

Казанский (Приволжский) федеральный
университет,
Казань, Россия

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКОЙ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН)

Аннотация: В статье представлено содержание программно-целевого подхода к управлению региональным развитием, проанализированы особенности реализации принципов программно-целевого подхода в Республике Татарстан. Сформулированы недостатки применения программно-целевого подхода к региональному управлению и обоснованы направления его совершенствования.

Ключевые слова: Социально-экономическое программирование и прогнозирование, региональное развитие, индикативное планирование, программно-целевой подход к региональному развитию, целевые программы, Республика Татарстан.

Программирование развития экономики региона означает разработку и реализацию специальных документов, описывающих цели, процедуру, мероприятия и средства решения наиболее актуальных проблем регионального развития. В основу программно-целевого подхода положена система программ, которые реализуются либо государственными органами разного уровня, либо частными компаниями при государственной поддержке. Целевые программы представляют собой комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.

Структурными элементами программно-целевого подхода являются:

- формирование целей социально-экономического развития;
- определение мероприятий, которые направлены на достижение этих целей;
- достижение согласования целей и мероприятий;
- ресурсное обеспечение планируемых мероприятий [2].

Целевыми установками регионального развития могут быть задачи как общерегионального уровня (например, повышение эффективности функционирования экономики региона путем развития производственной инфраструк-

туры или создание условий для широкого развития предпринимательства), так и более узкого и частного характера (например, решение продовольственной проблемы, прорыв на мировой рынок с товарами определенного вида).

В качестве обязательных выдвигаются следующие структурные элементы региональной целевой программы:

- промышленная политика (подпрограмма модернизации экономики и реструктуризации предприятий);
- строительная политика (подпрограмма развития региональной инфраструктуры, реконструкция коммуникаций);
- социальная политика (подпрограмма развития образования, здравоохранения, культуры) [2].

Процедура разработки региональных программ опирается на общепринятую в мировой практике схему и предусматривает следующую последовательность действий:

- анализ социально-экономической ситуации в регионе, выявление проблем, определение их актуальности и социальной значимости;
- формулировка проблем, подлежащих программному решению, анализ ограничений проблемы, прогноз ее состояния в будущем;
- выделение основных целей, их ранжировка, построение дерева целей;
- поиск возможных путей решения проблемы (разработка максимального количества альтернатив), оценка и отбор альтернатив (выбор оптимального решения);
- детализация и уточнение отобранных альтернатив;
- разработка взаимосвязанной совокупности мероприятий программы;
- разработка рекомендаций по реализации программы, оценка последствий реализации программы. [1, с.130]

Ресурсное обеспечение программ осуществляется на основе рассмотрения бюджетных заявок, которые содержат обоснование затрат на реализацию федеральных целевых программ и иных федеральных нужд в данном году. Вопрос о выделении финансовых и иных ограниченных ресурсов на реализацию федеральных программ решается по рекомендации Министерства экономического развития и торговли, а

также Министерства финансов на основе проектов бюджетных заявок, исходя из прогноза социально-экономического развития и проекта государственного бюджета [2].

Программа должна иметь четко фиксируемые начало и конец; при этом сроки программы позволяют осуществлять контроль за ее реализацией и оценить ее выполнение. Программа, как правило, реализуется в несколько этапов. Дело в том, что с помощью данного метода управления задачи обычно решаются один раз и впервые в данной постановке, что предполагает несколько равновероятных исходов. В свою очередь, последнее обстоятельство заставляет разрабатывать запасные варианты решения проблемы в случае неудачи на отдельных этапах реализации программы.

Методический инструментарий программно-целевого подхода включает широко использовавшиеся в прежние годы методы: дерево целей, балансовых и технико-экономических расчетов, определения приоритетов, разработки вариантов и др., причем как в традиционном экономико-статистическом, так и в экономико-математическом исполнении. [1, с.138] На стадиях научной разработки программы исключительно важен вариантный подход. Многовариантность позволяет надежно выявить и обосновать наиболее эффективные пути достижения программных целей. При этом надо различать ценность вариантов с количественными различиями показателей (вилка) и с принципиальными качественными отличиями решений (альтернатива). [1, с.138]

Для выявления оптимального варианта программы подходят такие критерии, как минимум времени реализации при заданных ограничениях на ресурсы и конечных показателей; минимум затрат на реализацию при фиксированных конечных показателях и времени реализации; минимум отклонения конечных показателей от установленных нормативов при заданных затратах и времени реализации.

Ограниченность финансовых, материальных и других ресурсов делает невозможной и нецелесообразной одновременную разработку большого количества программ. Речь идет, таким образом, о непременном ранжировании и отборе наиболее актуальных и перспективных проблем из числа потенциальных.

Важной предпосылкой отбора проблем является их тщательное изучение и научное обоснование с единых методологических позиций. Для этих целей применим метод, который основан на ранжировании проблем согласно количеству баллов, собираемых каждой проблемой по группам критериальных признаков, и их суммирование.

В 2013 году Министерством экономики Республики Татарстан совместно с Министерством финансов Республики Татарстан и отраслевыми министерствами продолжалось внедрение программного подхода в практику бюджетного процесса. В 2013 году доля программных расходов бюджета Республики Татарстан составила 75% от общего объема расходов бюджета республики, на 2014 год указанная доля составила 75%. В 2015 г. в расходной части бюджета были предусмотрены ассигнования на реализацию мероприятий 25 государственных программ Республики Татарстан на общую сумму 106 504 760,5 тыс. рублей или 69,6% от объема расходов бюджета Республики Татарстан, в том числе расходы за счет средств безвозмездных поступлений из федерального бюджета – 13 612 821,5 тыс. рублей. В 2016 году расходы бюджета республики на реализацию государственных программ предусматриваются в объеме 106 354 340,7 тыс. рублей или 65,4% от общего объема расходов бюджета Республики Татарстан на 2016 год, в 2017 году – 108 373 997,3 тыс. рублей или 62,2%[3].

На 1 января 2014 года в Республике Татарстан насчитывалось 59 ведомственных и 56 долгосрочных целевых программ, из них финансирование приостановлено по 6 программам:

- Развитие жилищного строительства в Республике Татарстан на 2011-2015 годы;
- Развитие рыбохозяйственного комплекса в Республике Татарстан на 2009-2013 годы;
- Развитие водопроводно-канализационного хозяйства и систем теплоснабжения в коммунальном комплексе Республики Татарстан на 2009 - 2015 годы;
- Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Татарстан, на 2011 - 2013 годы;

• Реализация методики «Бережливое производство» в Республике Татарстан на 2012-2013 годы;

• Молодежное предпринимательство в Республике Татарстан на 2012-2016 годы.

Проведя синтез полученных нами структурированных данных, можно сделать вывод о том, что наименьшую разработанность и финансирование получают следующие сферы: социальная политика (поддержка социально незащищенных групп населения), молодежная политика, политика в сфере занятости населения, развитие и совершенствование правовой системы, юстиции и юридической грамотности населения. Таким образом, на наш взгляд, является целесообразной разработка новых направлений региональных целевых программ в обозначенных сферах.

Совершенствование программирования предполагает решение целого комплекса вопросов, связанных с изменением методологии и технологии управления, преобразованием организационных структур, разработкой определенной системы стимулов и экономических нормативов с учетом требования рынка. Устанавливаются общий порядок и правила разработки и реализации региональных (республиканских, краевых, областных, городских и т.д.) программ.[6]

Программно-целевой подход является одним из основных инструментов бюджета, ориентированного на результат и наиболее ярко выражает его основные принципы. Этот метод заключается в установлении или отборе приоритетных целей и задач использования бюджетных средств и разработке взаимовязанных мероприятий по их достижению в заданные сроки.

В России внедрение подобных инструментов бюджетирования началось с 2004 года, когда на федеральном уровне была принята Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 годах. Расширение практики внедрения программно-целевых методов в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления предусмотрено Программой Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года.

Программно-целевой метод планирования бюджета призван обеспечить прямую взаимосвязь между распределением ресурсов и достижением целей социально-экономической политики. Основными ин-

струментами в этом случае являются долгосрочные региональные целевые программы. Взаимосвязь и преемственность приоритетных направлений программы социально-экономического развития и мероприятий целевых программ способны обеспечить повышение эффективности деятельности органов регионального управления, сокращение нерациональных, «непродуманных» расходов, и, соответственно, не допустить неэффективное расходование бюджетных средств. Таким образом, переход к программному бюджету требует как повышения качества организации бюджетного планирования программных расходов, их обоснованности, направленности на достижение количественно измеряемых результатов, взаимосвязи различных программных инструментов, так и повышения доли охвата программными мероприятиями бюджетных средств.

Анализ региональных целевых программ позволяет сделать вывод о том, что в России еще не полностью сложилась система стратегического планирования и управления. Несмотря на наличие в субъектах РФ стратегий или концепций долгосрочного социально-экономического развития, применяемая система целевых программ не является действенным механизмом их реализации. Разрабатываемые и реализуемые целевые программы содержат элементы как текущей деятельности, так и деятельности по развитию. Региональные целевые программы в своем большинстве являются тактическим инструментом государственного управления, имея в лучшем случае среднесрочные сроки реализации. При этом утвержденные правительствами редакции программ подлежат ежегодной корректировке как в части финансирования, так и в части системы значений целевых показателей, что само по себе нарушает принцип программно-целевого планирования. Надзор за объективностью объемов, включаемых в программы, управленческих расходов затруднен в связи с использованием части средств на реализацию программных мероприятий. Система индикативных показателей реализации программ, как правило, имеет региональную специфику и сложно сопоставима с федеральной статистикой и показателями федеральных программ, исключение составляют программы, имеющие федеральное софинансирование. К настоящему времени также не сложилось

универсальной методики оценки эффективности и результативности реализации целевых программ. В своем большинстве они направлены на оценку обыкновенной результативности путем сравнения фактических и плановых показателей, не учитывая такие важные аспекты, как бюджетная и социальная эффективность. Таким образом, сложившаяся система не в полной мере стимулирует отрасли формулировать свои приоритеты, выбирая то, что жизненно необходимо развивать, и отсеивать расходные обязательства, сложившиеся традиционно, но не оказывающие серьезного эффекта на решение стоящих социально-экономических задач.[5]

Анализ региональных целевых программ позволяет выделить в них наиболее часто встречающиеся недостатки: отсутствует механизм, обеспечивающий взаимосвязанность целевых программ, которые не увязаны с отраслевыми программами, при этом несущественную долю имеют программы долгосрочного развития с использованием инструментов индикативного планирования. В большинстве случаев в программах недостаточно обоснованы пути решения поставленных задач.

Расширение сферы применения и повышение качества программно-целевых методов планирования мы предлагаем осуществить путем: предоставления ежегодно субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности; совершенствования методологии разработки и реализации федеральных (региональных, муниципальных) целевых программ; использования в бюджетном процессе ведомственных целевых программ; распределения части бюджета принимаемых обязательств на конкурсной основе по результатам оценки действующих и предлагаемых к принятию бюджетных программ; расширения полномочий администраторов бюджетных программ в процессе исполнения бюджета.[7, с.11]

Обобщение публикаций по данной проблеме позволило сформулировать направления повышения эффективности процесса разработки и реализации региональных целевых программ:

- 1) Переориентация бюджетных расходов, на «управление результатами», реализация проектного подхода при формировании каждой целевой про-

граммы. В настоящее время для значительного числа действующих региональных целевых программ характерна размытость целей и задач, некорректность их постановки, что в ряде случаев делает их неverifiedцируемыми, в других - недостижимыми.

2) Интеграция в систему управления программой процедур независимой экспертизы. Возможности совершенствования системы управления программой развития региональной экономики, выявления ее проблем, обеспечения объективности оценок и повышение степени доверия общества к программно-целевым методам в значительной степени определяются наличием процедур независимой экспертизы в рамках управления реализацией программы.

3) Организация мониторинга реализации программы и его встраивание в процесс принятия управленческих решений. Необходимым условием действенного управления конкретной целевой программой развития региональной экономики является наличие эффективной системы мониторинга за ходом ее выполнения. Однако механизмы мониторинга программ развития региональной экономики, как правило, четко не определены - отсутствуют требования к периодичности его проведения, составу собираемых данных и способам их получения.

4) Создание нового отдельного органа управления целевыми программами, ответственного за проведение мониторинга, качественной оценки эффективности проведения целевых программ, анализа причин недостижения и факторов успешного выполнения целевых индикаторов программ, разработку рекомендаций прикладного характера в целях недопущения и восстановления отклонений целевых показателей программ, а также выявления факторов результативного внедрения.

5) Усиление персональной ответственности за результаты программы.

6) Формирование и утверждение тенденций перехода от краткосрочных и среднесрочных к долгосрочным планам и программам развития региона; формирование единой методологии разработки региональных планов с учетом стратегии развития территории.

7) Внедрение системы фандрайзинга с целью увеличения привлечения внебюджетных источников

финансирования проектов [4].

Таким образом, особенностью программно-целевого подхода, является увязка целей с ресурсами посредством разработки программ. Данный метод бюджетирования основывается на схеме «цели-пути-способы-средства». Разработка и реализация целевых программ стала действенным способом решения острых проблем, требующих сосредоточения ресурсов, концентрации усилий, целевой ориентации используемых средств, согласованности действий. Опыт развития Республики Татарстан подтверждает эффективность программно-целевого подхода к управлению региональным развитием.

Orlov I.Yu.

DIRECTION OF PROGRAM-ORIENTED MANAGEMENT OF REGIONAL ECONOMY (ON THE EXAMPLE OF REPUBLIC OF TATARSTAN EXAMPLE)

The article presents the contents of program-oriented approach to the management of regional development, analyzed the features of the implementation of the principles of program-oriented approach in the Republic of Tatarstan. Formulated disadvantages of program-oriented approach to regional management and the directions of its improvement.

Keywords: Socio-economic programming and forecasting, regional development, indicative planning, target-oriented approach to regional development, target programs, the Republic of Tatarstan.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Жуковский А.И., Васильев С.В., Штрейс Д.С., Под ред. Фабричного С.Ю. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ (на основе Канадского опыта). Оттава-Москва-Великий Новгород, 2006.
2. Зайцев В.Г. Прогнозирование и планирование социально-экономического развития регионов. Автореф. Дисс. На соискание ученой степени канд.экон. наук. Кисловодск, 32 с.
3. Заключение Счетной палаты Республики Татарстан на проект закона Республики Татарстан «О бюджете Республики Татарстан на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»// Утверждено Коллегией Счетной палаты Республики Татарстан постановлением от 20.10.2014 года №27. Электронный ресурс: http://www.sprt.tatar/files/zakl_15-17_b.pdf. свободный (Дата обращения: 12.06.2016)
4. Киричук С., Еременко Л. Программно-целевой метод как инструмент формирования местных бюджетов// Экономическая политика. 2012. №6. С.165-170.
5. Копыченко Г.С. Программный бюджет – формальность или эффективный механизм устойчивого развития?// Электронный научный журнал «Управление экономическими системами», № 11, 2013 режим доступа: <http://www.uecs.ru/marketing/item/2493-2013-11-02-07-18-59>, свободный (Дата обращения: 12.06.2016)
6. Лакути Б.Г. Программно-целевой принцип формирования и расходования бюджетных средств // Управление экономическими системами: электронный научный журнал №8 (44), 2012.- режим доступа: <http://uecs.mcsnp.ru>, свободный (Дата обращения: 12.06.2016)
7. Чернявский Д.А. Программно-целевой подход в развитии региональных инновационных систем // Креативная экономика. - № 8 (44), 2010.