.09; 17.11.10; 25.05.11; 16.11.11 и 14.11.12). Берем коэффициент «скорости» с учетом последнего изменения (табл. 48). Количество изменений по данному мероприятию составило 9. Расчеты представлены в табл. 50.

Таблица 50

Расчет результативности M^2_1

Показатель	%	
Качество	$100 - 100 = 0$	(11)
Количество	$100 - 75 = 25$	(12)
Итого:	$(0 + 75) / 2 = 37,5$	(13)

M^3_2 – мероприятие: предоставление средств областного бюджета органам местного самоуправления Иркутской области – победителям конкурса муниципальных программ для реализации областной программы.

Всего по программе заложено 984,62 млн р. По плану за 8 лет должно было быть освоено 60,5 %, но по факту оказалось – 57,97 %, т. е. результативность по данному мероприятию снизилась за 8 лет на 2,53 % или на 27,766 млн р. Расчет производится по следующей формуле:

$$PM^3_2 = (956,854 / 984,62) \times 100 \% = 97,47 \%. \quad (19)$$

Оценим результативность по третьему направлению – относительно механизма, непосредственно связанного с потребителем (с учетом всего срока реализации).

Проведем расчеты для мероприятий:

M^1_2 : разработка муниципальных правовых актов, необходимых для реализации муниципальных программ;

M^3_1 : оказание содействия органам местного самоуправления Иркутской области в разработке муниципальных программ;

M^4_1 : методическое обеспечение реализации Программы, организация подготовки информационно-аналитических материалов;

M^5_1 : предоставление социальных выплат молодым семьям – участникам Программы;

M^5_2 : формирование списков молодых семей участников Программы, списков детей, рожденных (усыновленных) в молодых семьях – участниках Программы;

M^5_3 : организация информационной и разъяснительной работы среди населения по освещению целей и задач Программы.

Так как программа действует 15 лет (Т), а все мероприятия осуществляются из года в год в одинаковой пропорции, применим формулу (15). Рассчитаем результативность мероприятий на 8 году (t) реализации программы.

$$\text{Результат} = 8 \times 100 \% / 15 = 53,3 \%$$

Используя формулу (17) и табл. 47, получаем результативность мероприятий в процентах:

$$M^1_1 = 92 \times 0,35 = 32,2 \% ; M^1_2 = 53,3 \times 0,35 = 18,7\% ; M^1_3 = 100 \times 0,3 = 30 \% ;$$

$$M^2_1 = 12,5 \times 1 = 12,5 \% ;$$

$$M^3_1 = 53,3 \times 0,7 = 37,3 \% ; M^3_2 = 97,47 \times 0,3 = 29,2 ;$$

$$M^4_1 = 53,3 \times 1 = 53,3 \% ;$$

$$M^5_1 = 53,3 \times 0,6 = 32 \% ; M^5_2 = 53,3 \times 0,3 = 16 \% ; M^5_3 = 53,3 \times 0,1 = 5,3 \% .$$

Находим результативность задач:

задача 1 – разработка и внедрение на территории Иркутской области правового, организационного и финансового механизма государственной поддержки молодых семей в решении жилищной проблемы достигнута на 80,9 %;

– задача 2 – привлечение финансовых и инвестиционных ресурсов для обеспечения жильем молодых семей на 12,5 %;

– задача 3 – оказание за счет средств областного бюджета поддержки муниципальным образованиям Иркутской области, привлекающим для решения вышеуказанной проблемы финансовые ресурсы на местном уровне путем консолидации бюджетных и внебюджетных источников финансирования на 66,5 %;

– задача 4 – формирование условий для повышения заинтересованности молодежи в развитии социально-экономического и производственного потенциала Иркутской области, закрепление молодежи в области на 53,3 %;

– задача 5 – поддержка и стимулирование инициативы молодых семей по улучшению своих жилищных условий на 53,3 %.

Таким же образом мы проведем расчет главной цели (табл. 51).

Расчет результативности программы в целом произведен по формуле (18), определив ранг важности и удельный вес каждой задачи программы.

Таблица 51

Расчет главной цели программы

Задачи	Ранг важности	Уд. вес задачи	Результативность i-й задачи, %	Расчет с учетом уд. весов по задачам, %	Итоговый результат, %
З ₁	2	0,2	80,9	80,9 × 0,3	16,2
З ₂	1	0,3	12,5	12,5 × 0,3	3,75
З ₃	1	0,3	66,5	66,5 × 0,3	19,95
З ₄	3	0,1	53,3	53,3 × 0,1	5,3
З ₅	3	0,1	53,3	53,3 × 0,1	5,3
Итого:		1			50,5

Наглядно расчеты по методике представлены на рис. 34.

Основными задачами в программе являются первые три – разработка и внедрение на территории Иркутской области правового, организационного и финансового механизма государственной поддержки молодых семей в решении жилищной проблемы; привлечение финансовых и инвестиционных ресурсов для обеспечения жильем молодых семей; оказание за счет средств областного бюджета поддержки муниципальным образованиям Иркутской области, привлекающим для решения вышеуказанной проблемы финансовые ресурсы на местном уровне путем консолидации бюджетных и внебюджетных источников финансирования, а остальные сопутствующими.

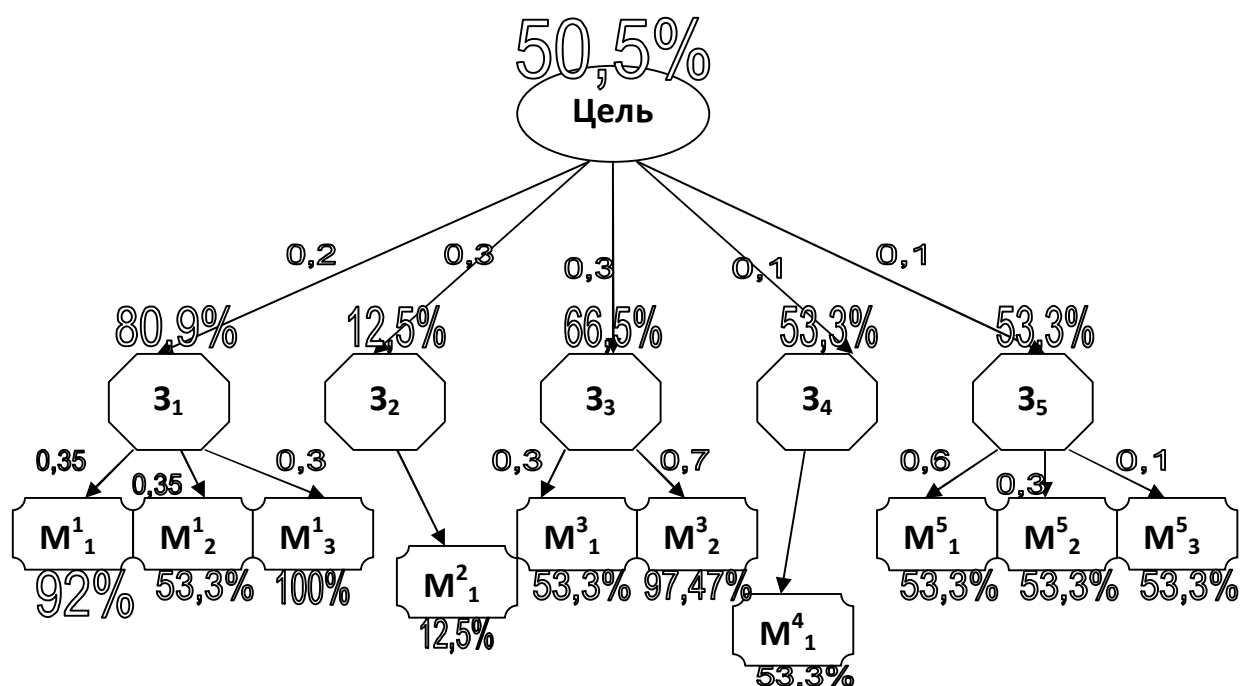


Рис. 34. Результативность областной государственной социальной программы «Обеспечение жильем – молодых семей» на 2005–2019 гг. Иркутской области за период с 2005 по 2012 г.

Получается, что результат по главной цели составил 57,55 %, что свидетельствует о степени завершения программы в целом, учитывая ее короткий срок реализации с 2005 по 2012 г.

Полученная интегральная оценка результативности по ОГСП «Молодым семьям – доступное жилье» на 2005–2019 гг. позволила сузить проблемные места программы, и принесет существенный вклад в ее дальнейшее развитие.

4.3. Оценка государственных программ в условиях бюджетирования, ориентированного на результат

В настоящее время все государственные организации, получая бюджетные средства как в виде сметного, так и целевого финансирования, обязаны отвечать за результат своей деятельности.

Среди современных методов, обеспечивающих результативность бюджетных расходов, особую роль играют среднесрочное финансовое планирование расходов и бюджетирование, ориентированное на результат.

Поэтому метод бюджетирования, ориентированного на результат, как элемент, улучшающий программно-целевой метод управления бюджетными расходами, должен быть использован на всех этапах программно-целевого управления, представленных на рис. 35

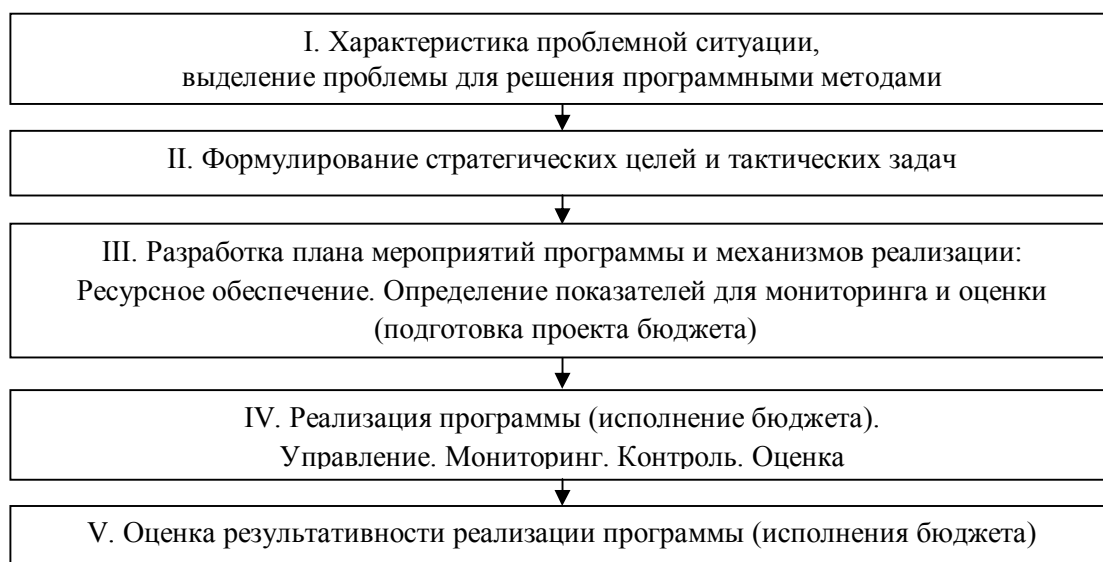


Рис. 35. Этапы программно-целевого управления

Основные принципы бюджетирования, ориентированного на результат¹, заключаются в следующем:

- соответствие поставленных задач реальному финансированию;
- соизмерение достигнутых результатов с затратами с увеличением отдачи;
- постоянный контроль использования ресурсов и полученных результатов.

Рассмотрим технологию бюджетирования, ориентированного на результат, применительно к представленным этапам программно-целевого управления.

Бюджетирование, ориентированное на результат, берет начало из бюджетирования в коммерческой сфере². Однако на уровне организаций и органов го-

¹ Савчук В. Стратегические принципы бюджетирования: теория, реальность и реализация [Электронный ресурс] // Финансовый директор. 2004. № 9. URL: <http://www/gaap.ru/magazines/findir/>.

² Гамукин В. Новации бюджетного процесса: бюджетирование, ориентированное на результат // Вопросы экономики. 2005. № 2.

сударственной власти бюджетирование, ориентированное на результат, имеет ряд особенностей, отличающих его от коммерческого бюджетирования¹.

В отличие от коммерческой сферы, в общественном секторе сложно формализовать цели для оценки результативности предоставления общественных услуг. С другой стороны, система бюджетирования, ориентированное на результат, имеет схожие черты с программно-целевым методом управления и дополняет его в современных условиях.

При внедрении бюджетирования, ориентированного на результат, одним из наиболее важных шагов является разработка нормативно-методической базы, включающей выбор внедряемой модели, концепцию внедрения нормативно-правовой базы, механизм мониторинга и другие элементы. Метод бюджетирования, ориентированного на результат, основан на среднесрочном программно-целевом управлении и базируется на достаточно обширной нормативно-правовой базе² и методических материалах, разрабатываемых на уровне министерств, ведомств и организаций.

В настоящее время в России, с учетом международного опыта, используются следующие основные инструменты внедрения бюджетирования, ориентированного на результат:

- доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования³;
- целевые программы (долгосрочные, ведомственные)⁴ [ст. 179];
- реестр расходных обязательств [ст. 87];
- реестр государственных (муниципальных) услуг [ст. 6];
- государственные (муниципальные) задания [ст. 6, 69.2];
- обоснования бюджетных ассигнований [ст. 6].

¹ Хруцкий В. Е., Сизова Т. В., Гамаюнов В. В. Внутрифирменное бюджетирование: настольная книга по постановке финансового планирования. М. : Финансы и статистика, 2002. 400 с.; Щиборщ К. В. Бюджетирование деятельности промышленных предприятий России. М. : Дело и Сервис, 2001. 544 с.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации ; Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования Минфина и Минэкономразвития России; Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования : постановление Правительства РФ от 03.06.2004 г. № 249 // Рос. газ. 2004. 22 мая; О мерах по повышению результативности бюджетных расходов : постановление Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249 // Там же; Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана РФ и проекта Федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год : постановление Правительства РФ от 06.03.2005 г. № 118 // Там же. 2005. 7 марта. Об утверждении Положения о разработке сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ на 2006–2008 гг. : постановление Правительства РФ от 27.04.2005 г. // Там же. 28 апр. ; Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. : постановление Правительства РФ // Там же. 2001. 23 мая.

³ Постановление Правительства РФ от 03.06.2004 г. № 249.

⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Реестр расходных обязательств как «свод законов и иных нормативно-правовых актов, обуславливающих обязательства и правовые основания для расходных обязательств с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств»¹ [ст. 87 п. 2] не является элементом бюджетирования, ориентированного на результат. Он обеспечивает лишь нормативно-правовое закрепление расходов бюджетов, а не их целевую направленность. Однако реестр необходим для отдельного планирования действующих и принимаемых обязательств, поскольку именно на его основе осуществляется планирование действующих обязательств.

Важным элементом бюджетирования, ориентированного на результат, является реестр государственных (муниципальных) услуг – «перечень оказываемых населению и/или юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг, за организацию предоставления которых несет ответственность соответствующее публично-правовое образование» [ст. 6], так как результативность бюджетных расходов складывается из результативности деятельности каждой государственной организации, оказывающей услуги населению. Качество оказываемых населению услуг регламентировано ГОСТ², а критерии результативности разрабатываются министерствами и ведомствами в соответствующей сфере деятельности.

По аналогии с бюджетированием в коммерческой сфере применительно к бюджетному процессу алгоритм бюджетирования, ориентированного на результат, включает следующие этапы, указанные в табл. 52.

Таблица 52

Этапы бюджетирования, ориентированного на результат

Номер этапа	Наименование этапа	Содержание этапа
1	Подготовка и анализ необходимой информации	В бюджетном механизме исполнением бюджета занимается казначейство, которое должно отслеживать и анализировать бюджетную и небюджетную информацию на основе системы критериев оценки оптимальности бюджетного плана, так как информационные потоки БОР далеки от оптимальности
2	Формулировка целей и задач деятельности	На уровне власти предполагается масштабная система целей и задач: – цели и задачи уровня власти; – цели и задачи органа власти; – цели и задачи учреждения; – цели и задачи самой социальной деятельности. Формализовать указанные цели и задачи сложно из-за от-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации.

² Шалабин Г. В. Указ. соч.

Номер этапа	Наименование этапа	Содержание этапа
		сутствия прямых индикаторов эффективности и результативности в отличие от предприятий, где целью может являться максимизация прибыли
3	Формирование целевых показателей и ограничений	В общественной сфере затруднительно из-за сложностей 2 этапа. Поэтому перед внедрением бюджетирования, ориентированного на результат, задача заключается в определении формализованных показателей и индикаторов, которые могут стать результатами бюджетирования
4	Выявление полного перечня альтернатив	В настоящее время в бюджетном планировании альтернативы возможны в виде оптимистических, пессимистических и реальных прогнозов социально-экономического развития при сохранении преемственности в бюджетной сфере и последовательности реформирования. Однако общественный бюджет не может резко изменить объемы финансирования и целевое направление в отличие от коммерческих структур
5	Выбор допустимых вариантов бюджета	Формально вариативное бюджетирование провозглашено, но подготовка альтернативного бюджета с детализацией по разделам и статьям бюджетной классификации не представляется возможной
6	Предварительный выбор лучшего варианта	Для бюджета критерием выбора может быть предельный размер бюджетного дефицита или налоговые поступления. Лучший вариант бюджета выбирается путем согласования
7	Оценка варианта со стороны управляющего	В бюджетном процессе к управляющему относятся реальные управленцы – органы управления, губернаторы, мэры. В отличие от коммерческих организаций руководители территорий не свободны в выборе вариантов расходов, так как в общественном секторе правильным будет сохранение или расширение социальных обязательств перед населением; кроме того, они не могут оказать реального воздействия на формирование доходов
8	Корректировка бюджета	Корректируются показатели планируемого финансирования, что предполагает высокую ответственность управляющего лица или органа, осуществляющего бюджетирование, ориентированное на результат
9	Выбор единственного варианта	Осуществляется представительным органом власти, ограниченным в своих правах по корректировке бюджетных показателей, т. е. корректировка сводится к санкционированию бюджета, причем в каждом последующем чтении возможности выбора все больше сокращаются. Выбор единственного варианта бюджета Думой не гарантирует его оптимальность
10	Обеспечение работ по выполнению бюджета	Делегирование полномочий соответствующим исполнительным структурам

Номер этапа	Наименование этапа	Содержание этапа
11	Выполнение бюджета	Поступление доходов в бюджет и внебюджетные фонды и выделение средств бюджетополучателям согласно представленным программам
12	Составление отчета о выполнении	Оценка исполнения бюджета, сравнение фактически достигнутых результатов с планируемыми

Из таблицы видно, что в технологии бюджетирования, ориентированного на результат, как и в программно-целевом управлении, выделяются блоки анализа бюджетной ситуации, выбора цели и вариантов ее реализации, блок исполнения бюджета с системой корректировки и блок оценки. Однако, в настоящее время, несмотря на разговоры о необходимости внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в систему государственного бюджетного управления, на самом деле бюджетирование рассматривается отдельно от программно-целевого управления. Поэтому, в соответствии с современными требованиями необходимо соединить бюджетирование, ориентированного на результат, с этапами программно-целевого управления. Рассмотрим особенности бюджетирования, ориентированного на результат, на всех этапах программно-целевого управления.

На первом этапе программно-целевого управления «Характеристика проблемы для решения программными методами» в рамках результативного бюджетирования (как разновидности финансового планирования) проводится анализ существующей ситуации, инвестиционных и финансовых возможностей организации и конкретной территории на основе подготовленной информации о данной проблеме; прогнозируются последствия текущих решений (риски) для избежания неожиданностей и определения связи между текущими и будущими решениями.

На втором этапе «Формулирование целей и задач» в рамках бюджетирования разрабатывается иерархия целей, выделяются приоритетные конкретные цели, реально финансируемые в планируемый период времени в соответствии с возможностями бюджета по представленным программам организаций; проводится оценка поставленных стратегических целей и тактических задач в соответствии с назначением организаций и направлений развития территории.

На третьем этапе программно-целевого управления «Разработка плана мероприятий программы и механизмов реализации» проводится предварительная оценка результативности конкретных мероприятий программы на основе разработанных целевых индикаторов результативности в соответствующей сфере бюджетных услуг. Поскольку целевые программы территорий и организаций разрабатываются в государственном секторе экономики и социальной сферы с ориентацией на более полное и качественное удовлетворение потребностей населения в государственных услугах, то сложность бюджетирования в общественном секторе

заключается в четком определении индикаторов результативности по сферам услуг и определении связи между затратами и результатами.

Технология бюджетирования ориентирована на финансовые показатели, недостаток которых в том, что они отражают прошлые результаты. Текущие финансовые показатели отражают достижение краткосрочных целей, которые могут не точно отражать долгосрочные цели. Поэтому необходимо сбалансирование краткосрочных (оперативных) и долгосрочных целей (стратегических).

На этапе разработки программ и бюджета важным элементом является определение показателей мониторинга результативности. Оценочные показатели мониторинга должны быть объективны, достоверны, прозрачны, экономичны, полны, сопоставимы по периодам и регионам, соответствовать международной практике, своевременны, регулярны и адекватно отражать происходящие социально-экономические изменения.

На практике сформировать систему параметров оценки результативности деятельности органов власти сложно по следующим причинам:

- трудно четко определить и сбалансировать цели, подцели и задачи отдельных структур;

- сложно формализовать большинство социальных целей количественными и качественными индикаторами. При этом при сравнении «затраты – результат» в ходе оценке результативности социальных «иждивенческих» для бюджета услуг (здравоохранение, образование, соцзащита и др.) повышение заработной платы в бюджетном секторе ведет к росту затрат, что противоречит принципам результативного бюджетирования. В инвестиционном секторе (промышленность, строительство, дороги, инженерная инфраструктура) услуги предоставляются на конкурентной основе, которые закупает государство, которое почти не имеет собственности в этом секторе¹.

- существуют недоработки в законодательной базе по бюджетированию, ориентированному на результат;

- существуют проблемы с финансированием внедрения бюджетирования, ориентированного на результат.

На четвертом этапе «Исполнение программы (бюджета)» главным элементом системы бюджетирования, ориентированного на результат, является мониторинг текущих показателей результативности программ, бюджетных расходов и бюджетных услуг².

Мониторинг результативности бюджетных расходов необходим:

- для конкурсного отбора программ с целью выбора наиболее эффективных;

¹ Федеральный закон РФ от 29.07.2010 г. № 210.

² Гараджа М. Ю. Указ. соч.

- исключения неэффективных мероприятий или программных мероприятий в ходе их реализации;
- осуществления непрерывного контроля реализации программ;
- выявления проблемных мест;
- своевременного корректирования структуры и механизмов реализации программ;
- повышения прозрачности программ.

Мониторинг результативности бюджетных услуг необходим:

- для отслеживания результатов и эффекта от осуществляемой деятельности;
- своевременного определения успехов или неудач и корректировки своей деятельности;
- осуществления сравнительного анализа и выявления тенденций;
- планирования деятельности на основе достигнутых результатов;
- сравнения собственных показателей с показателями др. регионов и городов (для изучения чужого опыта при решении подобных проблем);
- разработки договоров по предоставлению услуг с указанием ожидаемых результатов и критериев оценки.

В процессе мониторинга бюджетных услуг различают три этапа:

- 1) предварительное определение необходимых будущих результатов или выгод;
- 2) сопоставление полученных результатов с запланированными;
- 3) предоставление отчетности государственным структурам по итогам анализа результативности для принятия решений о дальнейшей деятельности бюджетных организаций или реализации программ.

Мониторинг и оценка результативности услуг проводится на основе разработанных количественных и качественных показателей (индикаторов) непосредственных результатов деятельности (объема и качества оказанных услуг потребителям) и показателей конечных результатов деятельности (эффекта для потребителей от оказанных государственных услуг). При этом предпочтение отдается конечным показателям, а в случае невозможности их использования – показателям непосредственных результатов¹. На этапе исполнения также проводится мониторинг ежеквартальных отчетов об исполнении программ, корректировка текущей деятельности организаций, на основании чего вносятся изменения в реализацию программ.

На последнем этапе программно-целевого управления «Оценка результативности реализации программы (исполнения бюджета)» в рамках результативно-

¹ Кукшенёва О. В., Широкова Т. Е. Основные подходы к стратегии развития региона [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fstrategy.ru/organizations.php?action=show@d=57>.

го бюджетирования проводится итоговая оценка фактически достигнутых результатов организацией (регионом) по сравнению с установленными в финансовом плане целями и анализ выполнения программ и бюджета в целом. Оценки фактических результатов позволяют сравнивать достигнутые параметры с ожидаемыми и анализировать причины возникших отклонений. Эти оценки служат основой для определения объема бюджетных ассигнований на следующий год, в том числе для сокращения или досрочного прекращения финансирования деятельности в случае неэффективной работы. Кроме того, оценки позволяют устанавливать целесообразность дальнейшего выполнения программы, деятельности министерства или ведомства по реализации конкретной или решению задачи.

Таким образом, целесообразно внедрить технологию бюджетирования, ориентированного на результат, в качестве элемента совершенствования программно-целевого управления на всех этапах программно-целевого управления (рис. 36).



Рис. 36. Внедрение в систему программно-целевого управления элементов бюджетирования, ориентированного на результат

В соответствии с требованиями результативности бюджетных расходов в 2010 г. в бюджетной сфере были приняты важные нормативные документы, регламентирующие деятельность государственных учреждений. Согласно закону № 83-ФЗ типами государственных, муниципальных учреждений признаются автономные, бюджетные и казенные.

Казенные учреждения финансируются по смете для выполнения текущей деятельности и могут осуществлять деятельность, приносящую доходы, которые поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ. Бюджетные и автономные учреждения получают бюджетное государственное (муниципальное) задание по оказанию услуг населению. Финансовое обеспечение бюджетных учреждений для выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется в виде бюджетных субсидий с учетом расходов на содержание имущества, закрепленного на праве оперативного управления. За оказанные услуги сверх установленного задания взимается плата. Таким образом, учреждения получили, с одной стороны, определенную финансовую самостоятельность в рамках средств, выделенных по сметам и ведомственным целевым программам, а с другой – право распределять средства в зависимости от результата.

Однако использование программно-целевого управления в регионах и организациях в условиях внедрения этих законов требует перераспределения средств по программам. Кроме того, проблемой является недоработка правовой базы в части оценки результативности деятельности организаций, оказывающих услуги населению в рамках целевых программ. Для оценки результативности услуг и программ необходима разработка особого механизма, чтобы определить сферы ответственности за результат программы: либо за результат отвечают органы, разрабатывающие программу, либо – исполнители программы. Таким образом, при внедрении бюджетирования, ориентированного на результат, с учетом нововведений указанных законов изменяется принцип финансирования государственных учреждений и регионов.

Исходя из этого, в системе управления социально-экономическим развитием региона в условиях внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, появился ряд инструментов управления (табл. 53).

Таблица 53

Инструменты управления социально-экономическим развитием регионов

Направления для сравнения	Существующие инструменты управления социально-экономическим развитием	Инструменты управления социально-экономическим развитием в условиях бюджетирования, ориентированного на результат	Нормативное обоснование на федеральном и региональном уровне
1. Доку-	1. Программы соци-	1. Программы социально-	1. Постановление Пра-

Направления для сравнения	Существующие инструменты управления социально-экономическим развитием	Инструменты управления социально-экономическим развитием в условиях бюджетирования, ориентированного на результат	Нормативное обоснование на федеральном и региональном уровне
менты	ально-экономического развития территории 2. Целевые программы по сферам деятельности	экономического развития 2. Целевые программы по сферам жизнедеятельности 3. Реестр государственных и муниципальных услуг, предоставляемых на основе государственных заданий [104] 4. Административный регламент, содержащий стандарт услуги и показатели результата 5. Публичные обязательства	вительства Иркутской области № 116-пп от 15.04.09 г. 2. Постановление Правительства Иркутской области № 6-па от 19.02.08 г. 3. ФЗ № 210 от 27.07.10г 4. То же 5. То же
2. Вид финансирования	1. Сметно-бюджетное финансирование для исполнения расходных обязательств	1. Сметное финансирование 2. Субсидии из бюджета на выполнение услуг	1. Бюджетный кодекс РФ 2. ФЗ № 83-ФЗ от 8.05.2010 г.
3. Критерии оценки деятельности	1. Выполнение показателей программ социально-экономического развития 2. Уровень финансирования программ социально-экономического развития	1. Показатели результативности программ социально-экономического развития 2. Показатели результативности ведомственных целевых программ	1. Методика оценки эффективной реализации ДЦП Иркутской области от 15.04.09 г. № 12-мпр 2. Отсутствует
4. Срок оценки целевых программ	1. До утверждения целевых программ в период ее согласования	1. До утверждения целевых программ 2. В процессе реализации целевых программ 3. Учет последствий реализации целевых программ	1. Постановление Правительства Иркутской области от 15.04.09 г. №116-пп 2. То же. 3. Отсутствует
5. Методы оценки целевых программ	1. Субъективный подход (со стороны органов власти)	1. Субъективный подход (баллы экспертов) 2. Социальный подход (участие общественности) 3. Экономический подход (учет рисков)	Методические рекомендации по разработке ФЦП от 11.03.97 г. 3. Отсутствует

В системе результативного программно-целевого управления важным элементом является оценка результативности региональной целевой программы в целом и отдельных этапов ее формирования и реализации.

Для оценки результативности региональных целевых программ в рамках бюджетирования, ориентированного на результат, с учетом рекомендаций Всемирного банка и в соответствии с методическими рекомендациями¹, научными организациями, исследовательскими центрами при министерствах и ведомствах² разработаны различные методики оценки результативности в конкретной сфере деятельности. Эти методики основаны на балльных, весовых, числовых, интегральных и порядковых критериях и отличаются разной степенью сложности, охватом и глубиной проработки показателей.

Экспертные балльные методики оценки реализации программ широко распространены и практически апробированы на международном уровне, а также в России, в том числе на уровне регионов (Новосибирской, Калужской, Нижегородской, Самарской, Челябинской, Пермской и др. областях), удобны в силу своей простоты, ясности, доступности, объективности, эффективности.

В целом виды оценок в программно-целевом управлении предусматривают:

- предварительную оценку региональных целевых программ и их ранжирование по соответствию установленным параметрам;
- оценку процесса выполнения региональных целевых программ;
- оценку результатов реализации программных мероприятий;
- оценку последствий реализации региональных целевых программ и мультипликативный эффект на регион;
- оценку социальной и экономической эффективности реализации региональных целевых программ.

Обобщая накопленный опыт, нами предложена методика оценки региональных государственных программ, включающая две группы оценок: на предварительном этапе программно-целевого управления и на этапе реализации с учетом рисков невыполнения программы.

Алгоритм оценки качества разработки и риска невыполнения региональной целевой программы с учетом предложенной методики оценки региональных целевых программ (РЦП) представлен на рис. 37.

¹ Методика формирования и анализа комплексных программ ...

² Приказ Минэкономразвития и внешних связей Республики Бурятия и Министерства финансов Республики Бурятия № 137/№ 67 ; Постановление Правительства Иркутской области № 116-пп; Методика оценки целесообразности разработки долгосрочных целевых программ Иркутской области от 15.04.2010 г. № 11-мпр, Методика оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ Иркутской области от 15.04.2010 г. № 12-мпр ; Методика формирования и анализа комплексных программ ...; Постановление Президента Респ. Карелия от 15.08.08 г. № 2127 ; Постановление Правительства Яросл. обл. от 27.08.2008 № 448-п ; Методика оценки и рейтингования областных целевых программ в Ярославской области : постановление Правительства Яросл. обл. от 3.03.2008 г. № 41 ; Постановление Правительства Яросл. обл. от 27.08.2008 г. № 449-п.; Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 594.

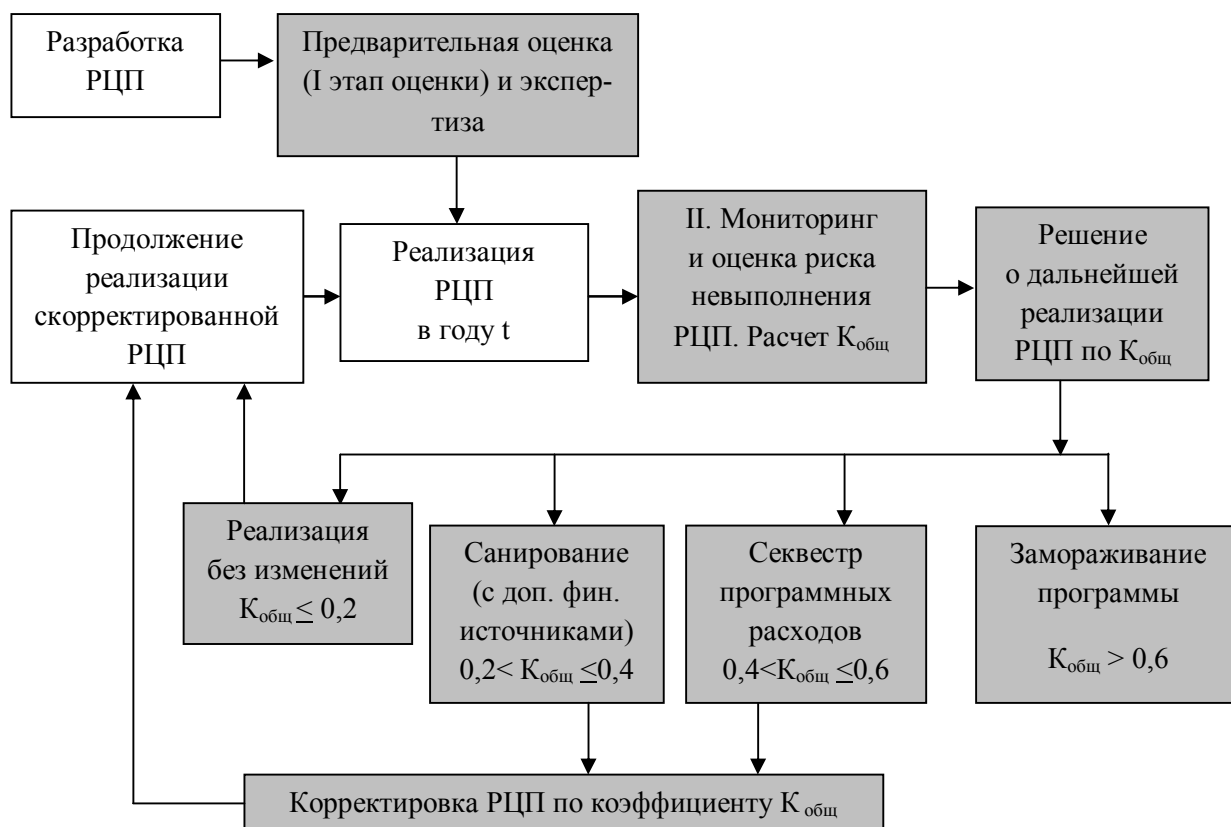


Рис. 37. Алгоритм оценки качества разработки и риска невыполнения региональной целевой программы

По итогам предварительной оценки качества проработки программы по ряду критериев проводится ранжирование региональных целевых программ для принятия решения о финансировании из регионального бюджета. На этапе выполнения региональных целевых программ проводится оценка фактического финансирования с учетом рисков недофинансирования, ведущих к срыву программ, в целях принятия решения о продолжении финансирования.

Цикл реализации региональных целевых программ включает этапы:

1. Разработка региональных целевых программ на основе анализа ситуации, выделении проблемы, целей и задач, разработки мероприятий по решению проблемы.

2. Реализация региональных целевых программ с постоянным отслеживанием достигнутых результатов (мониторингом) и их оценкой (по финансированию, по фактическому выполнению мероприятий, достижению показателей (индикаторов) программы).

3. Разработка новых показателей на основе оценки результатов выполнения региональных целевых программ, принятие решения о целесообразности продолжения программы и порядку ее финансирования.

При оценке результативности программ нами предлагается две группы оценок (балльная и стоимостная):

1. Предварительная оценка качества разработанных программ и их ранжирование по критериям соответствия различным параметрам (балльная).

2. Оценка результативности по бюджетным расходам (стоимостная).

Первая группа оценок определяет качество проработанности программы и не требует детального анализа цифровых данных и создания компетентной экспертной группы. Оценка проводится по балльной системе по паспорту программы.

Вторая группа оценок предусматривает расчет бюджетной обеспеченности целей программы и требует наличия плановых и фактических показателей по объемам финансирования на каждом этапе реализации программы.

1. Качество проработки программ предлагается определять по следующим критериям, представленным в табл. 54. Максимальное число баллов (11 баллов) говорит об учете всех требований к разработке целевой программы; свыше 9–11 – хорошее качество, свыше 6 до 8 – среднее, менее 6 баллов – низкое качество разработки программы, требующее ее доработки.

Таблица 54

Экспертная оценка проработки программ

№ п/п	Название критерия	Показатель	Оценка (баллы)
I. Требования к разработке региональных целевых программ			
1	Соответствие цели региональной целевой программы приоритетам федерального уровня	Соответствует Не соответствует	1 0
2	Соответствие цели региональной целевой программы приоритетам Иркутской области	Соответствует Не соответствует	1 0
3	Необходимость межотраслевой и межведомственной координации работ по этапам реализации задач программы	Требуется Не требуется	1 0
4	Наличие экономического анализа проблемной ситуации для решения программным методом	Есть Нет	1 0
II. Индикативность (измеримость) результатов			
5	Наличие количественно измеримых целевых показателей (индикаторов), отражающих цели программы и достижение ее результатов	Есть Нет	1 0
6	Наличие исходных (базовых) значений целевых индикаторов и годовых показателей для оценки хода реализации программы	Есть Нет	1 0
7	Наличие показателей эффективности от реализации программных мероприятий, в том числе затраты на единицу результата	Есть Нет	1 0
III. Оценка финансовой эффективности и ресурсной обеспеченности			
8	Наличие федеральной (республиканской) целевой программы аналогичной направленности	Есть Нет	1 0

№ п/п	Название критерия	Показатель	Оценка (баллы)
9	Наличие бюджетного и социального эффекта от реализации мероприятий в отчетном году	Есть Нет	1 0
10	Наличие внебюджетного финансирования мероприятий целевой программы	Есть Нет	1 0
11	Наличие инвестиционных расходов или НИОКР в общем объеме затрат на реализацию целевой программы	Есть Нет	1 0

2. Определение финансовой реализуемости программ для принятия управленческих решений по финансированию на следующий год.

В процессе реализации возникают риски невыполнения программы по различным причинам, учитываемые с помощью общего коэффициента риска ($K_{\text{общ}}$). Риски финансирования программ связаны с неравномерностью распределения финансирования по годам и этапам, со снижением финансирования из-за дефицита бюджета. Чем выше риск невыполнения программы, тем более радикальные решения принимаются органами власти по дальнейшей реализации. По итогам расчета коэффициента риска невыполнения программы $K_{\text{общ}}$ выносятся решение:

1) о замораживании программы (из-за нецелесообразности продолжения в связи с хроническим недофинансированием), если $K_{\text{общ}} > 0,6$;

2) секвестировании программных расходов для продолжения реализации программы, если $0,4 < K_{\text{общ}} \leq 0,6$;

3) санировании программы с привлечением дополнительных финансовых источников и продолжением программы, если $0,2 < K_{\text{общ}} \leq 0,4$.

4) дальнейшей реализации без изменений, если $0 < K_{\text{общ}} \leq 0,2$.

Порядок расчета показателей.

Для определения финансовой реализуемости предлагается использовать следующие коэффициенты:

1. Коэффициент общего риска невыполнения программы, определяемый как $K_{\text{общ}} = K_{\text{сред } t}^{\text{факт}} + K_{\text{сниж } t} + K_p$;

2. Коэффициент равномерности финансирования по годам – $K_{\text{сред } t}^{\text{факт}}$;

3. Коэффициент планового снижения бюджетного финансирования программы на этапе (в году t) $K_{\text{сниж } t}$;

4. Коэффициент, характеризующий динамику (своевременность) финансирования в отчетном периоде:

за полугодие – $K_{\text{тек}}^{n/2}$, за год – $K_{\text{тек}}^n$.

5. Коэффициент риска недофинансирования программы K_p .

Рассмотрим порядок расчета коэффициентов.

1. Расчет коэффициента равномерности финансирования ($K^{\text{факт}}_{\text{сред } t}$) по годам рассчитывается умножением доли запланированного финансирования на долю равномерного финансирования. Чем меньше $K^{\text{факт}}_{\text{сред } t}$, тем более равномерно распределено финансирование программы, что снижает риск ее невыполнения

$$K^{\text{факт}}_{\text{сред } t} = d^{\text{план}}_t \times d^{\text{рав}}_t$$

$$d^{\text{план}}_t = \Phi^{\text{план}}_t / X$$

$$d^{\text{рав}}_t = 1/T,$$

где $d^{\text{план}}_t$ – доля запланированного финансирования программы в году t ;

$\Phi^{\text{план}}_t$ – плановое финансирование программы в году t *;

$d^{\text{рав}}_t$ – доля равномерного финансирования **;

X – общий объем финансирования программы;

T – срок реализации программы;

t – текущий год реализации программы.

* $\Phi^{\text{план}}_t$ принимается по паспорту программы.

В связи с кризисом 2008 г. по части программ было проведено плановое снижение финансирования в 2008–2009 гг. Для расчетов берется «новое» плановое сниженное финансирование с внесенными в паспорт изменениями. По «неурезанным» программам финансирование берем по паспорту программы, если снижения финансирования не происходило.

** Если весь объем финансирования (X) программы принять за 1 и разделить на срок реализации программы T ($1/T$), то при равномерном финансировании $d^{\text{рав}}_t = 1/T$ (например, если срок реализации программы 4 года, $d^{\text{рав}}_t = 1/4$; если 3 года – $d^{\text{рав}}_t = 1/3$ и т. д.).

Как было указано выше, низкое значение $K^{\text{факт}}_{\text{сред } t}$ свидетельствует о более равномерном финансировании программы и низком риске ее невыполнения. Однако с учетом специфики программы неравномерность распределения средств по годам может быть приемлема, если, например, в начале программы большие инвестиционные расходы (строительство, приобретение оборудования), а в дальнейшем расходы идут на текущие организационные мероприятия и выплаты. При отсутствии инвестиционных расходов, когда средства выделяются на текущие организационно-методические мероприятия, программа должна финансироваться достаточно равномерно, т. е. $d^{\text{план}}_t$ должна практически совпадать с $1/T$.

2. Плановое снижение финансирования зависит от фактических возможностей бюджета и связано с недопоступлением доходов в бюджет, ведущих к дефициту (например, в связи с финансовым кризисом)

$$K_{\text{сниж } t} = \Phi_t^* / \Phi_{\text{план } t},$$

где Φ_t – фактическое финансирование после снижения;
 $\Phi_{\text{план } t}$ – плановое финансирование до снижения.

Чем меньше коэффициент снижения, тем ниже риск невыполнения и тем лучше реализуется программа.

3. Динамика расходов на реализацию мероприятий целевых программ в течение отчетного периода: коэффициенты $K_{\text{тек}}^{n/2}$ (за полугодие) и $K_{\text{тек}}^n$ (за год).

Неравномерное выделение бюджетных средств в течение отчетного периода (года) свидетельствует об эффективности управленческой деятельности, связанной с невыполнением бюджетных обязательств, ответственностью должностных лиц управленческих органов

$$K_{\text{тек}} = \frac{\Phi_{\text{факт } t}}{\Phi_{\text{план } t}},$$

где $\Phi_{\text{факт } t}$ – фактическое бюджетное финансирование программы в году t ;
 $\Phi_{\text{план } t}$ – плановое бюджетное финансирование программы в году t .

4. Коэффициент риска недофинансирования $K_{p t}$ рассчитывается как разница между 1 (100 % финансирование) и средним коэффициентом финансирования программ в течение года.

При отсутствии данных по этапам (полугодие) принимается $K_{\text{тек}}^n$.

$$K_{p t} = 1 - K_{p \text{ ср } t} = 1 - K_{\text{тек}}^{n/2} + K_{\text{тек}}^n$$

или

$$K_{p t} = 1 - K_{\text{тек}}^n.$$

Чем больше $K_{p \text{ ср } t}$, тем меньше $K_{p t}$. Чем меньше $K_{p t}$, тем выше вероятность реализации программы в целом на конец года.

Ситуация с выделением «скоропалительным» бюджетных средств в конце года (как правило, в III–IV квартале, чтобы закрыть задолженность по программе), улучшает (снижает) средний коэффициент риска, что в целом для отчета «приукрашивает» реальную картину реализации программы. Однако на деле такая схема финансирования напоминает ситуацию, характерную при плановой экономике, которая в свое время и привела к экономическому кризису. Такое неравномерное финансирование ведет к снижению качества выполняемых мероприятий, снижению психологического климата в коллективе исполнителей программы, «авралу» при выполнении работ и проч., но повышает показатели в отчетности по реализации программы в части выделения средств.

Полученные значения коэффициентов суммируются для определения общего коэффициента риска невыполнения программы. Расчет показателей приведен в табл. 55.

Показатели оценки финансовой реализуемости программы

№ п/п	Показатель риска	Расчет показателя	Характеристика
1	Коэффициент общего риска невыполнения программы	$K_{\text{общ}} = K_{\text{сред } t}^{\text{факт}} + K_{\text{сниж } t} + K_p$	Показывает степень риска выполнения целевой программы, на основании чего принимается решение о дальнейшем ее финансировании
2	Динамика финансирования по годам: коэффициент равномерности финансирования по годам – $K_{\text{год}}^{\text{факт}}$	$K_{\text{год}}^{\text{факт}} = d_{\text{факт } t} \times 1/T$	Неравномерность распределения финансовых ресурсов по годам создает риск невыполнения программных мероприятий
3	Плановое снижение бюджетного финансирования программы на этапе (в году t) $K_{\text{сниж}}$	$K_{\text{сниж}} = \Phi^*_{t} / \Phi_{\text{план } t}$	Связано с бюджетным дефицитом (недоступлением доходов в бюджет, например, в связи с финансовым кризисом)
4	Динамика (своевременность) финансирования в отчетном периоде (квартал, полугодие) $K_{\text{тек}}^{n/2}$ – за полугодие, $K_{\text{тек}}^n$ – за год	$K_{\text{тек}}^{n/2} = \Phi_{\text{факт } t}^{n/2} / \Phi_{\text{план } t}^{n/2}$ $K_{\text{тек}}^n = \Phi_{\text{факт } t}^n / \Phi_{\text{план } t}^n$	Неравномерность выделения бюджетных средств в течение отчетного периода (года) Зависит от должностных лиц управленческих органов, ответственных за выделение средств
5	Коэффициент риска недофинансирования K_p	$K_p = 1 - K_{p \text{ ср}} =$ $= 1 - (K_{\text{тек}}^{n/2} + K_{\text{тек}}^n) / 2$ или $K_p = 1 - K_{\text{тек}}^n$	Разница между 1 и средним коэффициентом финансирования программ в течение года. Чем больше $K_{p \text{ ср}}$ и чем меньше K_p , тем выше вероятность реализации программы на конец года. При отсутствии данных по полугодиям принимается $K_{\text{тек}}^n$

Таким образом, на основе расчета коэффициента общего риска невыполнения программы предлагается оценить риск невыполнения целевых программ в связи с недостатком финансирования. Расчет коэффициента позволит принимать решения о корректировке перечня программ и объемов финансирования их мероприятий, а также о дальнейшем финансировании скорректированных программ.

Апробирование методики оценки целевых программ в условиях бюджетирования, ориентированного на результат.

Апробация предложенной методики проводилась на базе ряда целевых областных программ, реализуемых в Иркутской области в 2000-х гг.

I. Апробация I части методики по оценке качества проработанности программ проводилась по указанным в табл. 3.6 критериям:

1. Соответствие цели региональной целевой программы приоритетам федерального уровня.

2. Соответствие цели региональной целевой программы приоритетам Иркутской области.

3. Необходимость межотраслевой и межведомственной координации работ по этапам реализации задач программы.

4. Наличие экономического анализа проблемной ситуации для решения программным методом.

5. Наличие количественно измеримых целевых показателей (индикаторов), отражающих цели программы и достижение ее результатов.

6. Наличие исходных (базовых) значений целевых индикаторов и годовых показателей для оценки хода реализации программы.

7. Наличие показателей эффективности от реализации программных мероприятий, в том числе затраты на единицу результата.

8. Наличие федеральной (республиканской) целевой программы аналогичной направленности.

9. Наличие бюджетного и социального эффекта от реализации мероприятий в отчетном году.

10. Наличие внебюджетного финансирования мероприятий целевой программы.

11. Наличие инвестиционных расходов или НИОКР в общем объеме затрат на реализацию целевой программы.

По этим критериям была проведена оценка качества проработанности региональных целевых программ (табл. 56).

Таблица 56

Оценка качества проработки программ

Название программы/ номер критерия	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	итого
Комплексные меры профилактики наркома- нии 2008–2010 гг.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	9
Улучшение условий ох-	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	7

Название программы/ номер критерия	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	итого
раны труда на 2006–2010 гг.												
Молодым семьям – доступное жилье на 2005–2019 гг.	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	9
Пожарная безопасность 2007–2010 гг.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	10
Название программы/ номер критерия	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	итого
Поддержка и развитие малого предпринимательства на 2006–2010 гг.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	10
Патриотическое воспитание граждан на 2008–2010 гг.	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	7
Соц. развитие села до 2010 г.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
Развитие сельского хозяйства и поддержка развития рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия на 2009–2012 гг.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
Экономика и социальное развитие КМН до 2011 г.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	11
Развитие ипотечного жилищного кредитования на 2005–2010 гг.	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	7
Переселение граждан из ветхого и аварийного жилого фонда до 2010 г.»	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
«Социальная адаптация и реабилитация инвалидов» на 2004–2008 гг.	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	8
«Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» на 2004–2008 гг.	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	9

Название программы/ номер критерия	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	итого
«Здоровый ребенок» на 2004–2008 гг.	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	9
Название программы/ номер критерия	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	итого
«О мерах по развитию онкологической помощи населению Иркутской области» на 2003–2008 гг.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	10
«Профилактика и лечение артериальной гипертонии в Иркутской области» на 2002–2008 гг.	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0	1	7
Защита окружающей среды в Иркутской области на 2006–2010 гг.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11

Из таблицы видно, что в последние годы качество проработанности программ по сравнению с началом 2000-х гг. возросло. Однако недостаточно разработать программу грамотно, главная задача заключается в реализации намеченного. Основной недостаток заключается в отсутствии привлечения средств из других источников, кроме средств областного бюджета (критерий 10). Это отрицательно сказывается на реализации программ при нехватке средств в бюджете.

II. Расчет финансовой реализуемости программ.

В 2008–2009 гг. произошло плановое снижение финансирования программ. По некоторым статьям финансирование не предусмотрено вовсе (заморожено) в связи с дефицитом областного бюджета. Подобная картина прослеживается по многим программам. Данные о фактическом финансировании в 2008–2009 годах по ряду областных программ приведены в приложении 18. На основе этих данных были рассчитаны коэффициенты по ряду программ, приведенные ниже.

По программе «Патриотическое воспитание граждан» (табл. 57) равномерность финансирования по годам: годовое финансирование – 33, 9,5, 57,5 %, таким образом, основное финансирование планируется в последний год реализации программы. Коэффициент снижения = 0,645 (плановый), недофинансирование составило 35,5 %.

Таблица 57

Патриотическое воспитание граждан в Иркутской области на 2008–2010 гг.

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	Итого
Программное финансирование, тыс. р.	8 419	9 444	11 101	28 964
Снижение финансирования, тыс. р.	6 166	1 769	10 751	18 686
Коэффициент неравномерности финансирования по годам (К год) после снижения финансирования	0,33	0,095	0,575	1
Коэффициент снижения (доля от планового финансирования)	0,73	0,187	0,97	0,645
Процент финансирования программы (снижения/повышения), %	– 27	– 81,3	– 3	– 35,5
Фактическое выполнение программы, % за I полугодие		417 / 926 = 0,45		
Фактическое выполнение программы за год, %	87,5	99		
Невыполнение программы, %	12,5	1		

Равномерность финансирования по программе «Молодым семьям – доступное жилье» (табл. 58) годам: годовое финансирование – 12,9, 13,4, 73,7 %, основное финансирование планируется в последний год реализации программы. Коэффициент снижения = 0. По итогам реализации программы ожидается 100 % выполнение.

Таблица 58

Молодым семьям – доступное жилье на 2005–2019 гг. (период 2008–2010 гг.)

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	Итого
Программное финансирование, млн р.	60	75	90	225
Снижение финансирования, млн р.	29,1	30,09	165,81	225
Коэффициент неравномерности финансирования по годам (К год) после снижения финансирования	0,129	0,134	0,737	1
Коэффициент снижения (доля от планового финансирования) по годам	0,485	0,4	1,84	0
Процент финансирования программы (снижения /повышения), %	– 51,5	– 60	+ 84	0
Фактическое выполнение программы, % за полугодие	–	11,0		
Фактическое выполнение программы, % за год	100	100		
Невыполнение программы, %	0	0		

Равномерность финансирования по программе «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства» (табл. 59) по годам: годовое финанси-

вание – 1,8, 22,2, 76 %; основное финансирование планируется в последний год реализации программы. Коэффициент снижения = 0,33. Недофинансирование составляет 67 %.

Таблица 59

Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства
в Иркутской области на 2008–2010 гг.

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	Итого
Программное финансирование, млн р.	54 675	31 235	28 655	114 565
Снижение финансирования, млн р.	671	8 326	28 655	37 652
Коэффициент неравномерности финансирования по годам (К год) после снижения финансирования	0,018	0,222	0,76	1
Коэффициент снижения (доля от планового финансирования)	0,012	0,27	1	0,33
Процент (снижения /повышения), %	– 98,8	– 73	0	– 67
Фактическое выполнение программы за полугодие, %	–	0,83		
Фактическое выполнение программы за год, %	31,5	95,9		
Невыполнение программы, %	68,5	4,1		

Равномерность финансирования по программе «Комплексные меры профилактики злоупотребления наркотическими средствами и психотропными веществами» (табл. 60) по годам: годовое финансирование – 44, 10, 45 %, т. е. основное финансирование планируется в первый и последний год реализации программы. Коэффициент снижения = 0,73 (плановый). Недофинансирование составляет 27 %.

Таблица 60

Комплексные меры профилактики злоупотребления наркотическими средствами
и психотропными веществами на 2008–2010 гг.

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	Итого
Программное финансирование, тыс. р.	13 800	14 600	14 150	42 550
Снижение финансирования, тыс. р.	13 800	3 152	14 150	31 102
Коэффициент неравномерности финансирования по годам (К год) после снижения финансирования	0,44	0,10	0,45	1
Коэффициент снижения (доля от планового финансирования)	1	0,216	1	0,73
Процент (снижения/повышения), %	0	– 78,4	0	– 27
Фактическое выполнение программы за I полугодие, %		3,17		

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	Итого
Фактическое выполнение программы за год, %	68,7	96,6		
Невыполнение программы, %	31,3	3,4		

Равномерность финансирования по программе «Социальное развитие села» (табл. 61) по годам: годовое финансирование – 0,6, 10,4, 24, 16, 49 % – т. е. основное финансирование планируется в последний год реализации программы. Коэффициент снижения составляет 0,754 (плановый). Недофинансирование составляет 24,6 %.

Таблица 61

Социальное развитие села Иркутской области до 2010 г.

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	Итого
Программное финансирование, тыс. р.	18 100	322 763	802 256	1 448 654	1 510 408	4 102 181
Снижение финансирования, тыс. р.	18 100	322 763	743 688	499 728	1 510 408	3 094 687
Коэффициент неравномерности финансирования по годам (К год) после снижения финансирования	0,006	0,104	0,24	0,16	0,49	1
Коэффициент снижения (доля от планового финансирования)	1	1	0,927	0,345	1	0,754
Процент финансирования программы (снижения/повышения), %	0	0	-7,3	-65,5	0	-24,6
Фактическое выполнение программы за I полугодие, %				0		
Фактическое выполнение программы за год, %	100	100	88,7	100		
Невыполнение программы, %	0	0	11,3	0		

На основе этих данных рассчитаны общие коэффициенты риска невыполнения программ, согласно предлагаемой методике (табл. 62).

Расчет общего коэффициента риска невыполнения программы

№ п/п	Показатель/ программа	Годы	Молодым семьям – доступное жилье на 2005–2019 гг.	Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства на 2008–2010 гг.	Комплексные меры профилактики злоупотребления наркот. средствами и психотроп. вещ. на 2008–2010 гг.	Социальное развитие села Иркутской области до 2010 г.	Патриотическое воспитание граждан на 2008–2010 гг.
1	Программное финанси- рование	2006	–	–	–	18100	–
		2007	–	–	–	322763	–
		2008	60000	54675	13800	802256	8419
		2009	75000	31235	14600	1448654	9444
		2010	90000	28655	14150	1510408	11101
		Итого	225000	114565	42550	4102181	28964
2	Коэффициент нерав- номерности финан- сирования по годам (К год) до снижения финансирования	2006	–	–	–	0,0044	–
		2007	–	–	–	0,0786	–
		2008	0,27	0,48	0,324	0,196	0,29
		2009	0,33	0,27	0,343	0,353	0,33
		2010	0,4	0,25	0,333	0,368	0,38
		Итого	1	1	1	1	1
3	Снижение финанси- рования	2006	–	–	–	18100	–
		2007	–	–	–	322763	–
		2008	29100	671	13800	743688	6166
		2009	30090	8326	3152	499728	1769
		2010	165810	28655	14150	1510408	10751
		Итого	225000	37652	31102	3094687	18686
4	Коэффициент нерав- номерности финан-	2006	–	–	–	0,006	–
		2007	–	–	–	0,104	–

№ п/п	Показатель/ программа	Годы	Молодым семьям – доступное жилье на 2005–2019 гг.	Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства на 2008–2010 гг.	Комплексные меры профилактики злоупотребления наркот. средствами и психотроп. вещ. на 2008–2010 гг.	Социальное развитие села Иркутской области до 2010 г.	Патриотическое воспитание граждан на 2008–2010 гг.
	сирования по годам (К год) после снижения финансирования	2008 2009 2010 Итого	0,129 0,134 0,737 1	0,018 0,222 0,76 1	0,44 0,11 0,45 1	0,24 0,16 0,49 1	0,33 0,095 0,575 1
5	Коэффициент снижения (доля от планового финансирования программы на этапе – в году t) Ксниж 1-Ксниж	2006 2007 2008 2009 2010 итого по программе	– – 0,485 0,4 1,84 1 0	– – 0,012 0,27 0 0,33 0,67	– – 0 0,216 0 0,73 0,27	0 0 0,927 0,345 1 0,754 0,246	– – 0,73 0,187 0,97 0,645 0,355
6	Коэффициент равномерного финансирования 1/Т		1/3 = 0,333	1/3 = 0,333	1/3 = 0,333	1/5 = 0,2	1/3 = 0,333
7	Коэффициент неравномерности фактического финансирования по годам: $K_{\text{факт}} \text{ год} = |1/T - d_{\text{факт}}^t|$ (стр. 6 – стр. 4)	2006 2007 2008 2009 2010 К сред	– – 0,204 0,199 – 0,404 0,269	– – 0,315 0,111 – 0,427 0,284	– – – 0,107 0,223 – 0,117 0,149	0,194 0,096 – 0,04 0,04 – 0,29 0,132	– – 0,003 0,238 – 0,242 0,161
8	Процент финансиро-	2006	–	–		0	–

№ п/п	Показатель/ программа	Годы	Молодым семьям – доступное жилье на 2005–2019 гг.	Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства на 2008–2010 гг.	Комплексные меры профилактики злоупотребления наркот. средствами и психотроп. вещ. на 2008–2010 гг.	Социальное развитие села Иркутской области до 2010 г.	Патриотическое воспитание граждан на 2008–2010 гг.
	вания программы (– снижение/+ повышение) %	2007 2008 2009 2010 итого	– – 51,5 – 60 + 84 0	– – 98,8 – 73 0 – 67	– 0 –78,4 0 – 27	0 – 7,3 – 65,5 0 – 24,6	– – 27 – 81,3 – 3 – 35,5
9	Фактическое выполнение программы за I полугодие, % (динамика финансирования в отчетном периоде (за полугодие) К ^{n/2} тек)	2008 2009	– 11,0	– 0,83	– 3,17	– 0	– 45
10	Фактическое выполнение программы за год, % (динамика финансирования в отчетном периоде К ⁿ тек – за год.)	2006 2007 2008 2009	– – 100 100	– – 31,5 95,9	– – 68,7 96,6	100 100 88,7 100	– – 87,5 99
11	Коэффициент риска недофинансирования Кр (с учетом полуго-	2006 2007 2008	– – –	– – –	– – –	– – –	– – – 0,28

№ п/п	Показатель/ программа	Годы	Молодым семьям – доступное жилье на 2005–2019 гг.	Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства на 2008–2010 гг.	Комплексные меры профилактики злоупотребления наркот. средствами и психотроп. вещ. на 2008–2010 гг.	Социальное развитие села Иркутской области до 2010 г.	Патриотическое воспитание граждан на 2008–2010 гг.
	дия) $K_p = 1 - K_{p\text{ ср}} = 1 - \frac{K_{\text{тек}}^{n/2} + K_{\text{тек}}^n}{2}$	2009	0,445	0,516	0,501	0,556	
12	Невыполнение программы за год, %	2008 2009	0 0	68,5 4,1	31,3 3,4	11,3 0	12,5 1
13	Коэффициент риска невыполнения K_p $K_p = 1 - K_{\text{тек}}^n$	2008 2009	0 0	0,685 0,041	0,313 0,034	0,113 0	0,123 0,01
14	Общий коэффициент риска (стр. 5 + стр. 7 + стр. 13)	2008 2009	0,689 0,599	1,012 0,422	0,206 0,473	1 0,385	0,856 0,435
	На след год		Секвестирование	Секвестирование	Секвестирование	Санирование	Секвестирование.

По итогам реализации программ с учетом данных за полугодие (строка 11), можно сделать следующие выводы:

1. Анализ выполнения программ показал, что на конец года большинство программ не было выполнено полностью – средний процент выполнения 76,8 % (3/4 от запланированного финансирования программ из всех источников). Это связано в первую очередь с недостаточным поступлением средств в бюджет в сложном кризисном 2008 г. Анализ выполнения программ в 2009 г. показал, что на конец года большинство программ было выполнено полностью (или почти), хотя по отчету за первое полугодие выполнение составляло около 16 % (от 0 до 70,3 % по разным программам). Такие результаты свидетельствуют о неравномерности выделения бюджетных средств, с отставанием от графика, что сказывается на качестве и своевременности выполняемых мероприятий.

2. Самое глубокое снижение коснулось программы «Поддержка предпринимательства» (строка 5), после снижения расходов общий риск держится на среднем уровне.

3. Самое неравномерное финансирование – «Социальное развитие села» (строка 7).

4. Самый низкий риск финансирования и реализации у программы «Патриотическое воспитание» (строка 14), остальные программы профинансированы наполовину.

Однако, по итогам года было закрыто финансирование по большинству программ и картина улучшилась, недофинансирование составило от 1 до 4 % от сниженных расходов (строка 12). Таким образом, из представленных программ с учетом всех рисков самый низкий риск невыполнения программ у программы «Патриотическое воспитание», что говорит о ее наиболее успешной реализации.

Предлагаемая методика применима:

1) органами исполнительной власти на предварительном этапе для оценки качества проработки программы;

2) законодательными структурами при принятии решения о включении программы в список финансируемых из бюджета на следующий год;

3) исполнительными структурами в процессе реализации программы в части своевременного финансирования мероприятий программы;

4) законодательными органами при принятии решения о финансировании и дальнейшей реализации региональных целевых программ и реструктуризации списка программ в следующем финансовом году.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. – М. : Айрис-пресс, 2004. – 46 с.
2. О федеральном бюджете на 1994 год : федер. закон РФ от 01.07.1994 г. № 9 // Рос. газ. – 1994. – 3 июля.
3. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : федер. закон РФ от 23.06.1995 г. № 115 : (с измен. на 9.07.1999 г.) // Рос. газ. – 1999. – 14 июля.
4. Об иностранных инвестициях : федер. закон РФ № 160 // Рос. газ. – 1999. – 9 июля.
5. О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд : федер. закон РФ от 21.07.2005 г. № 94 // Рос. газ. – 2005. – 23 июля.
6. О федеральном бюджете 2009-2011 годы : федер. закон РФ от 24.12.2008 г. № 132 // Рос. газ. – 2008. – 26 нояб.
7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений : федер. закон РФ от 08.05.2010 г. № 83 // Рос. газ. – 2010. – 10 мая.
8. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон РФ от 29.07.2010 г. № 210 // Рос. газ. – 2010. – 30 июля.
9. Бюджетный кодекс Российской Федерации (по сост. на 20.01.2012 г.). – М. : Проспект : КноРус, 2012. – 272 с.
10. О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию : указ Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440 // Рос. газ. – 1996. – 3 апр.
11. Об утверждении «Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения) [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 29.04.1996 г. № 608 // СПС «КонсультантПлюс».
12. Об утверждении «Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» : указ Президента РФ от 15.06.1996 г. № 909 // Рос. газ. – 1996. – 16 июня.
13. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.) [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 10.03.2009 г. № 261 // СПС «КонсультантПлюс».

14. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента России от 19.01.2010 г. № 849 // Рос. газ. – 2010. – 20 янв.

15. О военно-административном делении Российской Федерации : указ Президента РФ от 20.09.2010 г. № 1144 // Рос. газ. – 2010. – 22 сент.

16. О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд») [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 26.06.1995 г. № 594 // СПС «КонсультантПлюс».

17. Об утверждении «Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.» : постановление Правительства РФ // Рос. газ. – 2001. – 23 мая.

18. О внесении изменений и дополнений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация : постановление Правительства РФ от 22.04.2002 г. № 263 // Рос. газ. – 2002. – 24 апр.

19. Об утверждении «Положения о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования» : постановление Правительства РФ № 249 // Рос. газ. – 2004. – 22 мая.

20. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов : постановление Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249 // Рос. газ. – 2004. – 24 мая.

21. Об утверждении «Положения о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования» : постановление Правительства РФ № 249 // Рос. газ. – 2004. – 22 мая. Об утверждении «Положения о разработке перспективного финансового плана РФ и проекта Федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год» : постановление Правительства РФ от 06.03.2005 г. № 118 // Рос. газ. – 2005. – 7 марта.

22. Об утверждении «Положения о разработке сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ на 2006–2008 годы» : постановление Правительства РФ от 27.04.2005 г. // Рос. газ. – 2005. – 28 апр.

23. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 // СПС «КонсультантПлюс».

24. Об областных государственных целевых программах : постановление губернатора Иркут. обл. от 30.03.2001 г. № 165-п : (в ред. от 07.06.2006 г.) // Вост.-Сиб. правда. – 2006. – 7 июня.

25. Об областной государственной целевой программе «Проведение административной реформы в Иркутской области (2006–2008 г.)» : постановление Правительства Иркут. обл. от 30.06.2006 г. № 105/1-па // Вост.-Сиб. правда. – 2006. – 2 июля.

26. Об утверждении «Порядка и методика оценки результативности исполнения целевых программ и расходов областного бюджета при помощи индикаторов результативности» [Электронный ресурс] : постановление Правительства Амур. обл. от 07.03.2007 г. № 133. – Режим доступа: <http://zakon-region.ru/amurskay-oblast/12200>.

27. Об утверждении методики оценки эффективности целевых программ [Электронный ресурс] : постановление адм. Рязан. обл. от 25.06.2007 г. № 1947. – Режим доступа: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=39507>.

28. Об утверждении порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ, реализуемых за счет средств областного бюджета, их формирования и реализации и порядка проведения и критериев оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ, реализуемых за счет средств областного бюджета [Электронный ресурс] : постановление Правительства Калуж. обл. от 30.11.2007 г. № 315. – Режим доступа: http://www.admoblkaluga.ru/upload/mineconom/Pr2008_969.doc.

29. Об утверждении методики оценки эффективности бюджетных и ведомственных целевых программ [Электронный ресурс] : постановление губернатора Нижегород. обл. от 15.01.2008 г. № 4. – Режим доступа: <http://www.balakhna.nn.ru/?id=2127>.

30. Об утверждении «Методики оценки и рейтингования областных целевых программ в Ярославской области» [Электронный ресурс] : постановление Правительства Яросл. обл. от 03.03.2008 г. № 41. – Режим доступа: <http://www.yarregion.ru/default.aspx>.

31. Об утверждении «Порядка разработки, утверждения и реализации целевых программ» [Электронный ресурс]. Методика оценки результативности исполнения целевых программ и расходов областного бюджета при помощи индикаторов результативности : постановление губернатора Вологод. обл. № 266 от 05.03.2008 г. – Режим доступа: <http://www.russian-north.com/sekcija4/>.

32. Об утверждении порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ, их формирования и реализации [Электронный ресурс] : постановление правительства Брян. обл. от 16.05.2008 г. № 472. – Режим доступа: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=39507>.

33. Об утверждении «Положения об оценке результативности долгосрочных целевых программ» [Электронный ресурс] : постановление Президента Респ. Карелия от 15.08.2008 г. № 2127. – Режим доступа: <http://zakon-region3.ru/2/5002/>.

34. Об утверждении «Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» [Электронный ресурс] : постановление Правительства Яросл. обл. от 27.08.2008 № 448-п. – Режим доступа: <http://www.yarregion.ru/default.aspx>.

35. Об утверждении «Порядка разработки, принятия и реализации областных целевых программ» [Электронный ресурс] : постановление Правительства Яросл. обл. от 27.08.2008 г. № 449-п. – Режим доступа: <http://www.yarregion.ru/default.aspx>.

36. О порядке разработки и реализации целевых программ [Электронный ресурс] : постановление губернатора Тул. обл. от 11.11.2008 г. № 1612. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/460103604>.

37. Об утверждении «Порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ Республики Хакасия» [Электронный ресурс] : постановление правительства Респ. Хакасия от 03.03.2009 г. №186. – Режим доступа: <http://www.abaza-adm.ru/official/111/131/171.html>.

38. О Порядке проведения и критерии оценки эффективности реализации областных долгосрочных целевых программ : постановление губернатора Рост. обл. от 31.03.2009 г. № 146. – Режим доступа: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=88171>.

39. Об утверждении «Порядка проведения и критерии оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ Иркутской области»: постановление правительства Иркут. обл. от 15.04.2009 г. // Вост.-Сиб. правда. – 2010. – 17 апр.

40. Об утверждении порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ Иркутской области и их формирования и реализации: постановление Правительства Иркут. обл. от 15.04.2009 г. № 116-пп // Вост.-Сиб. правда. – 2010. – 17 апр.

41. О совершенствовании организации в Минэкономике России работы с федеральными целевыми программами и межгосударственным целевыми программами, в осуществлении которых участвует Российская Федерация и работы по формированию федеральных государственных нужд : приказ М-ва экономики РФ от 06.10.1997 г. // Рос. газ. – 1997. – 8 окт.

42. Об утверждении Положения о порядке проведения ежегодных экспертных проверок хода реализации федеральных целевых программ : приказ Минэкономразвития РФ № 334-пр // Рос. газ. – 2003. – 10 нояб.

43. Об утверждении методики оценки целесообразности разработки долгосрочных целевых программ и методики оценки проектов долгосрочных целевых программ [Электронный ресурс] : приказ Министерства экон. развития Калуж. обл. от 08.09.2008 г. № 969. – Режим доступа: http://www.admoblkaluga.ru/upload/mineconom/Pr2008_969.doc.

44. Об утверждении ведомственной целевой программы «Развития дистанционного образования детей-инвалидов в Иркутской области на 2009 г. : приказ М-ва образования Иркут. обл. от 19.10.2009 г. № 807-мпр // Вост.-Сиб. правда. – 2009. – 21 окт.

45. О внесении изменений в Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс] : приказ Минэкономразвития РФ от 26.12.2012 г. № 817 // СПС «КонсультантПлюс».

46. Об утверждении «Концепции Федеральной целевой программы «Административная реформа в период 2005-2010 гг.» : распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 г №789-р // Рос. газ. – 2005. – 27 окт. ;

47. Концепция административной реформы на 2006–2008 гг. и 2009–2010 гг. [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

48. О мерах по обеспечению проведения административной реформы в Иркутской области : распоряжение Правительства Иркут. обл. от 01.02.2006 г. № 31-ра // Вост.-Сиб. правда. – 2006. – 2 июля.

49. 50 лет ленинского плана ГОЭЛРО : сб. материалов. – М. ; Л., 1970.

50. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминолог. слов / Э. Б. Алаев. – М. : Экономика, 1983. – 350 с.

51. Алампиев П. И. Экономическое районирование СССР. Кн. 2 / П. И. Алампиев. – М. : Экономика, 1963. – 247 с.

52. Афанасьев В. С. Теория экономического развития. Современная экономическая мысль / под ред. В. С. Афанасьева и Р. М. Энтова. – М. : Прогресс, 1981. – 324 с. – (Экономическая мысль Запада).

53. Афанасьев М. Бюджетная реформа в России: первые итоги и возможные перспективы / М. Афанасьев [и др.] // Вопр. экон. – 2005. – № 11. – С. 65.

54. Бедность: альтернативные подходы к определению и измерению : монография // Научные доклады. – М. : Моск. Центр Карнеги, 1998. – Вып. 24. – С. 15.

55. Беккер Г. Человеческий капитал : гл. из кн. / Г. Беккер // США: экономика, политика, идеология. – 1993. – № 1. – С. 101–132.

56. Бенчмаркинг [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.viktorova-ts.ru/page97/page135/index.html>.

57. Бестужев-Лада И. В. Поисковое социальное прогнозирование: перспективные проблемы общества / И. В. Бестужев-Лада. – М. : Наука, 1984. – 272 с.
58. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе / М. Блауг. – М. : Дело : Лтд, 1994. – 462 с.
59. Бурков В. Н. Управление инновационным развитием регионов: современный подход / В. Н. Бурков, В. А. Ириков И. В. Буркова // Проблемы теории и практики управления. – 2010. – № 11/10. – С. 8–12.
60. Бурматова О. П. Оптимизация пространственной структуры ТПК. Экологический аспект / О. П. Бурматова. – Новосибирск : СО АН СССР, 1983. – 226 с.
61. Википедия. Свободная энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http:// wikipedia.org/](http://wikipedia.org/).
62. Винокуров М. А. Российская экономика: необходимость модернизации и инновационного развития / М. А. Винокуров, А. П. Суходолов // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2009. – № 6. – С. 5–13.
63. Винокуров М. А. Модернизация федеральной структуры управления России: Постановка вопроса / М. А. Винокуров // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2011. – № 2. – С. 5–10.
64. Винокуров М. А. Предложения органам федеральной власти по совершенствованию работы некоторых отраслей / М. А. Винокуров, А. П. Суходолов // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2009. – № 5. – С. 5–11.
65. Возникновение прогнозирования и планирования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://consumermarket.ru/?p=3>.
66. Воронин А. Г. Основы управления муниципальным хозяйством [Электронный ресурс] / А. Г. Воронин, В. А. Лапин, А. Н. Широков. – Режим доступа: http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/Osn_UMH/Osn_UMH5.htm.
67. Воропаев В. И. История и тенденции развития управления проектами : учеб. пособие / В. И. Воропаев. – М. : Гоудпогасис, 2008. – 88 с.
68. Выполнение Федеральных Программ в США [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pmexpert.ru/press-center/news/detail.php?ID=1866>.
69. Гамукин В. Новации бюджетного процесса: бюджетирование, ориентированное на результат / В. Гамукин // Вопр. экон. – 2005. – № 2. – С. 4–22.
70. Гапоненко А. Л. Региональная экономика и управление / А. Л. Гапоненко ; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – М. : Изд-во РАГС, 2006. – 616 с.

71. Гараджа М. Ю. Мониторинг результативности бюджетных расходов: основные этапы внедрения на местном уровне / М. Ю. Гараджа. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2002. – 132 с.
72. Гладкий Ю. Н. Регионоведение / Ю. Н. Гладкий, А. И. Чистобаев. – М. : Гардарики, 2003. – 384 с.
73. Голубков Е. П. Проблемы планирования и управления: Опыт системных исследований / Е. П. Голубков, А. М. Жандаров. – М. : Экономика, 1987. – 208 с.
74. Горстко А. Б. Имитационная система «Азовское море» // Труды ВНИИВО. Вопросы математического исследования и моделирования экосистемы Азовского моря. – М., 1977. – Т. XVII. – С. 34–39.
75. Гофман К. Г. Экономическая оценка природных ресурсов в условиях социалистической экономики / К. Г. Гофман. – М. : Наука, 1977. – 286 с.
76. Граждан В. Д. Теория управления / В. Д. Граждан. – М. : Гардарики, 2004. – 416 с.
77. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики / А. Г. Гранберг. – М. : ГУ ВШЭ, 2000. – 494 с.
78. Гурман В. И. Системный подход к информационным и управленческим процессам в регионе / В. И. Гурман // Пути и средства достижения сбалансированного эколого-экономического развития в нефтяных регионах западной Сибири : тр. NDI. – Нижневартовск, 1995. – Вып. 1. – С. 27–33.
79. Денисов В. И. Народнохозяйственные модели оптимального развития природных комплексов / В. И. Денисов. – М. : Наука, 1978. – 127 с.
80. Добрынин А. И. Региональные пропорции воспроизводства / А. И. Добрынин. – Л. : ЛГУ, 1977. – 127 с.
81. Друкер П. Ф. Практика управления : пер. с англ. / П. Ф. Друкер. – М. : Вильямс, 2001. – 398 с.
82. Дубовский С. В. Экологические последствия альтернатив социально-экономического развития России в переходный период / С. В. Дубовский, А. Ф. Миронычев, С. Н. Осипов // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов : обзор. информ. / ВИНТИ. – М., 1994. – № 5. – С. 134–140.
83. Евстафьева Е. Ю. Алгоритм разработки областных государственных целевых программ с помощью общих функций менеджмента / Е. Ю. Евстафьева // Исследование социально-экономических институтов и процессов : материалы третьей Всерос. заоч. науч. конф. студентов и молодых исследователей, г. Киров, 12 янв., 2010 г. – Киров, 2010. – С. 61–65.
84. Елькина Н. В. Формирование стратегического развития социально-экономических систем : монография / Н. В. Елькина. – Иркутск : Изд-во БГУ-ЭП, 2006. – 115 с.

85. Жуковский А. И. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ (на основе Канадского опыта) / А. И. Жуковский, С. В. Васильев, Д. С. Штрейс; под общ. ред. С. Ю. Фабричного. – Оттава ; М. ; Великий Новгород, 2006. – 175 с.

86. Зубаревич Н. В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода / Н. В. Зубаревич. – М. : Едиториал УРСС, 2003. – 378 с.

87. Индикаторы устойчивого развития России (эколого-экономические аспекты) / под ред. С. Н. Бобылева, П. А. Макеенко. – М. : ЦПРП, 2001. – 384 с.

88. Каганский В. Культурный ландшафт и советское обитаемое пространство / В. Каганский. – М. : НЛЮ, 2001. – С. 319–342.

89. Карпова Д. П. Использование кластерного подхода в управлении региональной экономикой [Электронный ресурс] / Д. П. Карпова // Региональная экономика и управление : электрон. науч. журн. / Вят. гос. ун-т. – Киров, 2007. – № 4. – Режим доступа: <http://region.mcnip.ru>.

90. Кистанов В. В. Комплексное развитие и специализация экономических районов СССР / В. В. Кистанов. – М. : Экономика, 1968. – 128 с.

91. Киреенко А. П. Налоговые аспекты межбюджетных отношений / А. П. Киреенко, Т. В. Сорокина // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) (электронный журнал). – 2011. – № 5. – С. 2.

92. Киреенко А. П. Экологический вычет по налогу на доходы физических лиц как механизм компенсации ущерба здоровью населения / А. П. Киреенко, О. В. Батурина // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) (электронный журнал). – 2013. – № 2. – С. 34.

93. Киреенко А. П. Возможности структурных изменений в муниципальном бюджетном секторе / А. П. Киреенко, Т. В. Сорокина // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2012. – № 5. – С. 19–23.

94. Кнорринг В. И. Искусство управления / В. И. Кнорринг. – М. : Экономика, 1997. – 174 с.

95. Колосовский Н. Н. Теория экономического районирования / Н. Н. Колосовский. – М. : Экономика, 1968. – 189 с.

96. Коммунистическая партия об итогах первой и задачах второй пятилеток [Электронный ресурс] // Проект «Исторические материалы». – Режим доступа: <http://istmat.info/node/3887>.

97. Кочкаров Р. А. Целевые программы: инструментальная поддержка / Р. А. Кочкаров. – М. : Экономика, 2007. – 223 с.

98. Краснов М. Такая административная реформа ничего не даст // Политическая жизнь. – 2005. – № 6, 8.
99. Краткий экономический словарь / под ред. Ю. А. Белика. – М. : Политиздат, 1989. – 399 с.
100. Краткий экономический словарь. – М. : Политиздат, 1987. – 400 с.
101. Кузнецов Р. Постановка цели по методике SMART [Электронный ресурс] // Скиллопедия. – Режим доступа: <http://skillopedia.ru/blog.php?id=900>.
102. Кукшенёва О. В. Основные подходы к стратегии развития региона [Электронный ресурс] / О. В. Кукшенёва, Т. Е. Широкова. – Режим доступа: <http://www.festrategy.ru/organizations.php?action=show@d=57>.
103. Лавров А. М. Бюджетная реформа 2001–2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами / А. М. Лавров // Финансы. – 2005. – № 9. – С. 3–12.
104. Лавров А. М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами / А. М. Лавров. – М. : КомКнига, 2005. – 555 с.
105. Лавров А. М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы / А. М. Лавров // Финансы. – 2004. – № 3. – С. 9–14.
106. Лаженцев В. Н. Территориальное развитие: методология и опыт регулирования / В. Н. Лаженцев. – СПб. : Изд-во СПбГУ, 1996. – 563 с.
107. Лексин В. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : УРСС, 1999. – 324 с.
108. Литвак Б. Г. Разработка управленческого решения / Б. Г. Литвак. – М. : Наука, 2002. – 253 с.
109. Лобанов В. В. Государственное управление и общественная политика / В. В. Лобанов. – СПб. : Питер, 2004. – 448 с.
110. Ломовцева О. Н. Планирование и прогнозирование региональной социоприродной системы / О. Н. Ломовцева. – Волгоград : ВолГУ, 1998. – 123 с.
111. Лопатников Л. И. Экономико-математический словарь / Л. И. Лопатников. – М. : Наука, 1987. – 512 с.
112. Любовный В. Я. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / В. Я. Любовный, И. Ф. Зайцев ; Моск. обществ. науч. фонд. – М., 2000. – 197 с.
113. Макоули А. Определение и измерение бедности / А. Макоули // Бедность: взгляд ученых на проблему (демография и социология) / ИСЭПН РАН. – М., 1994. – Вып. 10. – С. 7–10.
114. Мамедов А. К. Технология принятия решений в управленческой деятельности / А. К. Мамедов. – М. : Наука, 2001. – 178 с.

115. Маршалова А. С. Основы теории регионального воспроизводства / А. С. Маршалова, А. С. Новоселов. – М. : Экономика, 1998. – С. 13–14.

116. Мескон М. Основы менеджмента : пер с англ. / М. Мескон, Х. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : Дело, 2000. – 704 с.

117. Методика комплексной формализованной оценки эффективности реализации республиканских целевых программ, предлагаемых к финансированию из республиканского бюджета : утв. приказом Минэкономразвития и внешних связей Респ. Бурятия и М-ва финансов Респ. Бурятия № 137 / № 67 // Вести Бурятии. – 2006. – 25 июля.

118. Методика оценки результативности и эффективности деятельности учреждений здравоохранения Иркутской области : утв. приказом М-ва здравоохранения Иркут. обл. от 18.01.2009 г. № 106/1 // Вост.-Сиб. правда. – 2009. – 19 янв.

119. Методика оценки целесообразности разработки долгосрочных целевых программ Иркутской области от 15.04.2010 г. № 11-мпр // Вост.-Сиб. правда. – 2010. – 17 апр.

120. Методика оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ Иркутской области»: утв. приказом М-ва экон. развития, труда, науки и высш. шк. Иркут. обл. от 15.04.2010 г. № 12-мпр // Вост.-Сиб. правда. – 2010. – 17 апр.

121. Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований / В. И. Псарёв [и др.]. – Новосибирск : СО РАН, 2010. – 511с.

122. Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования от 03.06.2004 г. [Электронный ресурс] // ИПП «Гарант».

123. Методические рекомендации по разработке и реализации отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов : утв. приказом Минфина РФ и Минэкономразвития РФ № 182н/674 // Рос. газ. – 2010. – 23 дек.

124. Мигин С. Унтер-офицерская вдова и административная реформа [Электронный ресурс] : интервью эксперта НИСИПП С. Мигина от 10.12.2003 // Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства. – Режим доступа: <http://www.smb.ru/ainterview.html?id=48>.

125. Модели управления природными ресурсами / под ред. В. И. Гурмана. – М. : Наука, 1981. – 358 с.

126. Можина М. А. Распределительные отношения: доходы и потребление населения / М. А. Можина. – М. : ИСЭПН РАН.– 2001.– 274 с.

127. Мокрый В. С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ : учеб. пособие / В. С. Мокрый, А. А. Сапожников, О. С. Семкина ; под ред. А. А. Сапожникова. – М. : КНОРУС, 2008. – 216 с.
128. Моргачев В. Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде / В. Н. Моргачев. – М. : Наука, 1987. – 395 с.
129. Национальная экономическая энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.vocable.ru.
130. Некрасов Н. Н. Региональная экономика / Н. Н. Некрасов. – М. : Наука, 1975. – 524 с.
131. Нормативный метод [Электронный ресурс] // Финансы, инвестиции и потребительский рынок / АКGroup. – Режим доступа: www.consumermarket.ru/?p=68.
132. Областные целевые программы [Электронный ресурс] // Иркутская область : офиц. портал. – Режим доступа: <http://www.irkobl.ru/sites/economy/targeted/regional/#tab-006-link>.
133. Окимото Д. Японский опыт государственного вмешательства в функционирование рынка / Д. Окимото. – М. : Япония сегодня, 1991. – 237 с.
134. Ослунд А. Шоковая терапия в Восточной Европе и России / А. Ослунд. – М. : Республика, 1994. – 186 с.
135. Петросов А. А. Стратегическое планирование и прогнозирование развития фирмы [Электронный ресурс] / А. А. Петросов // Московский государственный горный университет. – М., 2001. – Режим доступа: http://www.bookshop.com.ua/Asp/Find_all/asp?bid2=1@Page=30@Pr=5@Pu=.
136. Повышение эффективности деятельности органов государственной власти: подходы к проведению административной реформы в Российской Федерации. – М. : Алек, 2005. – 180 с.
137. Полукаров В. Л. Основы менеджмента / В. Л. Полукаров. – М. : КноРус, 2008. – 240 с.
138. Поспелов Г. С. Программно-целевое планирование и управление / Г. С. Поспелов, В. А. Ириков. – М. : Сов. радио, 1976. – 440 с.
139. Практика регионального программирования. Опыт развитых стран в области программирования регионального развития [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://studyspace.ru/regionalnaya-ekonomika./vopros-42.-praktika-regionalnogo-programmirovaniya.html>.
140. Программно-целевое управление социалистическим производством: вопросы теории и практики/ А. Г. Аганбегян [и др.]. – М. : Экономика, 1980. – 208 с.

141. Проект «Типология регионов» [Электронный ресурс] // Независимый институт социальной политики : офиц. сайт. – Режим доступа: http://atlas.socpol.ru/typology/table_types.shtml.
142. Развитие программно-целевого управления в США [Электронный ресурс] // Глобатека. – Режим доступа: <http://www.globalteka.ru/order/9547.html>.
143. Райзберг Б. А. Программно-целевое планирование и управление / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 428 с.
144. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 2-е изд., испр. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 479 с.
145. Рассел Д. Арчибальд. Управление высокотехнологичными программами и проектами = *Managing High Technology Programs and Projects*/ Д. Арчибальд Рассел. – М. : Академия АйТи, 2004. – 472 с.
146. Региональная политика государства: содержание и реализация [Электронный ресурс] : VII ежегод. конф. «Факторинг в России – 2011». – Режим доступа: http://www.raexpert.ru/conference/2005/reg_policy.
147. Региональное программирование в развитых капиталистических странах / под ред. Л. Н. Карпова, О. С. Богданова. – М. : Наука, 1974. – 165 с.
148. Региональное развитие: цели, критерии и методы управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.iu.ru/biblio/archive/regionalnaja_ekonomika/06.aspx.
149. Региональный маркетинг [Электронный ресурс] / под ред. Б. А. Соловьева. – Режим доступа: <http://spimash.ru/2007/06/21/marketing-regiona.html>.
150. Ригтс Дж. Л. Программно-целевой подход в управлении производительностью = *Productivity by objectives*.-Englewood Cliffs / Дж. Л. Ригтс, Г. Х. Феликс. – N.J. : Prentice-Hall, 1983.
151. Российский статистический ежегодник – 2010 г. [Электронный ресурс]/ Федер. служба гос. статистики. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_13/Main.htm.
152. Руководство проектами и программами: стандарты управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.iappm.org>.
153. Русская доктрина. Ч. 3, гл. 7 : Какой административный аппарат нужен России [Электронный ресурс] // Аналитический Интернет журнал «РПМонитор». – Режим доступа: <http://www.rusdoctrina.ru/page95651.html>.
154. Рывкина Р. В. Драма перемен: экономическая социология переходной России / Р. В. Рывкина. – М. : Дело, 2001. – 135 с.
155. Рюмина Е. В. Экологический фактор в экономико-математических моделях / Е. В. Рюмина. – М. : Наука, 1980. – 137 с.

156. Савчук В. Стратегические принципы бюджетирования: теория, реальность и реализация [Электронный ресурс] / В. Савчук // Финансовый директор. – 2004. – № 9. – Режим доступа: <http://www/gaap.ru/magazines/findir/>.

157. Сергеев О. Государство и научно-технологическая революция. Игнорирование реалий развития техносферы грозит новыми социальными потрясениями [Электронный ресурс] / О. Сергеев // Независимая газета. – 2004. – 24 марта. – Режим доступа: <http://www.ng.ru/>.

158. Серов А. С. Среднесрочное результативное бюджетирование на основе «сервисного» или проблемно-ориентированного подхода [Электронный ресурс] / А. С. Серов. – Режим доступа: <http://www.labourmarket.ru/conf4/reports/serov.doc>.

159. Сигова С. В. «Доноры» и «реципиенты»: два подхода / С. В. Сигова, В. А. Гуртов, А. С. Ревайкин // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов : тр. Седьмой науч.-практ. конф. Петрозаводск, 30 мая–1 июня 2007 г. – Петрозаводск, 2007. – С. 288–302.

160. Сигова С. В. Новый подход в определении «доноров» и «реципиентов» бюджетной системы РФ [Электронный ресурс] / С. В. Сигова, В. А. Гуртов. – Режим доступа: <http://www.labourmarket.ru/conf4/reports/sigova.doc>.

161. Сигова С. В. Типология субъектов Федерации на основе анализа доходов и расходов бюджетной системы РФ / С. В. Сигова, В. А. Гуртов // Финансы. – 2007. – № 8. – С. 35–43.

162. Соколова Л. Г. Основы корпоративного менеджмента в государственном и муниципальном секторах управления / Л. Г. Соколова // Государственное регулирование и устойчивое развитие муниципальных образований: сб. науч. тр. Вып. 8(4) / БГУЭП. – Иркутск, 2011. – 243 с.

163. Соколова Л. Г. Эффективность государственного и муниципального управления. Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) 2011. – № 6 (80). С. 117–120.

164. Соколова Л. Г., Михайлова М. А. Межмуниципальное сотрудничество: история развития, организация, перспективы. БГУЭП. – Иркутск, 2012. – 219 с.

165. Сорокина Т. В. Мониторинг качества бюджетного процесса в регионе (на примере Иркутской области) / Т. В. Сорокина // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2011. – № 3. – С. 31–35.

166. Сорокина Т. В. К вопросу об управлении стоимостью государственных и муниципальных услуг / Т. В. Сорокина // Известия Иркутской государст-

венной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2011. – № 6. – С. 67–71.

167. Социальный маркетинг [Электронный ресурс] // Википедия. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki>.

168. Стефанин А. Л. Мировой опыт применения программно-целевого подхода в научно-технической сфере [Электронный ресурс] / А. Л. Стефанин // Новости науки и технологий. – Минск. – 2008. – № 3 (9). – Режим доступа: http://belisa.org.by/ru/izd/stnewsmag/3_2008/art9_9_2008.html.

169. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / под ред. Д. С. Львова, А. Г. Гранберга, А. П. Егоршина. – М. : Экономика, 2004. – 605 с.

170. Стэнли Э. Портни. Управление проектами для «чайников» = ProjectManagementForDummies / Стэнли Э. Портни. – М. : Диалектика, 2006. – 368 с.

171. Супян В. Б. Американская экономика: новые реальности и приоритеты XXI века / В. Б. Супян. – М. : Анкил. – 2001. – 138 с.

172. Суходолов А. П. Основные положения программы развития промышленности Иркутской области на среднесрочную перспективу / А. П. Суходолов, А. Ф. Манжигеев // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2012. – № 1. – С. 64–67.

173. Счетчик населения жителей России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://priroda.inc.ru/naselenie.php> (дата обращения: 17.12.2011).

174. Теория экономического развития. Современная экономическая мысль / под ред. В. С. Афанасьева, Р. М. Энтова. – М. : Прогресс, 1981. – 237 с.

175. Типология регионов Министерства регионального развития РФ, сформированная на основе «Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации», представленной на заседании Правительства Российской Федерации 30 июня 2005 года [Электронный ресурс] // Министерство регионального развития РФ : офиц. сайт. – Режим доступа: <http://archive.minregion.ru/OpenFile.ashx/Download?AttachID=813>.

176. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение / Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 1972. – 132 с.

177. Уколов В. Ф. Теория управления / В. Ф. Уколов, А. М. Масс, И. К. Быстрыков. – М. : Наука, 2003. – 349 с.

178. Управление региональными программами в США и Канаде / под ред. Л. И. Евенко, Л. А. Баграмова. – М. : Наука, 1983. – 396 с.

179. Устойчивое развитие [Электронный ресурс] // Википедия. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>.

180. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] : офиц. сайт. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.
181. Федеральные целевые программы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.programs-gov.ru/>.
182. Хруцкий В. Е. Внутрифирменное бюджетирование: настольная книга по постановке финансового планирования / В. Е. Хруцкий, Т. В. Сизова, В. В. Гамаюнов. – М. : Финансы и статистика, 2002. – 400 с.
183. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации [Электронный ресурс] / В. Я. Любовный [и др.] ; Моск. обществ. науч. фонд (МОНФ ИМИ (ГУ ИМЭИ при Минэкономике России). – М., 2000. – Режим доступа: http://vasilieva.narod.ru/mu/stat_rab/books/-mpsf/main.html.
184. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2003. – 276 с.
185. Чупров С. В. Методологические принципы разработки и проведения мониторинга социально-экономического развития / С. В. Чупров, А. Е. Бондарев // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2013. – № 1. – С. 133–139.
186. Чупров С. В. Перипетии экономики Иркутской области: деградация, кризис, модернизация / С. В. Чупров // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) (электронный журнал). – 2010. – № 4. – С. 114–119.
187. Шалабин Г. В. Экономические вопросы охраны природы в регионе / Г. В. Шалабин. – Л. : ЛГУ, 1983. – 179 с.
188. Шмерлинг Д. Мы снижаем неопределенность будущего [Электронный ресурс] / Д. Шмерлинг, Т. Кузнецова // БОСС. – 2003. – № 1. – Режим доступа: <http://www.bossmag.ru/view.php?id=24> (дата обращения: 17.12.2011).
189. Щиборщ К. В. Бюджетирование деятельности промышленных предприятий России / К. В. Щиборщ. – М. : Дело и Сервис, 2001. – 544 с.
190. Эколого-экономическая стратегия развития региона : математическое моделирование и системный анализ на примере Байкальского региона / В. И. Гурман [и др.] ; под ред. В. Е. Викулова. – Новосибирск : Наука, 1990. – 241 с.
191. Экономика знаний / В. В. Глухов [и др.] ; под ред. В. В. Глухова. – СПб. : Питер, 2003. – 458 с.
192. Экономическое развитие [Электронный ресурс] // Википедия. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>.

193. Эффективность государственного управления : пер. с англ. / общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. – М. : Фонд «За экономическую грамотность» : Рос. экон. журн. : Консалтбанкир, 1998. – 848 с.
194. All Change Eddie Obeng [Electronic resource] // Financial Times Publishing, 1994. – Access mode: thefullwiki.org/Program_management.
195. Archibald R. D. Managing project portfolios, programs and multiple projects // Proceedings of the 17th World Conference on Project Management. Moscow, Russia. June 5–6, 2003.
196. Georgieva I. Building a Sustainable World // Environment Matters. Annual Review. – World Bank, 2000. – P. 6–9.
197. Kerzner H. Project management: A systems approach to planning, scheduling, and controlling / H. Kerzner. – 7th ed. – New York, NY: John Wiley & Sons, 2001. – 1120 p.
198. Lycett A. Programme management: A critical review / A. Lycett, A. Rassau, J. Danson // International Journal of Project Management. – 2004. – № 22 (4). – P. 289–299.
199. Malizia Emil E. Edward J. Feser. Understanding Local Economic Development. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research, Rutgers University – «Понимание регионального экономического развития», Центр исследований урбанистики (подразделение школы планирования и публичной политики Эдварда Дж. Блоуштейна) при Университете Роджерса, шт. Нью-Джерси, 1999.
200. Nokes S. The Definitive Guide to Project Management [Electronic resource] / Sebastian Nokes. – London (Financial Times // Prentice Hall), 2007. – Access mode: <http://www.mymanagementguide.com/project-management-basics/project-methodology-definition>.
201. The Gower Handbook of Programme Management [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.ashgate.com>.
202. The Standard for Program Management / Project Management Institute, Inc., 2006. – 123 p.
203. Turner J. R. Goals-and-methods matrix: Coping with projects with ill defined goals and/or methods of achieving them / J. R. Turner, R. A. Cochrane // International Journal of Project Management. – 1993. – № 11 (2). – С. 93–102.

Научное издание

Соколова Лариса Георгиевна
Евстафьева Елизавета Юрьевна
Терентьева Наталья Юрьевна

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ВНЕДРЕНИЯ
ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Издается в авторской редакции

Подготовлено к печати
М. С. Александровой

Технический редактор
А. С. Ларионова

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в печать 28.12.13. Формат 60x90 1/16. Бумага офсетная. Печать трафаретная. Усл. печ. л. 14,9. Тираж 500 экз. Заказ

Издательство Байкальского государственного университета
экономики и права.

664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

Отпечатано в ИПО БГУЭП.