

9.4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДОЛОГИИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ЕЕ ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ УПРАВЛЕНИЯ

Молчанова Н.П., к.э.н., доцент кафедры финансов и технологий инвестирования

Московский государственный университет технологий и управления (филиал в Ростове-на-Дону)

В статье исследованы актуальные вопросы совершенствования методологии программно-целевого планирования на региональном уровне управления. Рассмотрены практические аспекты построения федеральной целевой программы на примере ФЦП «Юг России», в работе по корректировке которой автор принимала личное участие.

Методология программно-целевого планирования базируется на понимании программно-целевой деятельности как системы намеченных и подлежащих осуществлению мер, действий, проведение которых призвано обеспечить достижение единой, заранее поставленной цели. Следует согласиться с распространенным мнением о том, что различные формы, виды этой деятельности охватывают планирование, прогнозирование, организацию, координацию действий на программно-целевой основе и базируются на общих методологических принципах. Методология программно-целевого планирования является наиболее приемлемым основанием для работы по согласованию процессов выработки и реализации управленческих решений, связанных с задачами проблемного характера. Как правило, подобные задачи периодически возникают в различных отраслях экономики и социальной сферы национальных хозяйственных систем стран, находящихся в процессе формирования и развития рыночных отношений.

В известном научном труде, посвященном вопросам программно-целевого планирования, программно-целевой метод рассматривается как способ решения крупных и сложных проблем посредством выработки и проведения системы программных мер, ориентированных на цели, достижение которых обеспечивает решение возникших проблем [13, с. 7]. Согласно установленному определению, целевая комплексная программа понимается как совокупность взаимоувязанных по срокам, исполнителям, ресурсам мероприятий (действий) производственно-технологического, научно-технического, социального, организационного характера, направленных на достижение единой, общей цели. Целевые комплексные программы классифицируются по ряду признаков на федеральные и региональные, научно-технические, социально-экономические, экологические и др.

Актуальность вопросов регулирования территориального развития значительно возросла в связи с необходимостью модернизации национальной экономики Российской Федерации. Трансформация командно-административной системы управления в рыночную обусловила активизацию законодательной деятельности. Основой государственного управления становится опора на нормативные акты, прогнозирование, программно-целевое планирование.

Основными причинами, обусловившими выбор программно-целевого метода для использования в российской экономике в период становления рыночных отношений, явились следующие.

- Во-первых, достаточно высокий уровень теоретической и методической базы, достигнутый в советский период, что позволило адаптировать научный инструментарий к условиям рыночной экономики.
- Во-вторых, активизация деятельности российских властных структур по созданию новых организационно-экономических и правовых механизмов.
- В-третьих, широкое использование программно-целевого подхода в странах с рыночной экономикой и высокая эффективность его практического применения.

На региональном уровне значение программно-целевого метода в регулировании социально-экономического развития закономерно возрастает, что обуславливается рядом факторов. Важнейшие из них – несовершенство сложившейся системы управления в рамках субъектов РФ, необходимость достижения позитивных сдвигов в развитии экономики и социальной сферы административно-территориальных образований. Кроме этого, при принятии решений необходимо учитывать ограниченные возможности по привлечению различных факторов производства, которые было бы целесообразно задействовать для решения крупных задач (с позиции масштаба региона) отдельными хозяйственными звеньями.

К числу особенностей использования программно-целевого подхода в управлении территориальным развитием в настоящее время относятся:

- необходимость согласования интересов государства, региона, хозяйствующих субъектов и населения, в то время как при разработке и реализации федеральных целевых программ приоритет отдается общегосударственным интересам;
- относительное сокращение (при росте абсолютных значений инвестиций) удельного веса финансовых ресурсов, выделяемых для реализации инвестиционных проектов в централизованном порядке. К ним относятся средства федерального бюджета, доля которых не превышает, как правило, 10-15% общего объема финансирования целевых программ. Это обуславливает актуальность совершенствования механизма привлечения финансовых ресурсов из региональных бюджетов и различных внебюджетных источников, а также развития системы страхования инвестиций от финансовых и других рисков;
- изменение организационных основ управления целевыми программами, включая способы привлечения исполнителей, адресность и обязательность выполнения программных мероприятий, которая подкрепляется не директивностью заданий, практиковавшейся в дореформенный период, а практикой заключения на конкурсной основе хозяйственных договоров (контрактов).

Необходимо подчеркнуть, что на региональном уровне управления не все нерешенные вопросы, имеющие дискуссионный характер, могут быть разрешены посредством разработки и реализации целевых программ. Перечень проблем, требующих программного решения, формируется в процессе общегосударственного и территориального прогнозирования, при подготовке федеральных и региональных документов концептуального и стратегического характера.

По масштабам и широте проявления вся совокупность проблем развития определенной территории (федерального округа, субъекта РФ) весьма неоднородна и может быть условно разделена на три их вида [14]:

- проблемы развития региона, связанные с важнейшими федеральными и зональными проблемами (например,

создание нормативно-правовых основ для функционирования рыночной экономики, формирование продовольственной базы, разработка мер по экономии топливно-энергетических ресурсов, развитию производства товаров народного потребления и др.);

- крупные комплексные проблемы, вытекающие из специфики региона, его природно-экономических и иных особенностей, своеобразия целевых установок развития; они охватывают, как правило, практически все отрасли и сферы регионального социально-экономического комплекса;
- проблемы, носящие локальный характер, проявляющиеся в отдельных отраслях, предприятиях, сферах хозяйства региона и также, как и предыдущие, обусловленные его природно-экономическими и иными особенностями, структурой регионального хозяйственного комплекса.

Нормативным документом «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» определено, что федеральная целевая программа должна включать ряд основополагающих разделов (рис. 1) [5].

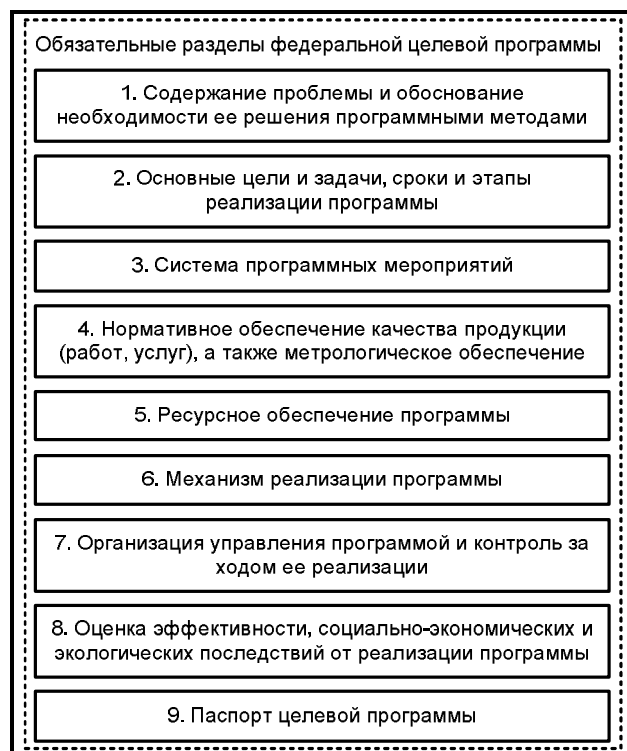


Рис. 1. Действующая структура федеральной целевой программы

Механизм разработки и осуществления федеральных целевых программ базируется на ряде научных положений, которые содержат совокупность инструментов функционального, методического, нормативно-правового, институционального, финансового и информационного обеспечения и предполагает поэтапную реализацию важнейших принципов программно-целевой методологии.

Первый этап заключается в отборе проблем для программной разработки; второй этап включает принятие решения о разработке целевой программы и ее формирование; третий этап предусматривает экспертизу и оценку целевой программы; четвертый этап состоит в утверждении целевой программы; пятый этап предусматривает управление реализацией целевой программы и контроль за ходом ее выполнения.

Эксперты отмечают, что на практике в ряде случаев имеет место формальный характер обоснования необходимости использования программно-целевого подхода; не в полной мере обеспечен научными исследованиями механизм отбора проблем, подлежащих решению посредством разработки и реализации федеральных целевых программ; наблюдается недостаточная согласованность некоторых предлагаемых проектов с приоритетами социально-экономического развития страны.

Представляется, что реализация утвержденных в установленном порядке Правительством РФ федеральных целевых программ должна предусматривать прежде всего строительство объектов производственной и социальной инфраструктуры. В то же время получение более высоких результатов при выполнении программных мероприятий возможно только при создании рациональной системы экономического регулирования, обеспечении внутренней и внешней безопасности, активизации инструментов стимулирования инновационной активности, последовательного проведения политики модернизации.

Теоретические основы программно-целевого управления разработаны достаточно глубоко применительно к федеральному и региональному уровням. В действующих законоположениях, а также в ряде фундаментальных трудов отечественных и зарубежных авторов излагаются различные аспекты разработки и реализации целевых программ [2; 7; 8; 9; 10].

Правительство РФ своим решением одобрило важнейшие приоритеты отбора проблем для включения в программные документы и критерии формирования программных мероприятий [6]. Анализ нормативной документации позволяет сформулировать критериальные оценки проектов федеральных целевых программ, предлагаемых к финансированию из федерального бюджета. К ним относятся:

- приоритетный характер проблемы, предлагаемой для программного решения;
- обоснованность, комплексность и экологическая безопасность программных мероприятий, сроки их реализации;
- эффективность механизма осуществления программы;
- необходимость привлечения прежде всего:
 - внебюджетных средств,
 - средств бюджетов субъектов РФ для реализации программы в увязке с возможностями ее государственной поддержки за счет централизованных ресурсов;
- социально-экономическая эффективность программы в целом, ожидаемые конечные результаты реализации программы и ее влияние на структурную перестройку экономики страны.

Можно выделить класс собственно территориальных целевых программ, которые обладают следующими характерными признаками.

1. Цели и задачи программы, сфера действия программных мероприятий распространяются на определенную часть территории страны (округ, республику, край, область, город, район, поселок).
2. Целевые установки программы ориентированы в первую очередь на решение общих, комплексных проблем, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения, достижением устойчивого социально-экономического развития определенной территории, удовлетворением насущных потребностей людей и ростом их благосостояния [13, с. 263].

Совершенствование территориального программно-целевого планирования и управления в РФ привело к постепенной трансформации совокупности целевых про-

грамм в иерархическую многоуровневую систему. Они распространены на уровень федеральных округов, субъектов РФ и более низкие уровни территориального управления. На рис. 2 показана иерархия действующих на конкретной территории (страны в целом, федеральных округов и субъектов РФ, муниципальных образований) целевых программ социально-экономического развития.

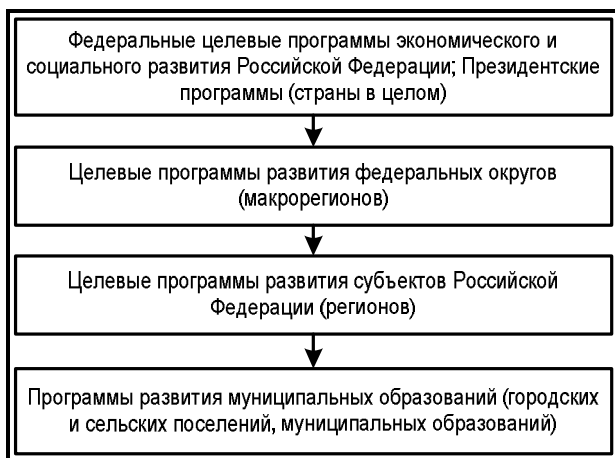


Рис. 2. Многоуровневая система территориальных целевых программ социально-экономического развития

Всю совокупность целевых программ, разрабатываемых в настоящее время в РФ, можно сгруппировать по их целевому назначению применительно к конкретной территории, что позволяет более четко сформулировать стратегические принципы программного подхода на различных уровнях государственного и муниципального управления. Территориальные целевые программы имеют следующие отличительные признаки:

- обладают более четко выраженной (по сравнению с федеральными программами) социальной ориентацией, направленностью на решение социальных проблем, характерных для данной территории, отражающих насущные потребности населения этой территории;
- носят ярко выраженный комплексный характер, поскольку ориентированы на решение демографических проблем, обеспечение занятости в регионе, охрану и восстановление окружающей среды, развитие социальной инфраструктуры, улучшение жилищных условий, а также положения дел в области землепользования и градостроительства, миграции;
- целевая установка не ограничивается задачей повышения уровня удовлетворения определенной, важной общественной потребности; более типична постановка задачи выхода из депрессивного состояния, преодоления отставания в развитии по отношению к другим регионам страны, обеспечения экономически и экологически устойчивого развития, подъема производства, а также общего роста показателей уровня и качества жизни населения;
- при оценке социально-экономического эффекта наряду с критериями эффективности типа «затраты – результат», «экономическая выгода» целесообразно использовать систему показателей, включающую некий интегральный критерий (например, «прирост валового регионального продукта в результате осуществления программы») и ряд частных показателей, отражающих экономическое развитие и условия жизнедеятельности населения.

Существующая организация и результаты программно-целевой деятельности подтверждают, что наиболее полно и последовательно разработка целевых программ развернута на федеральном уровне управления. Вместе с тем, программирование активно практикуется

на уровне субъектов РФ. В период реформирования хозяйственной системы и утверждения рыночных отношений в РФ возник новый аспект программно-целевого подхода, регулирующий взаимоотношения федерального центра с новыми объектами управления – федеральными округами.

В соответствии с Указами Президента РФ, в нашей стране сформировано восемь федеральных округов. Среди них важное геостратегическое значение занимают Южный федеральный округ (ЮФО), включающий шесть субъектов РФ и Северо-Кавказский федеральный округ (СКФО), включающий семь субъектов РФ [1].

В рамках федеративного государства оба названных выше объекта программно-целевого управления (федеральный округ как макрорегион и субъект РФ как регион) характеризуют субфедеральный уровень регулирования социально-экономического развития. Разработка и реализация федеральных целевых программ на уровне макрорегиона представляет интерес как для теоретического исследования, так и для практической деятельности.

Для управления сложными социально-экономическими, политическими, национальными, экологическими процессами, происходящими в южных регионах страны, в соответствии с распоряжением Правительства РФ №632-р от 3 мая 2001 г. была разработана и реализовывалась в период с 2002 по 2006 гг. Федеральная целевая программа (ФЦП) «Юг России», утвержденная постановлением Правительства РФ от 8 августа 2001 г. №581 «О Федеральной целевой программе «Юг России» [3]. В данном документе была использована принципиальная логическая схема, принятая при формировании целевых комплексных программ, выражаемая формулой: цели программы – пути достижения программных целей – средства, необходимые для практической реализации путей.

Генеральная цель ФЦП «Юг России» была обусловлена особенностями хозяйственного комплекса данной территории, планируемыми объемами средств на реализацию инвестиционных проектов за счет различных источников финансирования и состояла в снижении социальной напряженности за счет создания условий для стабильного социально-экономического развития, а также реализации уникального геостратегического потенциала макрорегиона.

Содержание и структура программы определялись приоритетными аспектами деятельности региональных образований юга РФ, отражающими производственную специализацию и географическое положение ряда субъектов РФ. Реализация программных мероприятий и проектов предусматривала создание условий для устойчивого развития макрорегиона по следующим направлениям:

- транспортный комплекс (транспортные коридоры, магистральные трубопроводы, железнодорожный, водный, автомобильный и воздушный транспорт);
- туристско-рекреационный, санаторно-курортный комплекс и экология;
- агропромышленный комплекс и перерабатывающая промышленность;
- инфраструктура (коммунальное хозяйство, топливо и энергетика, газификация, водные ресурсы);
- новая экономика [15].

При изучении возможностей использования программно-целевого метода в регулировании инвестиционного процесса на субфедеральном уровне нами были обоб-

щены существующие научные подходы к оценке экономической эффективности реализации федеральных целевых программ. На этой основе были сформулированы рекомендации по проведению корректировки территориальных программ, направленные на совершенствование программно-целевой деятельности и базирующиеся на материалах ФЦП «Юг России» (2002-2006 г.). Автор принимала личное участие в выполнении госбюджетной научно-исследовательской работы по корректировке ФЦП «Юг России», которая проводилась согласно договору между Министерством экономического развития РФ (Минэкономразвития РФ) и РГЭУ «РИНХ» в 2003 г.

В процессе обоснования предлагаемых методических положений нами были поставлены и решены следующие научные задачи:

- разработаны рекомендации по оценке эффективности программных мероприятий территориальных целевых программ;
- проведена сегментация инвестиционных проектов по ряду признаков с целью определения целесообразности выделяемых для их реализации финансовых ресурсов;
- предложены возможные варианты расчета экономической эффективности программных мероприятий при различных условиях их осуществления;
- выбраны критериальные оценки, которые рекомендуется применять при отборе инвестиционных проектов в состав ФЦП;
- предложен комплекс мер по совершенствованию организационно-экономического механизма разработки и реализации ФЦП регионального развития.

Рассмотрим названные положения более подробно.

1. При разработке территориальных целевых программ нами предлагается, в соответствии с действующими Методическими указаниями, оценивать следующие виды эффективности [7, с. 13]:

- программного мероприятия в целом;
- участия в программном мероприятии.

Эффективность программного мероприятия – это категория, отражающая соответствие инвестиционного проекта целям и интересам его участников. Эффективность программного мероприятия в целом оценивается с целью определения потенциальной привлекательности проекта для возможных участников и поиска источников финансирования. Она включает в себя:

- общественную (социально-экономическую) эффективность проекта;
- коммерческую эффективность проекта.

Показатели эффективности программного мероприятия в целом характеризуют с экономической точки зрения технические, технологические и организационные проектные решения. Эффективность участия в программном мероприятии определяется с целью проверки реализуемости инвестиционного проекта и выявления степени заинтересованности в нем всех участников.

Оценку экономической эффективности каждого программного мероприятия следует проводить в два этапа.

- На первом этапе рассчитываются показатели эффективности программного мероприятия в целом. Цель этого этапа – получение агрегированной экономической оценки проектных решений и создание необходимых условий для поиска инвесторов. По итогам этой работы определяются возможные источники ресурсов и порядок финансирования инвестиционных проектов.
- Второй этап оценки осуществляется после выработки схемы финансирования. На этом этапе уточняется состав участников, определяются финансовая реализуемость и эффективность участия в программном мероприятии каждого из участников (кроме кредиторов, для которых эффектив-

ность определяется уровнем ставки рефинансирования Центрального банка РФ (ЦБ РФ) и процентом за кредит). Это относится к расчетам региональной и отраслевой эффективности, эффективности участия в проекте отдельных предприятий и акционеров, бюджетной эффективности и пр.

Экономическая эффективность программного мероприятия оценивается в течение расчетного периода, охватывающего временной интервал от начала проекта до его прекращения.

2. Проведена сегментация программных мероприятий посредством выбора из общей их совокупности перечня проектов, имеющих коммерческую эффективность в разрезе двух групп: проекты социальной, культурной и бытовой направленности и проекты производственной направленности (с выделением приоритетных направлений программы и разбивкой по годам реализации с 2002 г. по 2006 г.).

В основу концепции исследования было положено предположение о том, что оценку экономической эффективности реализации ФЦП целесообразно производить как общую совокупную эффективность отдельных инвестиционных проектов, направленных на получение коммерческого эффекта.

Все программные мероприятия, входящие в состав ФЦП «Юг России», сформированы как самостоятельные инвестиционные проекты. Для оценки эффективности реализации ФЦП в целом необходимо оценить эффективность каждого программного мероприятия, входящего в ее состав. Алгоритм сегментации проектов ФЦП «Юг России» для оценки экономической эффективности реализации программных мероприятий представлен на рис. 3.



Рис. 3. Алгоритм сегментации проектов ФЦП «Юг России» для оценки экономической эффективности реализации программных мероприятий

Первоначально из общего числа программных мероприятий производится отбор проектов, которые направлены на получение коммерческого эффекта. В этих целях нами разработан алгоритм сегментации проектов

ФЦП «Юг России», согласно которому все инвестиционные проекты были первоначально сгруппированы в две группы.

- Первая группа – это проекты, имеющие социальную, культурную и бытовую направленность, а также проекты, осуществление которых повышает безопасность жизнедеятельности населения ЮФО.
- Вторая группа – это проекты, имеющие коммерческую направленность, или выполнение которых первоначально преследует задачу извлечения прибыли.

Затем проекты первой группы были ранжированы по их социальной значимости для РФ в целом, субъектов ЮФО и отдельных муниципальных образований и оценены по возможности получения коммерческого эффекта после их реализации по следующим трем направлениям:

- проекты, повышающие безопасность жизнедеятельности населения ЮФО;
- проекты, имеющие социальную, культурную и бытовую направленность, реализация которых не приводит к получению коммерческого эффекта;
- проекты, имеющие социальную, культурную и бытовую направленность, после полного осуществления которых предполагается получение коммерческого эффекта.

Это позволило сформировать четыре блока предлагаемого варианта сегментации программных мероприятий ФЦП «Юг России».

- Блок 1 включает перечень мероприятий, повышающих безопасность жизнедеятельности населения, в результате реализации которых не предусматривается получение экономического эффекта.
- Блок 2 включает перечень мероприятий, имеющих социальную, культурную и бытовую направленность, в результате реализации которых не предусматривается получение экономического эффекта.
- Блок 3 включает перечень проектов, имеющих социальную, культурную и бытовую направленность, в результате реализации которых предусматривается получение экономического эффекта.
- Блок 4 включает перечень проектов, имеющих производственную направленность, реализация которых приводит к получению экономического эффекта.

После проведения сегментации проекты, в результате реализации которых не предусматривается получение экономического эффекта (блоки 1 и 2), были исключены из последующих расчетов. Проекты, реализация которых приводит к получению экономического эффекта (блоки 3 и 4) были включены в последующие расчеты по оценке экономической эффективности программных мероприятий ФЦП «Юг России».

Затем совокупность проектов блоков 3 и 4 была разделена по годам реализации данной ФЦП (с 2002 г. по 2006 г.).

По завершении выполненной работы были сформированы обобщающие таблицы, в которых отражается следующая информация по каждому программному мероприятию:

- номер проекта по ФЦП «Юг России»;
- наименование и место расположения проектного мероприятия;
- период реализации проекта (годы);
- объем финансовых ресурсов (млн. руб.).

Это позволило подвести общие итоги финансирования мероприятий программы по коммерческим и некоммерческим проектам.

3. Определена экономическая эффективность каждого программного мероприятия и ФЦП «Юг России» в целом при различных условиях реализации, базирующаяся на проектной и других возможных нормах дисконта.

Методический подход к оценке экономической эффективности реализации программных мероприятий в составе федеральных целевых программ включает определенную последовательность действий. При проведении оценки экономической эффективности программных мероприятий ФЦП «Юг России» учитывалось, что одни проекты выполнялись в течение двух или более лет, а другие – один год.

Методика расчета по каждому инвестиционному проекту базируется на использовании формул первоначальной стоимости, новой (конечной) стоимости, нормы дисконта и экономической эффективности (с учетом периода реализации программного мероприятия).

Экономическая эффективность программного мероприятия определяется как разность между новой (конечной) стоимостью конкретного проекта и объемом финансовых ресурсов, выделенных на его реализацию. Общая экономическая эффективность мероприятий Программы определяется как суммарная экономическая эффективность всех проектов, направленных на получение коммерческого эффекта.

В качестве важнейших условий для обеспечения выбора наиболее приемлемых проектных решений в условиях нестабильной экономической ситуации рекомендуется применять различные методические подходы при расчете экономической эффективности программных мероприятий.

В целях сравнения нескольких вариантов оценки экономической эффективности программных мероприятий при различных условиях реализации были выполнены расчеты новой (конечной) стоимости и экономической эффективности по каждому мероприятию и в целом по программе, исходя из следующих предпосылок:

- вариант 1 – норма дисконта принимается на уровне, заложенном в конкретных инвестиционных проектах;
- вариант 2 – норма дисконта принимается равной ставке рефинансирования ЦБ РФ;
- вариант 3 – норма дисконта принимается согласно ставке рефинансирования Мирового банка.

Изучение результатов выполненных расчетов показывает, что в составе программных мероприятий (с получением коммерческого эффекта) при расчетах, произведенных по проектной норме дисконта, наибольший удельный вес занимают инвестиционные проекты производственной направленности – более 90% в величине новой (конечной) стоимости от реализации программных мероприятий. Соответственно на долю инвестиционных проектов социальной, культурной и бытовой направленности приходится около 10%. Такая же закономерность наблюдается и по показателю экономической эффективности от реализации программных мероприятий ФЦП «Юг России».

В составе проектов социальной, культурной и бытовой направленности наибольший удельный вес в новой (конечной) стоимости и экономической эффективности от реализации программных мероприятий занимают проекты, входящие в состав федеральных приоритетов. Затем следует группа проектов, входящих в состав региональных приоритетов. Наименьший удельный вес имеют проекты в составе межрегиональных приоритетов.

В составе программных мероприятий производственной направленности наибольший удельный вес в новой (конечной) стоимости и экономической эффективности занимают проекты, входящие в состав федеральных приоритетов (более 70%). Проекты в составе региональных, межрегиональных и геостратегических

приоритетов занимают в расчетах названных показателей значительно меньший удельный вес.

Проведенный анализ свидетельствует, что среди проектов производственной направленности больше внимания следовало бы уделять развитию региональных приоритетов. Кроме того, недостаточно развита группа проектов по направлению межрегиональных приоритетов. Это сдерживает развитие рыночных преобразований в макрорегионе и оказывает отрицательное влияние на развитие экономики субъектов РФ в составе ЮФО и СКФО.

Думается, что для повышения экономической эффективности инвестиционных проектов, отбираемых в состав ФЦП, реализуемых на территории федерального округа или конкретного региона, целесообразно руководствоваться современными научными подходами, отражающими потребности модернизации национальной экономики РФ.

4. Выбраны критерии отбора инвестиционных проектов в состав ФЦП, на которые следует ориентироваться в будущем при рассмотрении проблем, подлежащих разработке программно-целевым методом (критерии остроты, настоятельности проблемы; бюджетной независимости и экономической эффективности программного мероприятия).

При отборе проблем, подлежащих разработке программно-целевым методом, можно использовать различные критерии. В связи с ограниченностью исходной информации приемлемыми являются те, которые отражают:

- остроту, настоятельность проблемы;
- территориальный охват (масштабность);
- отраслевую значимость;
- бюджетную независимость программного мероприятия;
- экономическую эффективность программного мероприятия. Методика определения названных критериев изложена в научной литературе [13, с. 223-231].

Исходя из применимости в практике территориального программирования, для целей нашего исследования в наибольшей мере подходят первый, четвертый и пятый из названных выше критериев. Рассмотрим методику определения показателей, сформированных в соответствии с данными критериями.

4.1. Критерий остроты, настоятельности проблемы (K_n) может быть выражен как среднее значение суммы экспертных оценок:

$$K_n = \frac{\sum_{i=1}^n \mathcal{E}_o}{n}, \quad (1)$$

где

n – количество экспертов;

\mathcal{E}_o – экспертная оценка (в границах от нуля до единицы).

Чем более настоятельна проблема, тем критерий K_n ближе к единице.

4.2. Критерий бюджетной независимости программного мероприятия $K_{бн}$ характеризуется долей средств, ресурсных потребностей программного мероприятия, удовлетворяемых за счет внебюджетных источников, т.е. не требующих привлечения ресурсов бюджета:

$$K_{бн} = \frac{P_{эб}}{P_{эб} + P_б}, \quad (2)$$

где

$P_{эб}$ – объем ресурсных потребностей программного мероприятия, удовлетворяемых из внебюджетных источников;

$P_б$ – объем ресурсных потребностей программного мероприятия, удовлетворяемых из бюджетных источников.

Если $P_б = 0$, то $K_{бн} = 1,0$ и проект обладает самым высоким уровнем бюджетной независимости.

4.3. Критерий экономической эффективности программного мероприятия ($K_{эф}$) характеризует прибыльность, окупаемость программного мероприятия и определяется по формуле:

$$K_{эф} = \frac{T_n}{T_n + T_p}, \quad (3)$$

где

T_n – нормативный срок окупаемости инвестиционного проекта;

T_p – реальный (расчетный) срок окупаемости финансовых вложений в программное мероприятие.

Все представленные выше критерии построены таким образом, что их значения изменяются в пределах от нуля до единицы. Нулевое значение наименее предпочтительно; чем ближе значение критерия к единице, тем больше оснований считать проблему достоянием программной разработки.

В случаях отсутствия информационных материалов, количественные значения названных выше показателей предлагаемого программного мероприятия (2), (3) могут быть установлены путем экспертных оценок, выраженных в баллах, с использованием формулы (1).

Все перечисленные критерии отбора проблем для программной разработки можно свести к единому интегральному критерию $K_{инт}$:

$$K_{инт} = K_n * K_{бн} * K_{эф}. \quad (4)$$

5. Предложен комплекс мер по совершенствованию организационно-экономического механизма разработки и реализации федеральных целевых программ на территории ЮФО и СКФО, направленных на развитие концептуальных основ нормативно-правовой базы и инструментария государственного регулирования инвестиционного процесса на региональном уровне.

ФЦП выступают эффективным инструментом проведения инвестиционной политики как совокупности действий агентов хозяйственно-финансовой деятельности по обеспечению условий воспроизводства капитальных ресурсов, на региональном уровне. Необходимо отметить наличие разнообразных проблем организационного и экономического характера, затрудняющих применение программно-целевого подхода в территориальном управлении социально-экономическим развитием. В целях совершенствования организационно-экономического механизма разработки и реализации федеральных целевых программ следует направить усилия на создание следующих предпосылок.

Представляется необходимой разработка целостной Концепции инвестиционной политики на уровне федерального округа, базирующейся на основных положениях федеральных и региональных документов в названной области, а также научное обоснование комплекса мер по интенсификации рыночных механизмов и их инфраструктуры на территории федерального округа (банков, бирж,

инвестиционных фондов, страховых компаний и других учреждений рыночной инфраструктуры). Названная Концепция призвана учитывать текущие, среднесрочные и стратегические интересы социально-экономического развития макрорегиона и предусматривать сочетание инвестиций с инновациями; определять наиболее эффективные направления использования ограниченных ресурсов и возмещения вложенных средств; обеспечивать контроль за расходованием и возвратностью государственных средств, сроками их окупаемости.

В условиях распространения рыночных отношений объективно возрастают потребности по совершенствованию нормативно-правовой базы регулирования инвестиционного процесса как на федеральном, так и на региональном уровнях в направлении разделения функций, прав, мер контроля и ответственности за проведение инвестиционной политики между федеральным центром и федеральными округами.

При формировании ФЦП на различных стадиях их разработки и уровнях управления целесообразно учитывать социально-экономическое положение субъектов РФ, накопленный инвестиционный потенциал и различные особенности (природно-климатические, ресурсные, национальные, демографические и др.), объективно не зависящие от отдельных регионов в составе федерального округа. Следует предложить единый инструментальный государственный воздействия на активизацию инвестиционных процессов в субъектах РФ, входящих в состав федерального округа, различными мерами, в том числе посредством правового, налогового механизмов, амортизационной политики, привлечения частного и иностранного капитала и других факторов; обеспечить хозяйственную и финансовую самостоятельность регионов.

Нужна обоснованная оценка территориальных потребностей в межбюджетных потоках средств для финансирования капитальных затрат, а также инвентаризация ресурсов, поступающих в субъекты РФ в составе федерального округа по различным каналам, включая федеральные, отраслевые и региональные инвестиционные программы.

В заключение необходимо подчеркнуть, что в рамках каждого федерального округа накопилось множество проблем, которые требуют незамедлительного решения. Вследствие ограниченности инвестиционных ресурсов возникает необходимость выбора тех мероприятий, реализация которых имеет наибольшую значимость как для населения каждого административно-территориального образования, так и для страны в целом. Научно обоснованный отбор инвестиционных проектов и включение их в состав ФЦП возможен на основе изложенных выше методических подходов с учетом программного характера проблем и ресурсных ограничений по различным бюджетным и внебюджетным источникам финансирования.

Следует совершенствовать организационно-экономический механизм привлечения инвестиций в объемах, требуемых для полного обеспечения финансовыми средствами мероприятий, включенных в ФЦП регионального развития. Данный механизм должен базироваться на новых методических подходах и стимулировать потенциальных партнеров к выполнению взятых на себя обязательств по участию в реализации соответствующих инвестиционных проектов, так как финансирование их из федерального бюджета может носить лишь ограниченный характер.

- Во-первых, следует закрепить сложившиеся тенденции сокращения числа принимаемых территориальных программ. Это обуславливает необходимость ранжирования приоритетных направлений инвестирования при формировании ФЦП регионального развития в целях обеспечения концентрации различных видов ресурсов, а также при принятии мер институционального характера по повышению эффективности расходования бюджетных средств в рамках реализуемых программ.
- Во-вторых, следует рекомендовать поэтапное уменьшение числа ФЦП, разрабатываемых для регионов – субъектов РФ и ориентировать последние на формирование собственных программ регионального развития без целевого привлечения средств федерального бюджета. Такому подходу должна способствовать проводимая Правительством РФ политика, направленная на увеличение числа субъектов РФ с достаточной бюджетной обеспеченностью. В этих условиях Минэкономразвития РФ целесообразно сосредоточиться на межрегиональных целевых программах, ведомственных программах, а также на программах проблемных территорий, не совпадающих с границами субъектов РФ.
- В-третьих, при разработке территориальных программ необходимо ужесточить требования к целям, структуре, составу приоритетных мероприятий, сосредоточив усилия на инвестиционных проектах, дающих наибольшие мультипликационные эффекты для экономики и социальной сферы административно-территориальных образований. Следует стремиться к тому, чтобы программа по мере ее развертывания переходила на режим самофинансирования и саморазвития, т.е. реализуемые мероприятия с быстрой окупаемостью затрат должны создавать средства для обеспечения финансирования последующих мероприятий программы.
- В-четвертых, территориальные целевые программы, разрабатываемые, как правило, на средне- и долгосрочный периоды, должны корректироваться, обновляться, адаптироваться к изменяющимся целям и условиям. Необходимы постоянный мониторинг реализуемых программ и периодическая корректировка (как правило, один раз в год) состава, объемов финансирования и сроков реализации программных мероприятий.
- В-пятых, требуют совершенствования методические основы и инструментальной оценки эффективности инвестиционных проектов и результативности важнейших этапов реализации каждой программы как системы, а не только как суммы отдельных мероприятий, для которых применяются частные методики оценки эффективности.

При исследовании теории и практики управления регионами в составе национальной экономики возникает вопрос о формировании системы инструментов регулирования регионального развития. Очевидно, что наличия только организационного механизма разработки и реализации на территории федерального округа федеральных и региональных целевых программ недостаточно для обеспечения устойчивого функционирования экономики и социальной сферы макрорегиона. Необходимо создание взаимосвязанной совокупности нормативных методических документов, которые смогут обеспечить эффективное воздействие федеральных, региональных и муниципальных органов управления на процесс производства, распределения, обмена и использования продукции и ресурсов в федеральном округе.

В качестве таковых следует рассматривать не только разрабатываемые в настоящее время инструменты в рамках субъектов РФ (прогноз, стратегия развития), но и те, которые было бы целесообразно использовать при регулировании функционирования субфедерального хозяйственного комплекса (генеральная схема развития и размещения производительных сил, концепция, индикативный план развития экономики региона и др.). Сле-

дует подчеркнуть, что названные документы нужно разрабатывать применительно к экономике всего федерального округа. Это должно быть не простое суммирование содержащихся в них показателей и мероприятий, а формирование качественно более высокого уровня анализа и синтеза региональных проблем в увязке с общенациональным уровнем.

Литература

1. О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. №849 (в ред. указа Президента РФ от 19 янв. 2010 г. №82). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. №594. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О федеральной целевой программе «Юг России» [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 8 авг. 2001 г. №581 (в ред. от 10 окт. 2007 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О федеральной целевой программе «Юг России (на 2008-2013 гг.)» [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 14 янв. 2008 г. №10 (в ред. от 26 июля 2010 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует РФ [Электронный ресурс] : утв. постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. №594. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Приоритеты и критерии отбора программ [Электронный ресурс] : утв. протоколом №23 заседания Правительства РФ от 26 июня 2003 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов [Текст] : вторая редакция / М-во экономики РФ, М-во финансов РФ, Государственный Комитет по строительству, архитектуре и жилищной политике ; рук. авт. колл.: Косов В.В., Лившиц В.Н., Шахназаров А.Г. – М. : Экономика, 2000. – 162 с.
8. Виленский П.Л. и др. Оценка эффективности инвестиционных проектов : теория и практика [Текст] : учеб.-практ. пособие / П.Л. Виленский, В.Н. Лившиц, С.А. Смоляк. – М. : Дело, 2001. – 832 с.
9. Золотогоров В.Г. Инвестиционное проектирование [Текст] : учеб. пособие / В.Г. Золотогоров. – Минск : Эксперспектива, 1998. – 463 с.
10. Колтынюк Б.А. Инвестиционные проекты [Текст] : учеб. / Б.А. Колтынюк. – СПб. : Изд-во Михайлова В.А., 2000. – 422 с.
11. Кочкаров Р.А. Целевые программы: инструментальная поддержка [Текст] / Р.А. Кочкаров ; Финансовая академия при Правительстве РФ. – М. : Экономика, 2007. – 223 с.
12. Кузык Б.Н. и др. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование [Текст] : учеб. / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. – 3-е изд., доп. – М. : Экономика, 2009. – 591 с.
13. Райзберг Б.А. Программно-целевое планирование и управление [Текст] : учеб. / Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 428 с.
14. Серебрякова Л.А. Проблемы программно-целевого планирования развития регионов [Текст] / Л.А. Серебрякова // Вестник СевКавГТУ. – Сер. Экономика. – 2004. – №2.
15. Федеральная целевая программа «Юг России» [Текст]. – Ростов н/Д : Южная столица, 2002. – 418 с.

Ключевые слова

Программно-целевое планирование; прогнозирование; методология разработки целевых программ; оценка экономической эффективности; федеральная целевая программа «Юг России»; финансирование; инвестиции.

Молчанова Наталья Петровна

В настоящее время деятельность по программированию приобретает первостепенное значение в управлении социально-экономическим развитием российских территорий. Высокое качество целевых программ призвано способствовать стабилизации и выходу нашей страны из финансово-экономического кризиса. В свете этого тема, выбранная Молчановой Н.П., представляется достаточно актуальной.

Текст статьи содержит анализ достоинств и недостатков целевых программ субфедеральной экономики. Рассматривается совокупность инструментов государственного регулирования, рекомендуемых к применению в макрорегионах и субъектах Российской Федерации. Особое внимание уделено развитию программно-целевого подхода в управлении экономикой и социальной сферой субъектов Южного и Северо-Кавказского федеральных округов.

Представляет определенный интерес предложенный автором методический подход к систематизации работы над целевыми программами по их периодической корректировке, а также обоснованный комплекс мер, направленных на совершенствование методологии программно-целевого планирования. Названные предложения автора сформировались при исследовании процесса реализации федеральной целевой программы «Юг России». Практическое использование сформулированных в статье положений позволит обеспечить более высокий уровень научных исследований и прикладных разработок в области программно-целевого управления.

Статья рекомендуется к публикации в журнале «Аудит и финансовый анализ».

Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов РФ

9.4. DEVELOPMENT OF METHODOLOGY OF GOAL-ORIENTED PLANNING AND ITS PRACTICAL IMPLEMENTATION ON REGIONAL LEVEL OF ADMINISTRATION

N.P. Molchanova, Candidate of Science (Ph.D. in Economics), Associate Professor of the Department of Finances and Investing Technology

Moscow state university of technology and management (Rostov-on-Don office)

This article gives a comprehensive analysis of development of methodology of goal-oriented programs on regional level. Attention is also paid to practical aspects of creating a federal goal-oriented program on the example of federal goal-oriented program «South of Russia» which was adjusted by the author of this work.

Literature

1. Decree of the President on June, 13, 2000 №349 «About the president representative in the federal district» with amendments and additions made by decree of the President on January, 19, 2010. №82.
2. Government regulation on June, 26, 1995. №594. «About of produce for federal needs».
3. Government regulation on August, 8, 2001. №581 (amended government regulation on May, 29, 2003, №310) «About of federal goal-oriented program «South of Russia».
4. Government regulation on January, 14, 2008. №10 «About of federal goal-oriented program «South of Russia» (2008-2013)».

5. Procedure of development and implementations of federal and international goal-oriented programs, in which Russian federation takes part. Approved by government regulation on 26, June, 1995. №594.
6. Priorities and criteria of choosing the program. Approved by report №23 on meeting of Russian Federation government on June, 26, 2003.
7. Methodological recommendations in efficiency rating of investment projects (second edition)/ ministry of economy, ministry of finance, government committee of construction, architecture and housing policy; V.V. Kossov, V.N. Livshic, A.V. Shakhnazarov. Economy press. 2000.
8. P.L. Vilenskiy, V.N. Livshic, A.V. Smolyak. Efficiency rating of investment projects: Theory and practice. Delo press. 2001.
9. B.G. Zolotogorov. Investment designing: Tutorial. Ecoperspectiva press. 1998.
10. B.A. Koltinuk. Investment projects: Textbook. V.A. Mikhailov's press.
11. R.A. Kochkarov. Goal-oriented programs: instrumentation support. Economy press. 2007.
12. B.N. Kuzik. Prognostication, strategic planning and national programming. 3 edition. Economy press. 2009.
13. B.A. Raisberg, A.G. Lobko. Goal-oriented planning and management. Infra-M press. 2002.
14. L.A. Seryabrikova. Problems of goal-oriented planning of development of regions. Bulletin SevKavGTY, «Economics series», 2004, №2 (13)
15. Federal goal-oriented program «South of Russia». Rostov-on-Don. South capital press. 2002.

Keywords

Goal-oriented planning and prognostication; methodology of development federal goal-oriented programs; efficiency rating of economical effectiveness; federal goal-oriented program «South of Russia».