

ЭКОНОМИКА

*Инна Васильевна МИТРОФАНОВА—
с.н.с. лаборатории стратегических
экономических исследований
Южного научного центра РАН,
доцент кафедры экономической теории
Волгоградского государственного
университета, к. э. н*

УДК 332. 02

СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ РЕГИОНОМ: ПРОБЛЕМЫ ОСТАЮТСЯ

АННОТАЦИЯ. В практике территориального управления России наконец-то осознана важность и необходимость прогнозирования, стратегического планирования и целевого программирования на разных уровнях: государственном, региональном, межрегиональном и муниципальном. В последние годы разработано множество целевых программ социально-экономического развития регионов. Однако сам механизм формирования и реализации таких программ пока несовершенен. В статье дается критическая оценка практического опыта использования программно-целевого метода для целей регионального развития в России за годы рыночных реформ.

In practice of Russian regional management at last were realized importance and necessity of forecasting, strategic planning and goal programming on different levels: state, regional, inter-regional and municipal. In the latest years a lot of regional social-economic development goal programmes were elaborated. However a creation and realization mechanism of such programmes itself is not perfect so far. In the article a critical estimation is given to practical experience of the use of programme method in purpose of regional development in Russia during the years of market reforms.

В 1960-1980 гг. целевые комплексные программы получили широкое распространение в практике общегосударственного и территориального планирования как важнейшие составляющие перспективных планов социально-эконо-

мического развития страны и ее регионов. Предпосылками ко все более масштабному использованию программно-целевого метода послужили: углубляющиеся процессы специализации производства, все большая дифференциация видов деятельности, требовавшая развития современных методов интеграции для решения проблем межотраслевого, комплексного характера; ведомственная разобщенность, усилившаяся в связи с возвратом к отраслевому принципу управления в середине 1960-х гг., что, однако, не смогло обеспечить решения комплексных проблем, в первую очередь, регионального развития.

Во второй половине 1970-х гг. и в 1980-е гг. также предпринимались попытки разрешения межотраслевых проблем в границах территориально-административных образований. Так, были разработаны программы интенсификации хозяйств ряда областей, краев, автономных округов и т. д. Однако мероприятия программ доводились до предприятий директивным путем, основывались преимущественно на отраслевых предложениях и разработках, а ресурсная обеспеченность программ была, как правило, ограничена отраслевыми материально-финансовыми возможностями. Игнорирование основных принципов программно-целевого метода, а также его узкое понимание только как метода планирования, без формирования соответствующей системы управления программой, способной осуществлять ее реализацию, контроль, мониторинг, координацию и модернизацию, приводили к низкой результативности использования программно-целевого метода в условиях административно-командной системы [1; 64-67].

В условиях перехода к формированию в России рыночных отношений сохраняются такие общие предпосылки применения программно-целевого подхода, как: преодоление целевой ограниченности в решении проблем развития отдельных ведомств и товаропроизводителей; необходимость достижения кардинальных сдвигов в экономической сфере, затрагивающих пространственные аспекты общественного воспроизводства, а также появление ряда новых факторов, обусловленных особенностями самого переходного периода от системы к системе. Необходимость поддержки как позитивных проявлений в кризисных условиях (например, конструктивных структурных сдвигов), так и смягчение негативных социально-экономических проявлений актуализировали целесообразность использования программно-целевого подхода для решения крупномасштабных региональных проблем, не устранимых в процессе инерционного развития региональных систем.

Анализ механизмов программного подхода, широко применяемых в странах ЕС, ряде скандинавских стран, в Германии, Франции позволил выявить ряд его преимуществ. Во-первых, каждый программный механизм формально признает задачу регионального развития как совместную согласованную ответственность всех звеньев управления, но каждое звено играет ту конкретную роль, для которой у нее имеются лучшие средства. Более высокие звенья играют в основном роль на стадии «принципиального выбора» при разработке политики, формируя систему, в которой она должна осуществляться. Участники нижестоящих звеньев, действующих в меньшем территориальном масштабе, играют большую роль в выработке программы, особенно на стадиях реализации, согласно принципам, принятым на начальном этапе. Особая же роль региональных участников в выработке и осуществлении программы приходится на следующие области: обеспечение необходимых трудовых ресурсов для осуществле-

ния интегрированных программ экономического развития на региональном и местном уровнях; использование конкретных знаний о региональных и местных особенностях для разработки программы, которые соответствуют местным условиям, с точки зрения региональных преимуществ, недостатков, возможностей и рисков; более точное определение качества и уместности предложенных проектов и, таким образом, максимизация экономического эффекта программ; способность быстро и точно реагировать на изменение региональной и местной ситуаций.

Во-вторых, программные механизмы выступают в качестве катализаторов формирования деятельности по региональному развитию на уровне, наиболее приближенном к действительности.

В-третьих, каждый механизм планируется на несколько лет и, таким образом, вносит определенную степень стабильности для хозяйствующих субъектов. Это связано с тем, что экономическое оживление происходит трудно и медленно: в программе может участвовать много проектов и на каждый требуется определенное время. Механизмы планирования и программного подхода дают возможность разрабатывать проекты и осуществлять их в уверенности, что схема финансирования и условия доступа к нему останутся стабильными и дополнительные меры будут выполнены в тот же период другими субъектами.

В-четвертых, к числу достоинств программного подхода можно отнести эффективное использование средств («цена за деньги») благодаря более эффективной их направленности на стратегические, а не случайные воздействия.

В-пятых, программный подход выступает как механизм, усиливающий воздействие на размещение средств других компетенций. Так, объединяя ресурсы многих участников на достижение общих программ экономического развития, механизм в то же время предусматривает, что каждая организация-участник вносит средства в общий фонд и встречно может влиять на формирование приоритетов программы и способов их реализации.

В-шестых, программный механизм мобилизует ресурсы и знания региональных властей как основных субъектов регионального развития и способствует внедрению философии самостоятельности. Поскольку при любом подходе практическая ответственность за разработку программ и этапы ее реализации лежит преимущественно на организациях регионального уровня, это способствует повышению самостоятельности на этом уровне, что также вносит особый нюанс в отношения различных уровней с различными ролями, как если бы речь шла о взаимозависимых компетенциях, а не об иерархии с подчинением нижних уровней высшим и пассивным выполнением приоритетов политики. Побочным продуктом делегирования ответственности по сложным программам на региональный и местный уровни является увеличение числа специалистов на них, повышение их компетенции и опыта, что, как ожидается, должно улучшить качество программ социально-экономического развития и осуществляемых воздействий.

В-седьмых, нельзя не учитывать возрастающую культуру оценки, позволяющую достичь более эффективной политики. Программно-целевой подход требует механизма контроля (мониторинга), будь то ход выполнения интегрированных программ, обеспечение прозрачности этого выполнения или гарантия целевого использования ресурсов множеством различных участников, одновременно принимающих решения по осуществлению широкого круга проектов.

И, наконец, программно-целевой подход является путем создания и распространения эффективных механизмов регионального развития. Когда во многих регионах одной системы применяется схожий широкий программный механизм, есть вероятность, что успешные инновации в социально-экономическом развитии, появляющиеся в одном регионе системы, могут сравнительно быстро перениматься другими ее регионами [2; 30-33].

В то же время у программно-целевого подхода имеются и недостатки: 1) сложность и бюрократизм, усиливаемые напряженными графиками, что особенно свойственно сферам финансового управления, построения систем мониторинга, в том числе определения целей воздействия, границ и возможного включения проектов в программу; 2) неясность ролей, что приводит к конфликтам и дублированию; 3) трудности в выполнении обязательств по финансированию, принятых на несколько лет вперед; 4) трудности согласования с другими инициативами и более широким контекстом политики; 5) сравнительно слабый потенциал регионального развития, что во многом связано с применением инструментов широкого круга действия, направленных не только на региональное развитие.

Территориальное программирование включает разработку программ развития экономической и социальной сферы региона, являясь важным инструментом стратегического планирования. Программно-целевой подход в практике государственного управления, правового и экономического регулирования хозяйственных процессов предусматривает согласование интересов государства, региональных властей и хозяйствующих субъектов, рациональное сочетание принципов стратегического планирования и рыночных методов хозяйствования. Особенно важное значение приобретает антиинерционный потенциал программного метода, его способность направлять ресурсы на решение таких проблем, которые еще не вошли в структуру интересов сложившихся звеньев региональной экономики и поэтому не могут быть решены в рамках их традиционного функционирования [3; 328].

Программно-целевой подход при формировании базовых политик региона учитывает отраслевой, территориальный аспекты, но, главное, он реализует программно-проблемный аспект, являясь эффективным средством централизованного управления решением крупных проблем, не устранимых в инерционном режиме функционирования региональной системы.

Программа — это комплекс локализованных во времени и пространстве конкретных непротиворечивых мер, ориентированных на достижение качественно и количественно определенных показателей регионального развития. В качестве инициаторов постановки наиболее масштабных проблем для решения их программно-целевыми методами могут выступать любые физические и юридические лица.

В 2002 г. Правительство РФ утвердило Порядок согласования с федеральными органами исполнительной власти мероприятий программ экономического и социального развития субъектов РФ, согласно которому каждая целевая программа (по типовому макету) должна иметь паспорт, который содержит следующие сведения: наименование программы, анализ причин возникновения проблем, требующих программно-целевого решения; перечень государственных заказчиков, основных разработчиков и исполнителей программы; цель, задачи, сроки реализации, основные направления, объемы средств и

источники финансирования, ожидаемые конечные результаты, система управления, контроля и коррекции, расчетные приложения [4].

Применение программно-целевого метода требует не только глубокого знания, понимания его природы и сущности, но и умения творчески использовать данный метод в конкретных ситуациях, вырабатывая детальные технологические процедуры составления программ и их реализации в соответствии с принципами программно-целевой методологии.

Программно-целевой метод может и должен быть использован, если проблема не устраняется в процессе естественного функционирования системы, а наоборот, обладает тенденцией к обострению. Вследствие этого необходимо принять специальные программные меры, сконцентрировать усилия, мобилизовать ресурсные возможности в интересах решения проблемы в течение определенного срока.

Использование программно-целевого метода применительно к региональным системам исходит из необходимости придания как можно более высокого уровня конкретности, количественной определенности постановке программных целей. В то же время программно-целевой метод допускает постановку целей в качественной формулировке, не обладающих четким числовым выражением, но достаточно ясных, чтобы представлять собой целевые ориентиры, по которым можно устанавливать требуемую направленность программных действий [5; 8-10].

Цепная система программ, образующая программный «ствол», пронизывающий всю экономику страны, позволяет способствовать проведению единой государственной социально-экономической политики на всех уровнях управления хозяйством. Распространение государственной поддержки территориальных программ на все таксономические уровни следует рассматривать не как «откачку» финансовых ресурсов государства в нижние программные слои, а как его стремление способствовать решению программных проблем на всех уровнях и территориях [6; 270-271].

К числу особенностей территориальных программ (ФЦП) относятся следующие: 1) они обладают более четко выраженной социальной ориентацией, направленностью на решение социальных проблем, и в этом проявляется естественное свойство усиления социальных аспектов программ по мере снижения уровня управления, на котором разрабатывается программа; 2) территориальные программы социально-экономической направленности носят ярко выраженный комплексный характер в том отношении, что они ориентированы на решение демографических проблем, обеспечение занятости в регионе, охрану окружающей среды, развитие социальной инфраструктуры, улучшение жилищных условий.

Однако следует учитывать, что пространственно-временная ограниченность всех материальных, институциональных, организационных, информационных и финансовых ресурсов выступает актуальным системным пределом качественных и количественных параметров, целей и задач, направлений и этапов ФЦП.

Программа содержит мероприятия, инвестиционные и инновационные проекты, определенные для финансирования из федерального бюджета по объектам геополитического и общегосударственного значения, бюджета субъекта, средств предприятий и организаций, заемного капитала для обеспечения национальной, продовольственной, экологической безопасности.

Государственным заказчиком целевых региональных программ обычно выступает областная администрация, а ее основными разработчиками и испол-

нителями могут являться комитеты и управления областной администрации, территориальные федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы местного самоуправления, предприятия и организации всех форм собственности.

На уровне регионов программного подхода требует решения, в частности, и проблема осуществления глубинных структурных сдвигов в экономике, в числе которых:

1) создание новых, развитие и поддержка существующих прогрессивных производств, так называемых «точек», «полюсов роста» производственной и социальной инфраструктуры, позволяющих полнее реализовать конкурентные преимущества региона;

2) создание благоприятных общеэкономических условий для функционирования и развития предприятий в регионе на основе: развития законодательной и нормативной базы, направленной на поддержку региональных производителей путем создания для них «режима наибольшего благоприятствования»; улучшение инвестиционного климата в регионе, снижение инвестиционных рисков; развитие рыночной инфраструктуры как общерегионального, так и зонального значения;

3) участие в межрегиональных программах по совместному созданию производственных и инфраструктурных объектов, решению проблем экогеологии [7; 72].

Тем не менее, при наличии у программно-целевого метода существенно-го антиинерционного потенциала, сложившаяся практика разработки и исполнения действующих целевых региональных программ не позволяет этот потенциал использовать в полной мере. Во-первых, в качестве причины неисполнимости целевых программ чаще всего называют недофинансирование из всех источников. Безусловно, эта причина имеет место, однако, как свидетельствуют данные, начиная с 2000 г. ситуация с финансированием ФЦПРР улучшилась, в частности, на эти цели было направлено 95% средств от запланированного объема. Однако по отдельным ФЦПРР финансирование осуществлялось на уровне значительно ниже запланированного. Так, по данным Счетной палаты РФ, в 2000 г. три из 170 ФЦП и подпрограмм не финансировались вообще. В то же время в 2002 г. вырос удельный вес запланированного бюджетного финансирования ФЦП в общем объеме бюджетных расходов при его существенном перераспределении в пользу программ по развитию основных отраслей экономики и производственной инфраструктуры [8; 26].

Кроме того, немаловажно заметить, что существующая практика разработки федеральных целевых программ не предполагает определения вариантов их выполнения в случае изменения условий финансирования.

Однако причин невыполнения целевых программ, на наш взгляд, гораздо больше.

Во-вторых, ставшее шаблонно-типовым название ФЦП как «Программы социально-экономического развития...» не позволяет явным образом судить о программных целях регионального уровня, так как целевые задачи социально-экономического развития стоят перед программами всех уровней и тем самым никак не отражают выраженную специфику конкретного региона. Сама формулировка «социально-экономическое развитие» носит достаточно общий, размытый характер и может быть отнесена к любым социально-экономическим процессам, связанным с изменением состояния системы, желанием перевести ее в иное каче-

ственное состояние. Просто установка на развитие не содержит конкретного выделения программной проблемы, на которую, собственно, и должна быть сориентирована целевая программа. Программные цели должны быть выделены, отделены от системы повседневно реализуемых целей и задач регионального развития, управления удовлетворением потребностей, не требующих программных усилий [9]. Общая формула генеральной цели — «социально-экономическое развитие региона» — не обладает, на наш взгляд, программной природой.

В-третьих, принципиально важно понимать, что региональная целевая программа должна распространять свое прямое действие только на ограниченный круг целевых задач, непосредственно связанных с решением четко обозначенной программной проблемы. Такие задачи не могут быть выполнены, если они не включены в программу при одновременном обеспечении программными материальными, трудовыми, финансовыми, административными ресурсами. Задачи, решаемые внепрограммным образом, учитываются лишь как способствующие решению программной проблемы.

В-четвертых, следует отметить низкий уровень обоснования стратегических целей и вытекающих из них основных задач программы, что снижает качество проектов; чрезмерное завышение заявок на бюджетное финансирование региональных программ; отсутствие четко выраженных приоритетов в финансировании ключевых проектов и программных мероприятий; часто региональные власти пытаются решить за счет программы все территориальные проблемы, в том числе и те, которые вполне могут быть решены посредством традиционных методов организации, планирования и управления на внепрограммной основе.

Зачастую принимаются к исполнению программы, заведомо не обладающие требуемым ресурсным, и прежде всего финансовым обеспечением. Заказчик, разработчики и исполнители программы должны осознавать, что федеральные средства привлекаются прежде всего для финансирования мероприятий и проектов, имеющих важное общегосударственное значение.

Принятый порядок разработки ФЦП (описанный, например, в Постановлении Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594) включает обязательные этапы: 1) отбор проблем для программной разработки; 2) принятие решения о разработке целевой программы и ее формирование; 3) экспертиза и оценка целевой программы; 4) управление реализацией целевой программы и контроль за ходом реализации (в форме стратегического контроллинга), а также, что в нормативных документах не учитывается, необходимая дальнейшая модернизация.

Причина заведомой неисполнимости программы обусловлена, в первую очередь, сбоями, произошедшим на первых трех этапах, в частности, уже на стадии *отбора проблем*, требующих программной разработки. Неэффективные механизмы фильтрации предложений о программных разработках на стадии отбора проблем приводят к признанию программными проблем, многие из которых, во-первых, могут быть решены и без включения в программу, во-вторых, выходят далеко за пределы возможностей ресурсного обеспечения как из бюджетных, так и внебюджетных источников, в-третьих, их включение в ФЦП есть результат лоббирования и влияния отдельных лиц и региональных властей.

Конечно, не существует единой унифицированной методики отбора проблем для программной разработки, так как классы, уровни, целевые установки

разных целевых программ весьма разнообразны, но, тем не менее, применение предложенной ниже методики, в основе которой лежит матрица общих и специальных коэффициентов, количество которых при необходимости, в зависимости от постановки генеральной программной цели, может быть увеличено, позволит более тщательно осуществлять фильтрацию проблем (проектов, объектов), претендующих на решение в рамках целевой программы.

Общие коэффициенты:

1) коэффициент остроты, настоятельности проблемы (**Кн**) характеризует разрыв между объективно необходимым (нормативным, средним, экспертным) и сложившимся уровнем удовлетворения проблемной потребности; количественно может быть выражен отношением разности между жизненно необходимым (**Пн**) и реально существующим (**Пр**) уровнями удовлетворения потребности к необходимому уровню:

$$Кн = Пн - Пр / Пн,$$

(чем настоятельнее проблема, тем коэффициент **Кн** ближе к 1);

2) коэффициент программного характера проблемы (**Кп**) позволяет установить, насколько проблема нуждается именно в программном решении; может быть рассчитан как отношение разности между планируемым (нормативным, экспертно-программируемым) уровнем удовлетворения потребности (**Пп**), достигаемым в результате реализации программы, и прогнозируемым уровнем (**Пс**), который сложится, если проблема не будет включена в программу (определяется путем экстраполяционного прогнозирования на намеченный период действия программы), к программному уровню:

$$Кп = Пп - Пс / Пп,$$

(наибольшее значение этого критерия равно 1 и соответствует условиям, когда **Пс = 0**, то есть без программы проблема не может быть решена);

3) коэффициент территориального охвата (масштабности) характеризует относительную величину зоны действия программы, охватываемый ее интересами; количественно такой критерий (**Кт**) выражается долей субъектов (регионов), на которых программа распространяет свое действие (**Рп**):

$$Кт = Рп / Р,$$

где **Р** — общее количество территориальных единиц;

величины **Рп** и **Р** могут измеряться не только количеством регионов, но и площадью территории, количеством населения, проживающего на территории, а также другими обобщающими показателями, в зависимости от специфики проблемы;

4) коэффициент отраслевой значимости (**Ко**) представляет долю отраслей (**Оп**), на которые распространяет свое действие программа, заинтересованных в ее осуществлении:

$$Ко = Оп / О,$$

где **О** — общее количество отраслей (макрорегиона);

5) коэффициент бюджетной независимости (**Кбн**) характеризуется долей средств, ресурсных потребностей программы, удовлетворяемых за счет внебюджетных источников (**Ивн**):

$$Кбн = Ивб / Ивн + Иб,$$

где **Иб** — объем ресурсных потребностей программы, удовлетворяемых из бюджетных источников;

если $I_b = 0$, то $K_{bn} = 1$ и программа обладает самым высоким уровнем бюджетной независимости;

6) коэффициент экономической эффективности (**Кэф**) программы характеризует прибыльность, окупаемость программы:

$$K_{эф} = T_n / T_n + T_r,$$

где T_n — нормативный срок окупаемости инвестиционных проектов,

T_r — реальный (расчетный, экспертный) срок окупаемости вложений в программу.

Общие коэффициенты построены таким образом, что их значения изменяются в пределах от 0 до 1: чем ближе значение коэффициента приближается к 1, тем больше оснований относить проблему к классам, требующих именно программной разработки.

Наряду с общими следует учитывать и специальные коэффициенты качественного характера:

7) коэффициент социального вклада (**Ксоц**) характеризует влияние решения включенной в программу проблемы на улучшение условий и качества жизни в результате лучшего и более полного удовлетворения потребностей, роста доходов населения макрорегиона, расширения объектов социальной инфраструктуры, сокращения разрыва социальных статусов;

8) коэффициент экономического вклада (**Кэк**) отражает роль и значение решения предлагаемой к программной разработке проблемы в достижении экономических целей: устойчивый рост ВМРП, рост занятости, создание новых рабочих мест, снижение инфляции, обеспечение финансовой устойчивости, конкурентоспособности и экономической безопасности;

9) коэффициент научно-технического, инновационного вклада (**Кнт**) определяет, в какой степени решение проблемы (проекта) будет способствовать развитию науки и инновационному обновлению техники, росту научно-технического потенциала;

10) коэффициент внешнеэкономического вклада (**Квэк**) отражает воздействие решения проблемы на улучшение платежного баланса, развитие экспорта, уменьшение импортозависимости;

11) коэффициент экологического вклада (**Кэкол**) характеризует воздействие влияния решения программной проблемы на улучшение среды обитания, применение природоохранных технологий, предотвращение техногенных последствий;

12) факторный коэффициент (**Кф**) отражает качественное и количественное влияние программного решения проблемы на все факторы макрорегионального производства (человеческие, технические, природные, институциональные, организационные, информационные) или только на некоторые из них.

Общие и специальные коэффициенты отбора проблем для программной разработки можно свести к единому интегральному критерию:

общие

специальные

$$K_{инт} = (K_n * K_p * K_t * K_o * K_{bn} * K_{эф}) * (K_{соц} * K_{эк} * K_{нт} * K_{вэк} * K_{экол} * K_{ф});$$

Все предлагаемые для проблемной разработки проблемы вносятся в матрицу коэффициентов, ранжируются по величине интегрального критерия и, таким образом, для включения в программу отбираются проблемы, обладающие самым высоким рангом [10; 225-230].

В-пятых, в современных условиях в качестве основного метода разработки комплексных планов и целевых программ развития региона чаще всего применяется, как правило, метод экспертных оценок, который базируется на рациональных доводах и интуиции специалистов (экспертов), обработке их информации о прогнозируемом объекте, и который, как известно, широко применяется в случаях большой неопределенности, отсутствия достоверной информации, если объект не поддается предметному описанию или математической формализации. Однако в России до сих пор отсутствует должное правовое обеспечение экспертного прогнозирования: не обоснован сам статус эксперта, требуют разработки «Положение об экспертном прогнозировании» и «Положение о стимулировании лиц, участвующих в экспертном прогнозировании, и об их ответственности». Не развита институциональная система применения данного метода, которая, на наш взгляд, должна включать: центр по разработке методологии, методики и программного обеспечения в области экспертного прогнозирования, а также действующие на постоянной основе институты, занимающиеся как проведением экспертиз, так и организующие подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров прогнозистов и экспертов.

В-шестых, планово-прогнозная работа в структурах исполнительной власти региона не должна сводиться лишь к удовлетворению информационных потребностей федеральных органов управления. Территориальное планирование и прогнозирование должно стать самостоятельной формой экономической работы, имеющей собственную цель, назначение и логику.

В-седьмых, заявленные к утверждению или же утвержденные соответствующими министерствами целевые программы в большинстве своем не отвечают основополагающим базовым принципам программного управления, таким как: 1) *легитимность* — полное исключение ситуаций, противоречащих законодательству; 2) *нормативность* — утверждение соответствующим органом и обязательность для исполнения всеми сторонами-участниками; 3) *реальность* — принципиальная ресурсная достижимость поставленной цели; 4) *вариативность* — наличие альтернативных вариантов полного или частичного достижения целей программы при различных уровнях ресурсного, особенно финансового, обеспечения; 5) *конкретность целей и задач* — постановка исключительно таких целей и задач, которые могут быть выражены в количественных и качественных показателях, соответствующих требованиям учета и контроля, и по которым может быть дана однозначная оценка степени их реализации; 6) *контролируемость* — наличие условий для мониторинга результативности и эффективности выполнения программных мероприятий; 7) *ответственность* — полная персонификация всех участников разработки и практической реализации целевых программ, установления прямой и полной ответственности конкретных лиц и организаций за использование ресурсов, выполнение конкретных заданий и программы в целом.

Для включения в федеральную целевую программу тех или иных инвестиционных коммерческих проектов следует компетентно оценивать значение их реализации для региона, величину бюджетных и коммерческих эффектов, сроки окупаемости, наличие профессиональной команды исполнителей. Решение об оказании государственной поддержки для осуществления коммерческих проектов должно приниматься отдельно по каждому проекту после проведения вневедомственной экспертизы бизнес-плана.

Уменьшить вероятность отрицательных эффектов социально-экономических преобразований, предусмотренных в программных документах, позволит применение следующих правил системного подхода: приоритет стратегий над тактикой, региональных интересов над узкогрупповыми; приоритет функций перед структурами; наличие четкой системы потоков информации и корректирующих воздействий на принципах обратной связи и контроля; системная и методологическая взаимосвязь всех основополагающих политик и согласование функционирования основных систем региона; функционально-структурная эффективность управляющих региональных систем; интегративность, иерархичность, прозрачность и координация программных мероприятий.

В-восьмых, развитие программно-целевого метода территориального планирования и управления ингибируется и в связи с сохраняющейся неопределенностью, отсутствием четкого разделения прав и полномочий органов управления федерального, регионального и муниципального уровней. Так, например, все еще не определено в полной мере разграничение объектов федеральной, субфедеральной и муниципальной собственности, неясны правила и условия перехода объектов из одной формы собственности в другую, а также масштабы возмещения стоимости передаваемых объектов.

Кроме того, оставляет желать лучшего и организация юридической службы сопровождения инвестиционных проектов, включенных в состав целевой программы.

В-девятых, следует отметить достаточно низкий уровень контроля и мониторинга реализации программных мероприятий, ослабление управления программой и контроля за выполнением подпрограмм и проектов, своевременной коррекции по мере выявления их значительного отставания во времени или срыва реализации.

При расходовании выделяемых на реализацию программы средств необходим контроль не только за работой исполнителей со стороны государственного заказчика, но и за должным выполнением функций и обязательств со стороны самого заказчика. Действующий нормативный порядок только устанавливает необходимость и обязательность организации органами статистики ежеквартальной статистической отчетности о реализации утвержденных целевых программ по перечню показателей, утвержденных, например, Министерством экономического развития и торговли РФ, которое с участием Министерства финансов РФ, заказчика и заинтересованных органов государственной власти РФ и региона должно организовывать экспертные проверки хода реализации программы. Однако результаты таких проверок не являются, как правило, причиной корректировки или закрытия программы, и, тем более, основанием для привлечения к ответственности лиц, использовавших средства нецелевым образом. Осуществляемый в настоящее время контроль за реализацией программ нацелен исключительно на мониторинг фактического расходования финансовых ресурсов, реальная же ответственность за реализацию программ конкретных лиц, предлагающих и лоббирующих утверждение тех или иных программ, отсутствует.

Многие программные мероприятия не реализованы просто потому, что они либо были заведомо, еще на предпроектной стадии, неисполнимы (из-за отсутствия должного ресурсного обеспечения), либо средства, выделенные на их осуществление, были нецелевым образом израсходованы. Следовательно,

необходимо, на наш взгляд, предусматривать меры по усилению ответственности как разработчиков, так и исполнителей программы, такие как, например: 1) полная персонификация всех участников целевой программы, ответственных за ее разработку и реализацию с указанием конкретного лица — представителя государственного заказчика, конкретных лиц, ответственных за выделение средств из федерального бюджета на данную программу, за получение этих средств, за своевременное и в полном объеме доведение их до исполнителей, за их целевое использование; необходимо установить меры их персональной административной или иной ответственности; 2) организация наблюдательных советов из числа представителей финансовых структур, в компетенцию которых входила бы подготовка решений, упреждающих нецелевое использование средств, прекращающих действие программ и т. п.

Таким образом, программно-целевой метод, обладающий, как отмечалось, существенным антиинерционным потенциалом, по своему изначальному замыслу призван органично встраиваться в общую структуру и систему управления региональной системой в качестве инновационного инструмента. Проблемная ориентация и достижение конкретной цели — вот главные специфические особенности целевой программы, в силу которых использование программно-целевого подхода в управлении региональным развитием должно быть сосредоточено на решении приоритетных региональных проблем, в первую очередь таких, как рациональное использование природно-ресурсного, производственного и трудового потенциала, повышение уровня и качества жизни [11; 28].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Грузков А. П. Системное управление региональными программами социально-экономического развития. Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2004.
2. Тейлор С. Региональное экономическое развитие на базе программно-целевого подхода: опыт Западной Европы // Регион: экономика и социология. 2000. № 1.
3. Митрофанова И. В., Плотников А. С. Особенности программно-целевого планирования регионального развития в современных условиях // Экономика развития региона: проблемы, поиски, перспективы: Ежегодник. Вып. 3. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2003.
4. См.: Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О порядке разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует РФ»; Закон Волгоградской области «О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития Волгоградской области» от 29 мая 2002 г. № 711-ОД; Закон Волгоградской области «Об областных целевых программах» от 31 октября 2002 г. № 747 и др.
5. Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление. М.: ИНФРА-М, 2002.
6. Там же.
7. Грузков А. П. Системное управление региональными программами социально-экономического развития. Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2004.
8. Тоскунина В. Э. Программно-целевой подход к управлению социально-экономическими процессами в регионе // Регион: экономика и социология. 2004. № 2.
9. См.: Экономическое прогнозирование: модели и методология. Материалы Всерос. науч.-практич. конф. 18-19 марта 2004 г. Воронеж, 2004; Райзберг Б. А. Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление. М.: ИНФРА-М, 2002. Гл. 7; Мильнер Б. З. Организация программно-целевого управления. М.: Наука, 1980.
10. Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление. М.: ИНФРА-М, 2002.
11. Тоскунина В. Э. Программно-целевой подход к управлению социально-экономическими процессами в регионе // Регион: экономика и социология. 2004. № 2.