

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ (НА ПРИМЕРЕ ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ)*

© 2012 Т.Д. Омаров

кандидат экономических наук

© 2012 Н.В. Моргунова

кандидат экономических наук, доцент

© 2012 Д.А. Синявский

Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых

E-mail: tanyom@mail.ru, nmorgunova@mail.ru, dismas2004@mail.ru

Федеральные и региональные целевые программы являются действенным инструментом социально-экономического развития региона. В статье рассматриваются вопросы, связанные с совершенствованием нормативной правовой базы, регулирующей разработку и реализацию целевых программ, на примере Владимирской области в целях обеспечения их эффективности и результативности.

Ключевые слова: регион, нормативная правовая база, федеральная целевая программа, долгосрочная целевая программа, управление проектами.

Государственная региональная политика формируется на основе положений Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. и направлена на достижение глобальной цели - повышение жизненного уровня населения страны на базе устойчивого экономического роста. Для ее реализации активно используется программно-целевой метод управления, основу которого составляет механизм долгосрочных целевых программ. Долгосрочные целевые программы представляют собой совокупность мероприятий социального, научно-технического, производственно-технологического, организационного, природоохранного характера, ориентированных на достижение единой цели, решение единой экономической проблемы. В зависимости от объекта и уровня управления долгосрочные целевые программы подразделяются на федеральные (далее - ФЦП) и региональные (далее - ДЦП).

В соответствии с направлениями бюджетной и налоговой политики РФ к 2015 г. доля целевых программ в бюджетном финансировании должна составить 90 % всех бюджетных расходов. В то же время ситуация с неполным и неравномерным освоением направленных средств и, соответственно, неполным и несвоевременным исполнением заложенных в ДЦП и ФЦП мероприятий по-

вторяется из года в год, что очевидно свидетельствует о недостаточно неэффективном использовании программно-целевого подхода в РФ.

Анализ практики разработки, финансирования и реализации целевых программ позволяет выявить наиболее существенные факторы, обеспечивающие их эффективность (см. рисунок), к которым, по нашему мнению, можно отнести:

- актуальность проблем, решаемых в рамках целевых программ;
- качество разработки программ;
- уровень организации выполнения программ;
- адекватность системы управления программы ее целям, задачам, объему и сложности;
- достаточность и своевременность финансирования программ;
- полноту и четкость нормативно-правовой регламентации разработки и реализации программ.

С нашей точки зрения, последний из перечисленных факторов является ведущим звеном всей цепочки, т.е. обеспечение полноты и четкости нормативно-правовой регламентации позволит "вытянуть" на требуемый уровень остальные.

Для оценки справедливости выдвинутой гипотезы было проведено исследование, объектом которого стала система управления социально-экономическим развитием одного из регионов Центрального федерального округа - Владимирской области. В настоящее время на территории реги-

* Работа выполнена при поддержке РГНФ (грант № 12-12-33004).

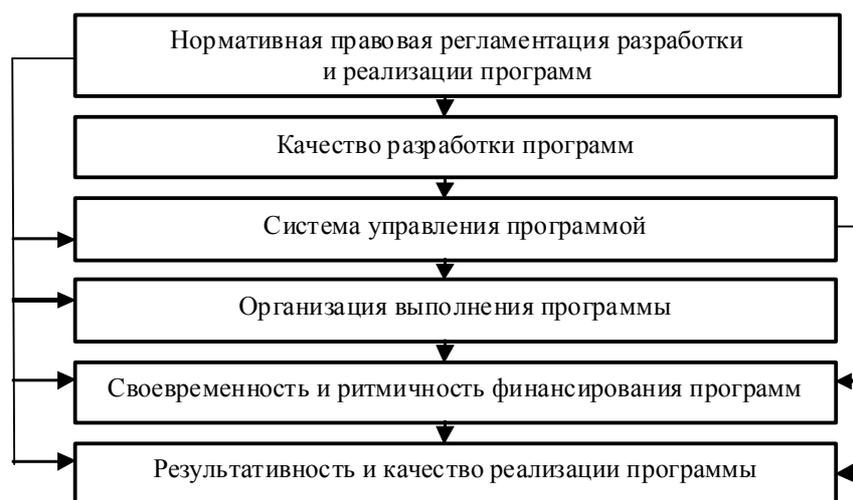


Рис. Взаимосвязь основных факторов эффективности и результативности применения программно-целевого метода

она ежегодно реализуется порядка трех десятков ФЦП и такое же количество ДЦП (табл. 1) с многоканальным финансированием.

программы планируются и выполняются разрозненно, хотя формально они объединены ориентацией на достижение целей и решение задач, по-

Таблица 1

Динамика числа ФЦП и ДЦП, реализованных во Владимирской области за 2007-2011 гг.

Программа	2008	2009	2010	2011	2012 (оценка)
Количество реализованных ФЦП, подпрограмм и разделов непрограммной части федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП)	32	35	30	28	27
Количество реализованных ДЦП	34	35	32	34	36

Анализ тематики ДЦП Владимирской области показывает, что она в целом соответствует среднесрочному Плану развития региона на 2009-2012 гг. (табл. 2).

Тем не менее нельзя охарактеризовать выполняющийся пакет как портфель программ, т.е.

ставленных в принятой стратегии регионального развития. На самом деле обоснованность необходимости разработки принимаемых программ достаточно условна, часто новые программы пересекаются по мероприятиям с уже реализуемыми. Изолированность разработки исключает

Таблица 2

Распределение ДЦП по приоритетным направлениям социально-экономического развития Владимирской области (по состоянию на 1 июля 2012 г.)

Приоритетное направление развития региона	Количество программ
1. Развитие инфраструктуры	6
2. Развитие сельского хозяйства и сельских территорий	2
3. Развитие туристско-рекреационного комплекса	1
4. Развитие малого и среднего предпринимательства	1
5. Совершенствование работы органов государственной власти и местного самоуправления	8
6. Развитие жилищного строительства	1
7. Демографическое развитие	1
8. Предоставление социальных услуг	6
9. Развитие здравоохранения	1
10. Развитие образования	5
11. Развитие культуры и спорта	3
12. План мероприятий по развитию государственно-частного партнерства	4

саму возможность проектирования, направленно-го на формирование синергии новых программ между собой, новых программ с существующими. Возможность привлечения инвестиционных ресурсов обуславливает ежегодный рост их числа, в то время как ассигнования на финансирование не растут теми же темпами, что ведет к “мелкотемью” и “распылению” бюджетных средств.

За период с 2008-го по 2011 г. во Владимирской области на федеральные и региональные целевые программы израсходовано почти 130,4 млрд. руб. (примерно 16 % от ВРП), из них средств: федерального бюджета - более 18,2 % от общей суммы, областного - 43,1 %, местных бюджетов - около 3,0 % и внебюджетных источников - 35,7 %.

Обязательным условием участия региона в ФЦП является софинансирование из бюджета субъекта РФ, однако в регионе наблюдается снижение доли финансирования из областного и местных бюджетов, что в перспективе может привести к сокращению объемов средств, выделяемых из федерального бюджета.

Расходы на реализацию ДЦП имеют четко обозначенную тенденцию к росту. В структуре их финансирования более половины средств приходится на областной бюджет (около 54 %), около трети - на внебюджетные источники (32,6 %). Удельный вес средств, привлекаемых из местных бюджетов, составляет всего 2,5 %.

При положительной в целом динамике средств, привлекаемых в рамках целевых программ, рост их объемов в настоящее время не имеет устойчивого характера, существующая динамика не позволяет прогнозировать достижение ранее указанного целевого уровня в 90 %. В 2012 г. во Владимирской области доля целевых программ составила всего около 60 % планируемых бюджетных расходов¹. Одним из условий решения данной проблемы на региональном уровне является нормативное закрепление пропорции софинансирования целевых программ из различных источников, что позволит всем участникам принимать решения в условиях большей определенности и снизит риски разработки недостаточно оптимальных целевых программ и принятия на себя заранее неисполнимых финансовых обязательств.

На федеральном уровне механизм разработки и реализации целевых программ регламентируется ст. 179 Бюджетного кодекса Российской

Федерации (далее - БК РФ). В частности, полномочия в отношении управления ДЦП в ней закреплены за высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, однако в статье отсутствует регламентация установления единоличной ответственности за координацию и результативность целевых программ, что способствует размыванию ответственности. Этот недостаток можно устранить путем разработки на региональном уровне нормативных правовых актов, соответствующих нормам БК РФ.

Во Владимирской области в целом сформирована региональная нормативная правовая база, непосредственно регламентирующая порядок разработки, реализации и финансирования ДЦП, в том числе:

- Указ губернатора Владимирской области 2 июня 2009 г. № 10 “Об утверждении стратегии социально-экономического развития Владимирской области до 2027 года и среднесрочного плана развития Владимирской области на 2009-2012 годы”;

- Постановление губернатора от 30 апреля 2009 г. № 353 “О порядке разработки, формирования, утверждения и реализации долгосрочных целевых программ Владимирской области”;

- принимаемые ежегодно постановления губернатора об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Владимирской области и других исходных данных для составления проекта областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период (на два последующих года).

Основная нагрузка по регламентации механизма действия региональных целевых программ лежит на Постановлении губернатора от 30 апреля 2009 г. № 353 “О порядке разработки, формирования, утверждения и реализации долгосрочных целевых программ Владимирской области” (далее - Постановление № 353). В нем заложены организационные основы применения программно-целевого метода, в общем виде изложена методика формирования ДЦП, составления паспорта программы, мониторинга выполнения программных мероприятий, оценки конечных результатов, закреплена взаимосвязь параметров целевой программы со Стратегией области до 2027 г. и Среднесрочной программой развития Владимирской области на 2009-2012 гг.

Однако в регламентированной структуре программы отсутствует раздел взаимосвязи с теку-

щими программами и преемственности с предшествующими.

В целом постановление носит рамочный характер, отсутствие детальной унифицированной методической основы разработки и реализации программ на самом деле приводит к недостаточной увязке между собой целей, задач и программных мероприятий, не позволяет учесть особенности программ, относящихся к различным сферам деятельности и имеющим свою специфику. Ведущую роль в обеспечении качества разработки и реализации играет экспертиза программы, однако порядок проведения экспертизы программы, определенный Постановлением № 353, содержит лишь общие требования. Не обеспечивается сопоставимость программ с точки зрения их результативности. Предусмотрена оценка эффективности программы, но не определены критерии оценки или порядок их установления. В качестве общих для всех программ критериев, с нашей точки зрения, можно предложить синергичность, уровень риска, соответствие стратегическим планам. Исполнитель программы, в качестве которого выступает какой-либо орган или структурное подразделение администрации области с учетом специфики целевой программы, должен сам разрабатывать методику оценки ее эффективности и определять перечень целевых показателей для мониторинга реализации программных мероприятий, что, очевидно, не может обеспечить объективность оценки.

Комплексное решение обозначенных проблем, на наш взгляд, возможно на основе осуществления ряда взаимосвязанных мер в рамках совершенствования нормативной правовой базы региона.

Во-первых, необходима стандартизация процесса разработки и управления реализацией программ. Ее отсутствие на операционной стадии приводит к тому, что руководители и исполнители осуществляют программные мероприятия исходя из своих собственных представлений, опыта, образовательного уровня, т.е. успех или неудача программы определяются в значительной степени субъективными факторами. Вместе с тем разработка отдельного методического обеспечения для разработки и оценки эффективности каждой целевой программы не представляется возможной. С нашей точки зрения, решение проблемы стандартизации целевых программ возможно на основе внедрения методов управления проектами и до-

полнения нормативно-правовой базы конкретных программ требованием соответствия параметров программных мероприятий региональному стандарту управления программами, который предстоит разработать. В этом случае отдельные целевые программы могут быть рассмотрены в качестве проектов.

Основой для разработки регионального стандарта управления программами могут стать вступившие в силу с 1 сентября 2012 г. государственные стандарты: ГОСТ Р 54869-2011 "Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом", ГОСТ Р 54871-2011 "Проектный менеджмент. Требования к управлению программой", ГОСТ Р 54870-2011 "Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов". Данные стандарты носят самый общий, рекомендательный характер и требуют конкретизации для их применения на региональном уровне в рамках управления целевыми программами.

Постановление № 353 следует дополнить описанием формата процедур, определяющих порядок выполнения основных этапов целевых программ, применяемых технологий и методологии, а также описанием рекомендуемых управленческих документов. Прежде всего, регионального операционного стандарта управления программами, в котором должны детализироваться процедуры управления программами, содержаться детальные инструкции по исполнению программных процедур и шаблоны управленческих документов. С помощью проектного управления возможно успешное достижение целей программы при балансировании между объемом работ, ресурсами, временем, качеством и рисками. В настоящее время накоплен большой практический опыт использования project management (управления проектами), который должен быть перенесен в сферу разработки и реализации региональных целевых программ. Примером успешного применения управления проектами может служить практика муниципальных органов власти Пермского края, где на основе использования проектного подхода достигли увеличения результативности муниципальных проектов и повышения эффективности расходования бюджетных средств².

Обязательным условием внедрения данной практики выступает необходимость подготовки квалифицированных специалистов, обладающих навыками проектного управления.

Во-вторых, органам исполнительной власти региона необходимо решить ряд чисто технических задач, таких как: определение порядка переноса не освоенных по уважительной причине средств на следующий финансовый год, получение сопоставимой информации, характеризующей степень реализации программ; определение системы приоритетов финансирования программ; отработка процедуры проведения независимой экспертизы и ряд других. Решение перечисленных задач требует принятия системы соответствующих подзаконных актов.

В-третьих, усилия органов управления региона должны быть направлены на законодательное утверждение на региональном уровне общих критериев эффективности ДЦП. Для этого возможно создание иерархической системы показателей результативности в рамках разноплановых программ. При этом успешность их выполнения должна оцениваться достижением порогового

значения в процентах по ключевым показателям, с учетом весовых коэффициентов.

Совершенствование региональной нормативной правовой базы позволит существенно повысить эффективность разработки и реализации целевых программ. Вместе с тем этот процесс должен быть дополнен комплексом действий со стороны органов государственного управления, включая более тщательный отбор тематики программ, увеличение объемов и ритмичности их финансирования, соответствующее информационное и кадровое обеспечение процесса управления целевыми программами.

¹ Заключение Счетной палаты Владимирской области по проекту закона Владимирской области “Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов”. Владимир, 2012.

² Исследование практики управления проектами в муниципальных органах власти Пермского края / Р.А. Микрюков [и др.] // Управление проектами. 2011. № 3-4 (24). С. 76-83.

Поступила в редакцию 03.09.2012 г.