

УДК 33(571.150)

ББК 65.9(2Рос-4Алт)-21

Программно-целевые методы в практике регионального управления Алтайского края

А.Я. Троцкий^{1,2}, Л.П. Третьякова¹

¹ Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

² Алтайская лаборатория экономических и социальных исследований
Института экономики и организации промышленного производства
Сибирского отделения Российской академии наук (Барнаул, Россия)

Program-Target Method in the Regional Management of the Altai Territory

A.Ya. Trotskovsky^{1,2}, L.P. Tretyakova¹

¹ Altai State University (Barnaul, Russia)

² Institute of Economics and Industrial Engineering of the Siberian
Branch of the Russian Academy of Sciences, Altai Department
(Barnaul, Russia)

Авторы на основе отечественного и зарубежного опыта регионального программирования обосновывают необходимость расширения области применения федеральных целевых программ (ФЦП) в практике регионального управления и анализируют причины, повлекшие за собой снижение эффективности и интереса к ним.

Достаточно детально охарактеризована научная ситуация в анализируемой области исследования с акцентом на слабоизученные аспекты программирования, такие как обоснование и выбор прогрессивных форм и методов разработки и реализации ФЦП с учетом особенностей современного этапа развития России и ее регионов, роль ФЦП как инструмента регионального управления и рационального использования финансовых ресурсов и т. п.

Центральное место в статье занимает анализ использования ФЦП как метода регулирования экономики и социальной сферы Алтайского края. Авторы раскрывают как общую картину финансирования ФЦП на протяжении 10 лет, так и ряд конкретных моментов их реализации. Выделены ключевые федеральные программы, показано место каждой из них в общем объеме финансирования, охарактеризована роль края в софинансировании целевых программ.

Особый интерес представляет систематизация актуальных проблем и перспектив развития целевого программирования, выполненная авторами на основе анализа научной литературы (поиск дополнительных источников финансирования, сохранение программ в случае изменений сроков действия и соподчиненности, характеристика основных направлений совершенствования методологических и методи-

The authors on the basis of domestic and foreign experience of regional programming analysis justify the need to expand the scope of the federal target programs in the regional management, analyze the reasons underlying their decreased efficiency and popularity.

The situation in the field of study is thoroughly analyzed with emphasis on poorly studied aspects of programming, such as: rationale and selection of progressive forms and methods of development and implementation of federal targeted programs taking into account peculiarities of the current situation in Russia and its regions, the role of the federal targeted programs as a regional management tool and the use of financial resources.

The article focuses on the use of federal targeted programs as a method of the Altai Territory economy and social sphere management. This section of the article reveals the general pattern of federal targeted programs funding for over a decade, as well as a number of specific aspects of their implementation. The key federal programs are highlighted, the part of funding allocated to each program, the role of the territory in co-financing the programs are described.

The systemization of topical challenges and prospects of the target programming development (search for additional sources of financing, implementation of the programs in case of changes in their duration and subordination, the description of the main ways of improvement and methodological approaches to the development and implementation of federal targeted programs, etc.) made by the authors on the basis of academic literature analysis is of particular interest.

The authors proposed ways of improving the development and implementation of federal targeted programs

ческих подходов к разработке и реализации целевых программ и др.).

Ключевые слова: федеральные целевые программы, целевое программирование, программно-целевые методы, региональное управление, государственное регулирование, Алтайский край.

DOI 10.14258/izvasu(2015)2.1-36

Постановка проблемы. Отечественный и мировой опыт показывает, что целевые программы могут служить эффективным инструментом реализации государственной экономической и социальной политики. Именно такие методы управления применяются в странах Европейского союза, Америке, Японии и многих других для решения стратегических задач развития, когда необходимо сконцентрировать ресурсы для достижения конкретных целей. Так, в США примерно 50% государственных расходов осуществляется по программно-целевому методу, во Франции — до 80%.

При переходе к социально-экономическому развитию на основе многолетних планов именно федеральные целевые программы (далее — ФЦП), утверждаемые Правительством РФ, позволяют обеспечить комплексное и системное решение среднесрочных и долгосрочных проблем экономической и социальной политики страны и ее регионов, обеспечить прозрачность и обоснованность процесса выбора целей, путей достижения результатов. Немаловажно и то, что широкое применение программно-целевых методов позволит оптимизировать формирование бюджета, обеспечить преемственность бюджетной и экономической политики в среднесрочной перспективе.

Однако в силу ряда обстоятельств применение этого инструмента в Российской Федерации в последнее десятилетие было недостаточно эффективно: федеральные целевые программы из инструмента консолидации ресурсов на приоритетных направлениях развития во многом превратились в инструмент дополнительного финансирования текущей деятельности региональных органов государственной власти.

Установка на резкое снижение роли государства в регулировании экономики повлекла за собой известную недооценку учеными теории и практики государственного регулирования, в частности использования программно-целевых методов управления экономикой и социальной сферой Российской Федерации.

covering both problems in methodology and methods of forming the federal program and the problems of organizational and resource constraints.

Key words: federal targeted programs, target programming, program-target methods, regional management, government regulation, the Altai Territory.

Непоследовательность и непостоянство экономической политики, проводимой федеральными властями, не могли не сказаться на состоянии научных исследований в области повышения эффективности федеральных целевых программ как основного инструмента государственного регулирования экономики.

С одной стороны, благодаря разработкам ряда ученых (А.Р. Лейбкинда, Т.Г. Морозовой, Б.З. Мильнера, А.В. Пикулькина, Б.А. Райзберга и А.Г. Лобко, В.Д. Руднева, А.П. Иванова, А.А. Суэтина и др.) сформулирован научный задел, раскрывающий роль и место федеральных целевых программ в регулировании экономики.

С другой стороны, до настоящего времени недостаточно проработаны такие аспекты программирования, как обоснование и выбор прогрессивных форм и методов разработки и реализации федеральных целевых программ с учетом особенностей современного этапа развития России; не раскрыта роль федеральных программ как неотъемлемых атрибутов и действенных элементов механизма государственного регулирования рыночной экономики, как инструментов оптимизации развития народного хозяйства и рационального использования финансово-материальных ресурсов. Отрицательно сказываются на эффективности использования ФЦП несовершенство методологии и неотработанность процедур их формирования и реализации, что влечет за собой серьезные недостатки в практике организации мониторинга и контроля за ходом выполнения программных задач.

Программно-целевые методы как инструмент регулирования экономики и социальной сферы Алтайского края. Одним из ключевых инструментов стимулирования инвестиционной деятельности в крае является участие региона в реализации федеральных и региональных целевых программ. Алтайский край участвует более чем в 40% действующих на территории Российской Федерации ФЦП¹. Сумма средств федерального бюджета на финансирование ФЦП и проектов непрограммной части уве-

¹ В 2014 г. в Алтайском крае реализовано 17 из 40 государственных программ, утвержденных Правительством РФ (42,5%); в 2012 г. — 24 из 54 (44,4%). Остальные программы, как правило, имели узкоспециализированную направленность, в силу чего край не мог принимать в них участие.

личилась в 2011 г. по сравнению с 2003 г. в 8 раз [1, с. 390]. Максимальный объем финансирования по ФЦП был в 2012 г. — 17,7 млрд руб., в последующие два года объем финансирования заметно сократился: в 2013 г. по сравнению с предыдущим годом — на 26% (табл. 1). Основная причина сокращения объемов финансирования — завершение в 2012 г. действия ряда крупных федеральных программ, в числе которых строительство в Барнауле Федерального центра травматологии, ортопедии и эндопротезирования,

«Модернизация здравоохранения Алтайского края на 2011–2012 гг.», «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007–2012 гг.)» и ряда других.

Из федерального бюджета Алтайскому краю в 2003–2014 гг. на реализацию ФЦП и проектов непрограммной части было выделено 111,5 млрд руб. (в действующих ценах), в том числе государственных капитальных вложений — 71,1 млрд руб. (63,8%) (табл. 1).

Таблица 1

Динамика финансирования федеральных целевых программ в 2003–2012 гг., млн руб.¹

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Финансирование ФЦП за счет средств федерального бюджета	1994,0	2177,4	2954,5	4047,5	5799,4	8491,4	13098,3	14183,2	16004,9	17753,5	13096,5	11201,1

*2014 г. — с января по ноябрь.

Наибольшее финансирование из федерального бюджета направлено на реализацию следующих ФЦП: «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)»; «Жилище» на 2011–2015 гг.; «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»; «Развитие внутреннего и въездного туризма Российской Федерации (2011–2018 гг.)»².

Основными приоритетными направлениями расходования средств являются создание условий для получения доступного и качественного образования, повышение доступности услуг дошкольного образования для населения края. В 2014 г. на реализацию мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования направлено 1,14 млрд руб., в том числе 0,91 млрд руб. — средства федерального бюджета. За счет указанных бюджетных средств проведены работы по строительству, реконструкции и капитальному ремонту 26 детских садов.

С участием средств федерального бюджета решаются задачи, связанные с развитием водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, теплоснабжения, газификации, а также осуществляются проекты по комплексной компактной застройке и благоустройству территорий сельских поселений.

В целом в 2014 г. на развитие инженерной инфраструктуры в муниципальные образования направлено более 640,0 млн руб., в том числе 305,5 млн

руб. из федерального бюджета. За 2014 г. введены в эксплуатацию газопроводы и разводящие газовые сети — 117 км, водопроводные сети — более 80 км.

Реализация ФЦП осуществляется с учетом принципа софинансирования за счет средств краевого бюджета. Объем инвестиций, направляемых в объекты капитального вложений с помощью адресной инвестиционной программы, увеличился с 625,4 млн руб. в 2003 г. до 5080,8 млн руб. в 2012 г. (табл. 2). Снижение объемов финансирования в последние два года, как отмечалось ранее, обусловлено прекращением действия ряда ФЦП.

Удельный вес финансирования из бюджета края в общем объеме финансирования ФЦП в 2014 г. составил около 20%; при этом он заметно разнится в зависимости от программы (табл. 3).

Особое внимание уделяется улучшению жилищных условий граждан (молодых семей, жителей сельской местности, в том числе молодых специалистов, детей сирот). В 2011–2014 гг. благодаря федеральному финансированию и софинансированию из средств краевого и местных бюджетов улучшили свои жилищные условия порядка 6,3 тыс. семей, в основном молодых; в 2013–2014 гг. были обеспечены жильем 414 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Актуальные проблемы и перспективы развития целевого программирования. На сегодняшний день в России, по мнению многих ученых, далеко

¹ Таблица составлена с использованием материалов монографии [2, с. 150] и текущего архива Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края

² Характеристика наиболее крупных федеральных программ дана в: [1, с. 390–392].

Таблица 2

Динамика объема инвестиций адресной инвестиционной программы в 2003–2014 гг., млн руб.¹

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Капитальные вложения за счет средств краевого бюджета, млн. руб.	625,4	572,0	451,6	765,4	187,2	3336,2	2926,8	2538,9	5329,9	5080,8	2802,5	1437,2

*2014 г. — с января по ноябрь.

Таблица 3

Характеристика основных ФЦП, реализуемых на территории Алтайского края на условиях софинансирования (2012 г.)

Наименование программ	Финансирование, млн руб.		Доля в общем объеме средств, %	
	из федерального бюджета	из краевого бюджета	из федерального бюджета	из краевого бюджета
1. Развитие транспортной системы в России (на 2009–2015 гг.)	1404,18	102,37	7,9	5,56
2. Жилище	975,53	304,07	5,49	16,5
3. Социальное развитие села до 2013 г.	400,10	361,23	2,25	19,62
4. Развитие физической культуры и спорта на 2006–2015 гг.	103,42	21,36	0,58	1,16
5. Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.	258,05	6,48	14,7	0,35
6. Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 г.	48,48	13,41	0,27	0,72

не в полной мере используется потенциал, заложенный в программно-целевом подходе, а в разработке и реализации ФЦП имеют место серьезные недостатки. Невысокая эффективность ФЦП связана с организационными, методическими, экономическими трудностями, с отсутствием должного законодательного и нормативного обеспечения. Основные проблемы, с которыми сопряжена реализация ФЦП в нашей стране, как следует из анализа научной литературы, связаны с методологическим и методическим обеспечением их формирования и реализации.

Во-первых, разрабатываемые ФЦП не соответствуют основным принципам методологии программно-целевого подхода, а именно цель декларируется, но отсутствует ориентация на ее достижение либо программные мероприятия не согласованы между

собой (совокупность мероприятий не всегда образует систему, нарушается комплексность).

Во-вторых, существующая практика разработки ФЦП не предполагает определения вариантов выполнения программы в случаях изменения условий ее финансирования, а механизмы управления реализацией ФЦП не соответствуют современным реалиям.

В-третьих, не определено соотношение финансирования ФЦП из бюджетных и внебюджетных средств.

Однако наибольшие трудности, как отмечается в научной литературе, вызывает проблема поиска дополнительных источников финансирования, так как федеральный бюджет обеспечивает только часть потребности в финансовых ресурсах, необходимых для реализации ФЦП.

¹ Таблица составлена с использованием материалов монографии [2, с. 150] и текущего архива Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края.

Оптимальным ее решением является создание таких условий, при которых осуществление мероприятий способствует образованию источников накопления инвестиционных ресурсов для дальнейшего развития программы. Накапливая инвестиционные ресурсы в процессе реализации быстро окупаемых программных мероприятий, необходимо направлять их на финансирование объектов долговременного, стратегического характера, способных стать ключевыми для социально-экономического развития региона или отрасли. Основой при этом является такое сочетание мероприятий, которое позволило бы добиться окупаемости части инвестиций в кратком и среднесрочном периоде и достижения значимых социальных и экономических целей в долгосрочной перспективе.

Другим изъяном практики реализации ФЦП следует считать отсутствие законодательно установленных правил проведения организационных мероприятий, осуществляемых при изменениях в структуре, сроках действия и соподчиненности ФЦП. Значительная часть принятых к исполнению программ в лучшем случае просто консервируются, не завершив полностью жизненный цикл. Нередки случаи, когда из-за непрерывного изменения состава и структуры министерств, ведомств и других органов управления меняется государственный заказчик целевой программы. При этом теряется преемственность, нарушаются сроки финансирования, снижается ответственность исполнителей, что зачастую приводит к срыву государственного заказа.

Возможным решением этой проблемы мог бы стать утвержденный порядок, согласно которому при изменениях структуры органов исполнительной власти вносятся соответствующие изменения в законодательные акты, утверждающие нового заказчика, степень его ответственности и полномочий, объемы финансирования и сроки реализации программных мероприятий на долгосрочную перспективу.

Перечисленные недостатки в практике реализации ФЦП препятствуют достижению запланированных результатов, выполнению программных заданий, а в конечном итоге снижают эффективность государственных инвестиций. Для преодоления этих недостатков требуется прежде всего совершенствование методологических и методических подходов, касающихся порядка разработки и реализации целевых программ.

Во-первых, необходимо внедрение системы формализованных критериев отбора проблем для их программной разработки и решения на федеральном уровне. Порядок разработки и реализации ФЦП, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. с изменениями и уточнениями, подробно описывает последовательность административных процедур от внесения инициатором предложения о разработке целевой программы до ее утверждения.

При этом указываются конкретные критерии отбора проблем для их программной разработки и решения на федеральном уровне.

Анализ сложившейся практики свидетельствует, что перечисленные критерии нередко дополняются рядом других, таких как существующие заделы в реализации программных мероприятий в регионе или отрасли, а также возможность привлечения для реализации федеральной целевой программы внебюджетных средств. При этом следует подчеркнуть, что средства федерального бюджета должны служить катализатором привлечения дополнительных финансовых ресурсов, стимулом повышения инвестиционной привлекательности программных мероприятий.

С позиции утвержденных Постановлением Правительства РФ критериев отбора проблем для программной разработки далеко не все ФЦП, существующие в настоящее время, отвечают требованиям программно-целевого метода. Особенно это касается программ развития регионов, в частности Юга России, где недостатки реализации ФЦП обусловлены в большей степени не экономическими, а политическими причинами.

Во-вторых, требуется привести в соответствие плановые показатели ежегодных бюджетных назначений, зафиксированных в тексте каждой целевой программы, с реальными возможностями бюджетного финансирования. После определения целесообразности решения какой-либо проблемы программным способом начинается этап разработки целевой программы. Общей методической основой при этом является способ постановки целей и задач реализации программных мероприятий. Основная цель программы, обозначенная в исходном задании, должна быть увязана с комплексом подцелей и задач, по каждой из которых необходимо определить ориентировочные конкретные показатели или условия их формирования, примерный круг участников реализации этих задач и требуемые сроки их достижения.

В-третьих, целесообразно внедрение системы технико-экономических результативных показателей, позволяющих оценить уровень исполнения программных мероприятий, степень достаточности привлекаемых финансовых и нефинансовых ресурсов, а также достижение общей или промежуточных целей программы. Это можно осуществить при введении в практику реализации целевых программ системы регулярного мониторинга, охватывающего важнейшие проектные и фактические показатели на различных этапах жизненного цикла каждой конкретной программы. В рамках мониторинга станет возможным осуществление постоянного анализа соотношения получаемых результатов и произведенных затрат, а также сопоставление различных программ как между собой, так и со средними показателями по стране (отрасли, региону). Это позволит оценивать со-

стояние отдельных этапов или мероприятий, а также итогов всей целевой программы, оперативно и своевременно корректировать процесс реализации поставленных задач.

В-четвертых, требуются кардинальные изменения форм участия региональных органов власти в осуществлении программных мероприятий на их территории.

Современные трудности в реализации ФЦП во многом связаны со слабой проработкой порядка финансового обеспечения программных мероприятий, недостаточным привлечением внебюджетных средств, лоббированием «иждивенческих» региональных интересов. Целесообразно расширить полномочия государственных заказчиков, наложив на них обязанности по привлечению средств из внебюджетных источников, что будет способствовать расширению финансовой и материальной базы целевых программ. При этом следует повысить и ответственность — экономическую и административную — госзаказчиков за нарушение порядка ресурсного обеспечения утвержденных целевых программ [3, с. 30–31].

Нередки случаи, когда в состав программных мероприятий включаются объекты, относящиеся к текущей деятельности региональных и муниципальных органов власти. Предметом ФЦП должны являться конкретные федеральные проблемы, а также проблемы совместного ведения федерального центра и субъектов Федерации. В соответствии с этим положением должны определяться инициаторы разработки программ. Ими могут быть федеральные или региональ-

ные органы государственной власти, органы местного самоуправления. Таким же образом могут быть определены заказчики ФЦП [4, с. 15].

В заключение коснемся идеи «укрупнения» региональных программ. Она давно озвучивается на верхнем уровне федеральной власти, несмотря на очевидный отход в случае механического «укрупнения» от решения каких-либо конкретных задач государственной региональной политики, которые выходят за пределы финансирования «центром».

Разработка и реализация «укрупненных» программ, как отмечается в научной литературе, целесообразна, если применительно к этому гиперпространству обоснована необходимость решения определенной проблемы (например, организация транспортных межрегиональных связей), в связи с этим четко определена единая система действий, имеются институциональная основа для их координации и ответственности за их безусловное выполнение и наличие у заинтересованных сторон достаточных средств, чтобы все это сообща выполнить [5, с. 575].

Скоординировав программы, реализуемые на данной территории, и вычленив точки максимальной концентрации заданий (проектов) различных программ, можно получить не размытое пятно программного регулирования, а совсем иную, территориально дифференцированную структуру программ. Именно *интенсивное «уплотнение»*, а не *экстенсивное «укрупнение»* поля программ, на наш взгляд, может дать желаемый результат.

Библиографический список

1. Экономическая энциклопедия регионов России. Алтайский край. — М., 2012.
2. Троцковский А.Я., Наземцева Ю.Ю. Исследование и регулирование пространственных аспектов развития экономики на региональном уровне. — Барнаул, 2014.
3. Уполномоченный по правам человека в Алтайском крае. Специальный доклад «О соблюдении прав отдельных категорий граждан на жилище в Алтайском крае» [Электронный ресурс]. — URL: <http://protmen.ru/index.php?c=bibl/spec/spec1>.
4. Гришин В.И. О федеральных целевых программах регионального развития // Финансы. — 2002. — № 8.
5. Майминас Е.З. Программно-целевое планирование в экономике: Информацион. аспект. — 2-е изд. — М., 1971.