МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВПО «КубГУ»)

Кафедра государственного и муниципального управления

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Заведующий кафедрой
канд. экон. наук, проф.
_____Ю.В. Филиппов
(подпись)
_____2015 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ (ДИПЛОМНАЯ) РАБОТА

Совершенствование программирования социально-экономического развития на региональном уровне (на примере Краснодарского края)

Работу выполнил _____В.В. Михайлевский
(подпись, дата)
Факультет управления и психологии
Специальность
080504.65 «Государственное и муниципальное управление»
Научный руководитель
канд. экон. наук, доц. _____ Б.Б. Педанов
(подпись, дата)
Нормоконтролер,
канд. экон. наук, доц. _____ Е.В. Атамась
(подпись, дата)

Краснодар 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Введение…….…….. 3
1 Теоретические аспекты программирования социально-экономического развития …….. 6
1.1 Эволюция программно-целевого подхода к управлению развитием ……..... 6
1.2 Содержание программирования как инструмента управления развитием …… 17
1.3 Особенности программирования на региональном уровне ……. 26
2 Анализ программирования социально-экономического развития в Краснодарском крае ……... 37
2.1 Нормативно-правовая база программно-целевого подхода ……..... 37
2.2 Исследование программ социально-экономического развития Краснодарского края ……..……... 47
2.3 Оценка эффективности реализации программ в Краснодарском крае..... 58
3 Направления совершенствования программирования социально-экономического развития.…….. 69
3.1 Повышение эффективности применения программно-целевого подхода…..…….. 69
3.2 Перспективы программирования в Краснодарском крае.…….. 77
Заключение…….. 86
Список использованных источников……..... 92
Приложение А Информация о средней степени достижения целевых показателей государственных программ Краснодарского края в 2014 году…… 97

ВВЕДЕНИЕ

Программно-целевой подход в планировании и управлении различными социально-экономическими процессами и объектами получил широкое распространение во всем мире. Разработка и реализация комплексных и целевых программ может быть эффективным инструментом решения сложных проблем, требующих концентрации усилий и ресурсов, целевой ориентации используемых средств, согласованности действий широкого перечня участников.

Программно-целевой метод может применяться в управлении экономическими объектами, процессами, отношениями на межгосударственном, государственном, региональном и местном уровнях. Также он используется и в управлении на уровне хозяйствующих субъектов - предприятий и организаций. Можно выделить несколько предпосылок, способствующих активизации применения программно-целевого метода в управлении социально-экономической объектами и процессами.

На современном этапе развития экономических отношений наблюдается рост общественного производства, усложнение системы рынков и рыночных процессов, увеличение многообразия и спектра потребностей государства, социальных групп и отдельных домохозяйств. Это происходит на фоне ограниченности природных ресурсов и возрастания политической напряженности. Перечисленные факторы ведут к росту количества и повышению сложности постоянно возникающих социально-экономических проблем, требующих решения. Так как программирование является одним из ключевых инструментов решения подобных проблем, то соответственно расширяется и поле его практического применения.

Использованию программно-целевого метода управления в современной экономике в значительной степени способствует его вариативность.

Программно-целевой метод управления использовался в централизованно управляемой советской экономике и при соответствующей корректировке применяемого инструментария сохраняет свою актуальность в современных условиях.

По мере возникновения и обострения экономических, социальных и экологических проблем, требующих для своего решения реализации комплекса взаимосвязанных мероприятий в условиях жесткой ограниченности ресурсов, роль программно-целевых методов в управлении будет только возрастать. При этом необходимо учитывать специфику применения программирования на региональном уровне.

Вышеперечисленные факторы обуславливают актуальность выбранной темы выпускной квалификационной работы.

Цель исследования заключается в исследовании теоретических аспектов программирования социально-экономического развития, оценке эффективности реализации программ в Краснодарском крае и определении направлений и инструментов совершенствования программирования социально-экономического развития на уровне региона.

Достижение указанной цели требует определения и решения следующего круга взаимосвязанных задач:

- рассмотреть эволюцию программно-целевого подхода и раскрыть содержание программирования как инструмента управления развитием;

- выявить характерные черты и особенности программирования на региональном уровне;

- исследовать комплекс программ социально-экономического развития Краснодарского края;

- провести оценку эффективности реализации программ в Краснодарском крае;

- предложить способы и методы повышения эффективности применения программно-целевого подхода;

- определить перспективы программирования в Краснодарском крае.

Предметом исследования данной выпускной квалификационной работы является программирование как инструмент управления социально-экономическим развитием и решением сложных проблем на уровне региона.

Объектом исследования выступает комплекс государственных программ социально-экономического развития, разрабатываемых и реализуемых в Краснодарском крае.

Теоретической базой выпускной квалификационной работы стали труды отечественных и зарубежных исследователей, посвященных рассмотрению вопросов эффективного применения программно-целевого подхода для решения сложных проблем и управлению региональным социально-экономическим развитием, раскрытию механизмов разработки и реализации программ социально-экономического развития, поиску направлений и способов повышения эффективности этого процесса.

Эмпирическая база исследования включает нормативно-правовые акты федерального и регионального уровней, стратегии и программы социально-экономического развития Краснодарского края, доклады о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ, отчеты об основных показателях социально-экономического развития Краснодарского края.

Структура дипломной работы включает введение, три главы, заключение, список использованных источников и приложение. В первой главе рассматриваются теоретические аспекты программирования социально-экономического развития и выявляются особенности программирования на региональном уровне. Во второй главе проводится анализ нормативно-правовой базы программно-целевого подхода и оценка эффективности реализации программ в Краснодарском крае. В третьей главе раскрываются инструменты эффективности применения программно-целевого подхода и перспективы программирования в Краснодарском крае.

1 Теоретические аспекты программирования социально-экономического развития

1.1 Эволюция программно-целевого подхода к управлению развитием

По нашему мнению исследование программирования социально-экономического развития на региональном уровне целесообразно начать с рассмотрения эволюции программно-целевого подхода как инструмента управления развитием.

Программно-целевое планирование представляет собой один из видов планирования, который предполагает ориентацию деятельности на достижение поставленных целей. Представляется очевидным, что любой метод планирования должен обеспечивать достижение каких-либо конкретных целей. Но при использовании рассматриваемого инструмента в основе самого процесса планирования лежит определение и постановка целей, для достижения которых впоследствии определяется комплекс путей и средств.

Содержание программно-целевого подхода заключается в отборе основных целей социального, экономического и научно-технического развития, разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами с учетом эффективного их использования [1].

Внедрение программно-целевого подхода в нашей стране началось в 20-е годы XX века. Программно-целевое планирование стало достаточно активно использоваться как альтернатива затратным методам планирования в качестве инструмента концентрации ресурсов на наиболее значимых направлениях социально-экономического развития.

Положительным примером применения программно-целевого подхода можно считать разработку комплексной государственной программы электрификации страны, получившей название план ГОЭЛРО. Этот инструмент управления содержал в себе основные черты, характерные для целевых

программ в современной трактовке данного термина. В первую очередь, это целенаправленность и соподчиненность целей низшего уровня генеральной цели по электрификации страны.

Успешное достижение поставленных целей и задач плана ГОЭЛРО обусловило активное развитие программно-целевого метода планирования в отечественной экономической науке. В 1923-1924 годах в СССР было принято девятнадцать отраслевых программ развития экономики, на перспективу определившие приоритетные цели промышленного развития страны. Результатами реализации данных целевых программ стали угольно-металлургическая база Кузбасс-Урал, Туркестано-Сибирская магистраль и другие [2].

Наиболее активно программно-целевое планирование в отечественной практике управления экономикой использовалось в 60-80 годы XX века. В этот период рассматриваемый подход получил практически повсеместное распространение как эффективный инструмент социально-экономического планирования в масштабах всей страны.

Именно тогда под руководством Госплана, Госстроя и Академии Наук СССР был разработан проект, получивший название «Комплексная программа научно-технического прогресса СССР и его социально-экономических последствий». Комплексная программа должна была обеспечить выявление текущих потребностей и тенденций социально-экономического развития в масштабах страны, оценку имеющихся возможностей науки, техники и экономики в решении возникающих проблем, согласование действий всех участников программы в достижении намеченных на перспективу стратегических целей развития отраслей народного хозяйства и страны в целом, а также оценку необходимых для этого ресурсов и средств.

В результате целевые комплексные программы получили широкое распространение как важнейшие составные части государственных перспективных планов экономического и социального развития. В их составе выделялись научно-технические, экономические, социальные, региональные,

экологические программы, а также программы развития отдельных территориально-производственных комплексов.

Фундаментом для программных разработок в этот период стала не только Комплексная программа научно-технического прогресса СССР и его социально-экономических последствий на прогнозный период до 20 лет, но и Генеральная схема развития и размещения производительных сил СССР на прогнозный период до 15 лет с более детальной проработкой прогнозных показателей на ближайшее пятилетие.

Эти документы разрабатывались как в целом по стране, так и по отдельным отраслям народного хозяйства, отраслям промышленности, сельского хозяйства, транспорта, по союзным и автономным республикам, автономным областям и округам, краям, областям и городам общесоюзного значения, территориально-производственным комплексам. Регулярно оценивалась и при необходимости корректировалась также Генеральная схема расселения СССР, в которой отражались периодические уточнения прогнозных показателей развития научно-технического, экономического и социального потенциалов страны в результате выполнения годовых и пятилетних планов народнохозяйственного, отраслевого и территориального планирования.

Предпосылками все более активного применения программно-целевого метода при этом являлись: постоянно углубляющиеся процессы специализации производства; все большая дифференциация видов деятельности, требовавшая развития соответствующих методов интеграции для решения проблем межотраслевого, комплексного характера; ведомственная разобщенность, усилившаяся в связи с возвратом в середине 60-х годов к отраслевому принципу управления, которая, однако, не обеспечивала решения комплексных проблем (проблемы регионального развития, как правило, отличаются комплексным характером). Все это свидетельствовало о том, что уже в рамках планово-административной системы возникла объективная потребность использования интеграционных методов планирования и управления.

Таким образом, происходило формирование программного разреза государственных планов, в который входили: отбор перечня важнейших проблем, подлежащих программной разработке; разработка целевых комплексных программ; отражение комплексных программ в государственных планах. В результате целевые программы начали включать в состав народнохозяйственных планов как отдельные приложения.

Несмотря на то, что программно-целевое планирование в той или иной форме применялось в СССР на протяжении всего периода его существования, о необходимости разработки целевых программ как инструмента планирования на государственном уровне было объявлено на XXV съезде КПСС в 1976 году. В связи с этим было принято соответствующее постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 года №695 «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы».

Среди прочего в нем отмечалась необходимость в качестве важнейшей составной части государственных перспективных планов экономического и социального развития разработки целевых комплексных научно-технических, экономических и социальных программ, а также программ развития отдельных регионов и территориально-производственных комплексов, обеспечивая увязку этих программ с материальными и финансовыми ресурсами [3].

В западных странах заметных успехов в развитии программно-целевого метода планирования достигли Соединенные Штаты Америки. Программно-целевое планирование традиционно реализовывалось в США на двух уровнях: государственный уровень в части бюджетного управления; внутрифирменный уровень.

В СССР в условиях директивного характера экономики, когда все значимые управленческие решения принимались на общегосударственном уровне, внутрифирменный уровень планирования не получил такого развития как в США. В результате стало наблюдаться снижение эффективности данного инструмента в нашей стране, что позволило США к 60-м годам XX века

значительно повысить свои конкурентные преимущества за счет совершенствования комплексной системы планирования.

Первым успешным опытом применения данного инструмента в Соединенных Штатах можно считать разработанный в 1928 году пятилетний план, позволивший данной стране стать одним из лидеров в авиастроении, в том числе в сфере гражданской авиации. В связи с этим возникает вопрос, почему в дальнейшем власти США отказались от практики применения «пятилеток».

К этому же периоду относится разработка региональной целевой программы по электрификации территории в долине реки Теннеси. «Программа развития долины Теннеси» охватывала территорию семи штатов и помимо проектов в области электроэнергетики включала в себя целый ряд программ по строительству каскада электростанций, созданию искусственных водоемов, мелиорации земель и т.д. [4].

Созданная для реализации комплекса принятых программ государственная корпорация «Администрация долины Теннесси» предоставляла пользователям участки земли и рекреационные услуги, а также оказывала поддержку населению в вопросах экономического развития в регионе. Роль государства в регулировании деятельности «Администрации реки» проявлялась, прежде всего, в определении и корректировке ее целей и задач, в порядке финансирования и контроля над расходованием средств.

С момента создания корпорации и до конца 1950-х годов программы финансировались за счет специальных статей федерального бюджета. Это было обусловлено тем, что доходы от продажи электроэнергии являлись недостаточными для крупных инвестиций. Но в 1959 году Конгресс США принял Закон о самофинансировании энергетических программ, а к этому времени производственная деятельность корпорации уже приносила достаточные высокий доход.

В результате «Администрация долины Теннесси» стала финансироваться за счет прибыли от продажи электроэнергии без субсидий из бюджета.

Получаемые доходы позволяли обеспечить финансовыми ресурсами все свои программы, включая те, которые были направлены на защиту окружающей среды, комплексное управление рекой и экономическое развитие за счет реализации электроэнергии, а также продажи облигаций на финансовых рынках.

Суммарный объем выпущенных облигаций и банковских билетов является совокупным долгом государственной корпорации [5]. При этом «Администрация долины Теннесси» осуществляет ежегодные платежи, эквивалентные налоговым, государству и бюджетам восьми штатов. С учетом этих выплат Администрация является одним из крупнейших «налогоплательщиков» в штатах Теннесси и Алабама.

В 50-е годы XX века решением Конгресса США была принята общегосударственная программа развития района Аппалачских гор. Она представляла собой систему отраслевых программ, нацеленных на создание единого территориально-производственного комплекса. В 1965 году 30% населения территории жили в бедности, доход на душу населения был примерно на 23% ниже, чем в среднем по США. Высокая безработица и низкий уровень жизни заставили более двух млн. человек покинуть регион в поисках работы [6].

Для содействия устойчивому экономическому развитию в зоне гор Аппалачей в 1965 году на основе акта Конгресса был сформирован такой институт развития как Региональная комиссия гор Аппалачей, представляющая собой объединение (ассоциацию) федеральных властей, представителей властей штатов и местных администраций. Она состоит из губернаторов 13 штатов, входящих в зону гор Аппалачей, и федерального сопредседателя (координатора), представляющего федеральные власти и назначающегося Президентом США.

При этом ежегодно один из тринадцати губернаторов выбирается в качестве сопредседателя федеральному координатору. Кроме того, каждый губернатор назначает заместителя, который контролирует программы региона и

оказывает поддержку тем, кому нужно содействие в рамках реализуемых программ. Интересы штатов в рамках работы рассматриваемой комиссии отстаивают специальные представители в Вашингтоне, нанимаемые правительством.

Вовлечение в процесс развития территории местных органов власти обеспечивается за счет создания зон локального развития. Для этого формируются органы управления, объединяющие агентства из различных округов с советом, состоящим из избираемых официальных лиц и представителей бизнеса.

Эффективная реализация программно-целевого подхода обеспечивается посредством следующей схемы управления. Исполнительный директор возглавляет комиссию, включающую пятьдесят человек, в основном, финансовых аналитиков и исследователей. Они выполняют программу, сформированную представителями федерации и штатов. Управленческие расходы софинансируются федеральным правительством и штатами. Главный офис комиссии расположен в Вашингтоне (округ Колумбия).

Важнейшей характеристикой деятельности организации является наличие стратегического плана развития данной территории, а также применение комплексного подхода к решению таких задач, как: снижение безработицы и повышение доходов на душу населения для достижения среднего по стране уровня; повышение уровня и качества образования населения; развитие региональной инфраструктуры, в том числе, за счет строительства автомобильных дорог для уменьшения географической изоляции данной зоны.

При исследовании опыта работы Региональной комиссии Аппалачей мы считаем необходимым обратить внимание на то, что в рамках ее деятельности устанавливались не только непосредственно экономические, но и значимые в социальном отношении цели, например, сокращение бедности, создание рабочих мест, обучение населения. Следует учитывать, что неотъемлемой частью финансируемых за ее счет проектов было развитие инфраструктуры и повышение уровня диверсификация экономической деятельности.

Важным элементом планирования является проведение оценки динамики социально-экономических показателей не только региона в целом, но и более мелких территориальных единиц. Результатом подобной оценки может стать последующая корректировка целей при выявлении такой необходимости. Может быть также полезен практический опыт финансирования конкретных проектов, направленных на развитие территории. Для повышения эффективности управления может использоваться формирование специализированного органа, отвечающего за успешное развитие территории и облегчающего доступ местного населения к федеральным программам.

После начала успешной реализации проектов по развитию Аппалачей ряд штатов потребовали разработки подобных федеральных программ и для других проблемных территорий. Их инициативы не остались без внимания правительства.

В соответствии с Законом об общественных работах и экономическом развитии, принятом в 1965 году, Министерство торговли получило право выбирать территории экономического развития для разработки и осуществления стимулирующих программ. В указанном законе были определены признаки таких территорий:

- уровень безработицы существенно превосходит средне-национальный;
- уровень доходов на семью существенно ниже средне-национального;
- неудовлетворительное состояние жилищного фонда, здравоохранения, образования;
- сильная зависимость экономики региона от одной-двух депрессивных отраслей;
- значительный отток из региона рабочей силы и (или) капитала;
- отрицательное воздействие на экономику региона структурных сдвигов, обусловленных научно-техническим прогрессом;
- сильная зависимость от военных заказов;
- сокращение промышленного производства [7].

Наивысшего уровня развития программно-целевое планирование в США получило в 60-70 годы XX века, когда были разработан широкий спектр целевых программ социально-экономического развития в целом ряде областей, в том числе, по освоению космоса (программа «Апполон»), развитию металлургии, энергетики и пищевой промышленности.

Кроме того, в Соединенных Штатах Америки программно-целевой метод планирования стал активно использоваться при разработке государственной бюджетной политики. Сформированная при этом концепция получила название «бюджетирование ориентированное на результат». Существенную роль в ее формировании и продвижении сыграл Департамент обороны США, который значительно повысил эффективность своей деятельности за счет применения программно-целевого подхода в качестве средства управления бюджетными расходами. С учетом данного положительного опыта действующий на тот момент Президент США Линдон Джонсон обозначил необходимость внедрения этого инструмента во всех сферах государственного управления [8].

Успешный опыт применения программно-целевого планирования в СССР и США обусловил наличие интереса к данному инструменту управления и при переходе экономики нашей страны к рыночной системе.

В условиях переходного этапа к рыночной модели ведения экономической деятельности сохраняют свою актуальность базовые предпосылки применения программно-целевого подхода: ориентация на преодоление целевой ограниченности в решении проблем развития отдельных ведомств и товаропроизводителей; необходимость обеспечения кардинальных сдвигов в структуре экономической системы, затрагивающих пространственные аспекты общественного воспроизводства (освоение ресурсов межрайонного значения, взаимодействие регионов при решении крупных территориальных проблем, строительство объектов производственной инфраструктуры межрайонного назначения и т.д.); изменение значимости существующих и появление ряда новых факторов, обусловленных особенностями переходного периода.

Для экономики переходного периода характерен ряд кризисных явлений, преодоление которых требует коренного изменения устаревшей структуры хозяйства, резкой активизации инновационной и инвестиционной деятельности. В соответствии с теорией экономики переходного периода необходимо ориентироваться на обеспечение принципиально более высокого уровня эффективности.

При этом на практике, как правило, наблюдается процесс структурной перестройки «в обратном направлении», который осуществляется за счет «утяжеления» отраслевой структуры производства, сокращения наукоемких производств (особенно наглядно это проявляется на предприятиях военно-промышленного комплекса). В таких условиях основной задачей становится сглаживание или устранение негативных последствий, вызванных резким обострением депрессивных явлений в регионах с высокой концентрацией производств с устаревшим технологическим укладом, не способных обеспечить необходимый уровень конкурентоспособности отечественной продукции. Особенно остро данная проблема возникает при активизации недобросовестной конкуренции со стороны иностранных производителей и отсутствии последовательной государственной политики поддержки отечественных предпринимателей [9].

Следствиями указанных тенденций становятся такие процессы, как рост безработицы, ухудшение социально-экономического положения населения, увеличение числа кризисных территорий. В этой ситуации особую роль приобретают инструменты экономической политики, предназначенные для осуществления принципиальных структурных сдвигов в экономике страны в целом, отдельных регионов и населенных пунктов.

Одним из таких инструментов управления является программно-целевой метод, предпосылки использования которого (необходимость кардинального изменения неблагоприятных пропорций, тенденций развития экономики и социальной сферы, комплексность возникшей проблемы) в полной мере соответствуют особенностям переходного периода и позволяют рассматривать

его в качестве одного из основных методов реализации качественных изменений социально-экономической ситуации, как на государственном, так и на региональном и муниципальном уровнях.

Целесообразность активного использования программно-целевого метода для решения сложных проблем переходного периода обусловлена, с одной стороны, необходимостью поддержки позитивных тенденций в условиях кризиса - конструктивных структурных сдвигов, с другой стороны, важностью смягчения негативных социально-экономических последствий проводимых преобразований.

Особая роль целевых программ в рыночной экономике связана с тем, что рыночный механизм в ряде случаев не позволяет в полной мере мобилизовать дополнительные финансовые и материальные ресурсы для развития регионов. Обеспечивая достаточно эффективное использование ресурсов, он не всегда справляется с задачами их воспроизводства, требующими значительной продолжительности инвестиционного цикла. Поэтому обеспечение положительной динамики экономических процессов в долгосрочном периоде в значительной степени зависит от реализации государственных программ.

Для преодоления кризиса особенно важное значение имеет анти-инерционный потенциал программного метода. Это проявляется в его способности мобилизовать ресурсы на решение таких проблем, которые еще не вошли в структуру интересов сложившихся звеньев экономики и поэтому не могут быть решены в рамках их традиционного функционирования [10].

В условиях переходного периода в нашей стране практическая ценность данного инструмента была существенно девальвирована. Было принято большое количество программ без достаточного анализа и обоснования их целесообразности и прогнозирования последствий реализации. Это усугублялось отсутствием необходимого финансирования программных мероприятий. В результате большая часть программ не достигла поставленных целей, потребовав пересмотра сложившейся практики применения программно-целевого подхода.

В настоящее время программно-целевой подход к управлению развитием применяется практически во всех странах с развитой экономикой, в том числе и как эффективный инструмент бюджетного регулирования. Это обуславливает необходимость эффективного использования данного инструмента и в современных российских условиях.

1.2 Содержание программирования как инструмента управления развитием

Обосновав актуальность и рассмотрев основные этапы эволюции программно-целевого подхода, мы считаем необходимым уточнить ключевые характеристики и элементы этого инструмента управления развитием.

При использовании программно-целевого метода планирования основное внимание уделяется достижению определенных стратегических целей и задач. В отличие от традиционных методов планирования, алгоритм которых предполагает принцип «снизу вверх», т.е. от имеющихся ресурсов к целям, в данном случае акцент переносится с потребности в средствах, необходимых для достижения задач, на то, какие результаты ожидаются и какие ресурсы для этого необходимы.

Цель программы первична в том смысле, что она задает направление приложения усилий для решения имеющейся проблемы. Достижение цели возможно только при наличии определенного ресурсного потенциала, который соотносится с поставленными целями и задачами на этапе технико-экономического обоснования целевой программы. В случае невозможности достижения выбранных целей и задач при имеющихся ресурсах они либо корректируются с учетом доступных средств, либо происходит отказ от разработки целевой программы.

Программно-целевой метод представляет собой вид планирования, в основе которого лежит ориентация деятельности на достижение строго установленных стратегических целей [11]. При подобной трактовке в основе

программно-целевого планирования лежат две взаимосвязанные категории, а именно «программа» и «цель». При этом программа понимается как совокупность намеченных, подлежащих последовательному выполнению действий, операций, процедур, связанных общностью решаемой проблемы, задачи, а также информации об этих действиях. Цель представляет собой намеченный и ожидаемый результат направленных действий.

Сопоставление выбранных целей и планируемых программных мероприятий позволяет сформировать комплекс действий, призванных обеспечить достижение стратегических приоритетов. Программно-целевой метод планирования может реализовываться на базе логической схемы, представленной на рисунке 1.

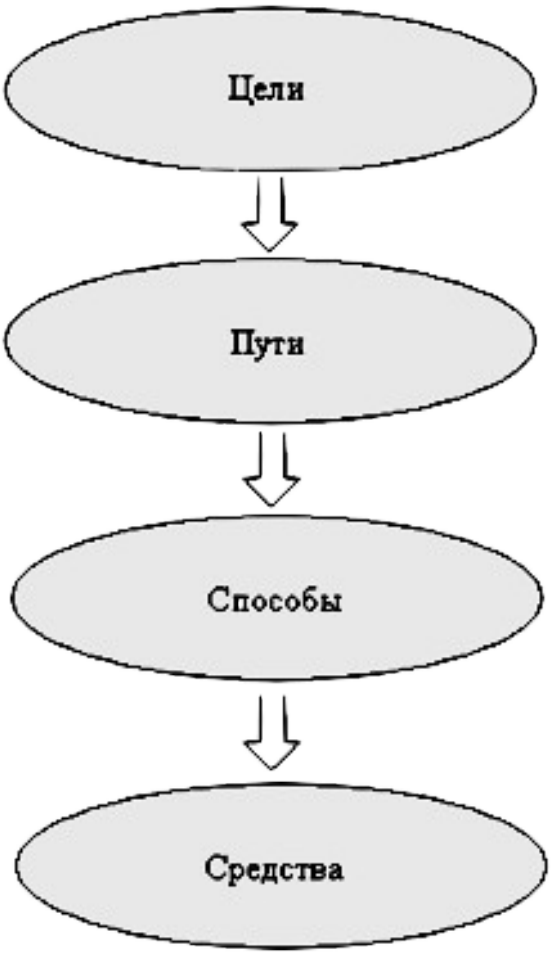


Рисунок 1 – Схема программно-целевого планирования

Данная схема отражает методологический принцип, согласно которому программные цели необходимо воплощать в систему мероприятий, обеспеченных необходимыми для этого ресурсами и средствами реализации. На первом этапе применения программно-целевого планирования определяется комплекс приоритетных целей и задач, которые должны быть достигнуты в процессе непосредственной реализации целевой программы. Этому этапу предшествует выявление основополагающих проблем, имеющих приоритетное значение для экономического субъекта.

На втором этапе программно-целевого планирования определяются пути достижения поставленных целей. При этом конкретизируются генеральные цели будущей целевой программы посредством их разделения на подцели. Затем составляется дерево целей, оцениваются риски, связанные с реализацией проекта, и прогнозируемое состояние системы в результате выполнения мероприятий программы.

На последующих этапах программно-целевого планирования разрабатываются детализованные способы достижения намеченных целей, а также оцениваются ресурсы (средства), необходимые для реализации целевой программы, определяется состав участников, которым делегируются определенные задания из иерархии подцелей в соответствии с принципом приоритетности. По каждому из заданий разрабатывается последовательность этапов их выполнения, а также производится увязка по срокам и ресурсам.

Необходимо отметить, что программно-целевое планирование в конечном итоге нацелено на изменение целевой системы. При этом целевая система рассматривается как сложная динамическая система, охватывающая процесс создания, обмена, распределения и потребления материальных благ [12].

В процессе реализации программно-целевого планирования должна быть обеспечена кардинальная перестройка экономической системы в соответствии с существующими потребностями, которые не могут быть достигнуты при использовании других методов планирования.

Применение программно-целевого подхода базируется на необходимости придания высокого уровня конкретики, точности и количественной определенности при постановке целей. Следует уточнить, что требование количественной определенности не является аксиомой, соответственно в ряде случаев допускается в качестве цели задавать некоторое направление деятельности, в конечном итоге формирующее целевой ориентир программы.

Программно-целевое планирование призвано содействовать концентрации значительных объемов финансовых и материальных ресурсов на наиболее приоритетных направлениях социально-экономического развития, в том числе, посредством сокращения финансирования второстепенных проектов. При этом, как правило, сроки реализации программы находятся в прямой зависимости от объема средств, в нее инвестированных.

Вне зависимости от инструментария, используемого в ходе применения программно-целевого планирования, разработанный в результате алгоритм решения социально-экономической проблемы должен обеспечивать тесную интеграцию мероприятий по достижению поставленных целей. Это предполагает не только формирование комплекса мероприятий, но и установление соответствий между ними по исполнителям, срокам и ресурсам.

Не вызывает сомнений, что программно-целевой метод является одним из важнейших инструментов реализации государственной социальной и экономической политики развития страны и ее отдельных регионов наряду с методами прогнозирования, стратегического и индикативного планирования.

Программно-целевой метод способствует реализации интеграционных процессов в экономике, обусловленных, с одной стороны, возрастанием сложности, комплексности проблем экономического развития, требующих для своего решения эффективных межотраслевых, межведомственных, межрегиональных взаимодействий, и, с другой - высокой степенью отраслевой и территориальной дифференциации развития производительных сил, дополняемой в условиях перехода к рыночной экономике многообразием форм собственности.

Данный метод обеспечивает возможность достижения целей, предусматривающих коренные сдвиги в развитии экономики и социальной сферы, переход к новым состояниям экономических систем, которые не могут быть достигнуты в процессе реализации частных целей развития каких-либо отдельных производственных, инфраструктурных или иных элементов региональных хозяйственных систем. Для этого необходимо обеспечить интеграцию деятельности либо объединение материальных и финансовых ресурсов независимых субъектов-участников программ.

Программно-целевой метод предполагает использование совокупности взаимосвязанных и взаимообусловленных процедур, среди которых:

1) анализ и отбор наиболее важных, кризисных проблем функционирования экономики и социальной сферы, жизнедеятельности государства и общества;

2) формулирование системной совокупности программных мероприятий ранжированных по масштабности, значимости целей и задач, достижение которых решает выявленную проблему;

3) установление комплекса мер, направленных на решение выделенной проблемы; координация действий во времени, их взаимная увязка, привязка мероприятий к исполнителям на основе вариантного анализа и отбора предпочтительных вариантов;

4) определение вида и количества трудовых, материальных, информационных, финансовых ресурсов, необходимых для осуществления программных мероприятий, источников получения ресурсов, рационализация состава ресурсного обеспечения с позиции минимизации затрат на основе взаимозаменяемости и взаимодополняемости;

5) создание и приведение в действие организационно-экономических механизмов управления реализацией намеченных программных мер, контроля за их исполнением и обеспечением оперативного регулирования и корректировки [13].

Особенностью программно-целевого подхода является то, что он позволяет решать сложные задачи, находящиеся на стыке ведомственных и отраслевых компетенций, полномочий и зон ответственности хозяйствующих субъектов, органов исполнительной и муниципальной власти, за счет координации общих усилий для решения проблемы.

Применение программно-целевого подхода целесообразно при наличии следующего комплекса условий:

- требуется обеспечить кардинальные изменения неблагоприятных пропорций, структуры, тенденций развития экономики и социальной сферы;

- выявляется комплексный характер возникшей социально-экономической, научно-технической и природно-экологической проблемы, требующей межотраслевой и межрегиональной координации программных мероприятий;

- отсутствуют возможности достижения необходимых целей развития, исходя только из существующего уровня взаимосвязей между уровнями управления, хозяйствующими субъектами и т.д.;

- отмечается необходимость скоординированного использования финансовых и материальных ресурсов различной ведомственной, отраслевой, региональной и иной принадлежности для достижения особо важной цели (федеральной, региональной или муниципальной значимости) [14].

Использование программно-целевого метода при составлении бюджета позволяет повысить его эффективность, потому что процесс формирования бюджета начинается с сосредоточения внимания на результатах, которые необходимо достичь в государственном секторе; а затем – на ресурсах, необходимых для достижения этих результатов.

Программно-целевое бюджетирование предполагает не только корректировку содержания и длительности отдельных стадий бюджетного процесса, но и изменение принципов учета (переход от кассового метода учета к методу начислений) и горизонта бюджетного планирования (многолетнее бюджетирование).

Использование программно-целевых принципов в бюджетном процессе позволяет определить подходы к решению следующих задач:

- распределение бюджетных ресурсов по стратегическим целям;

- предоставление услуг, на которые население реально предъявляет спрос;

- контроль за издержками на бюджетные услуги путем выбора наиболее экономичного способа их предоставления;

- сравнение расходных программ и выбор наиболее экономичных из них по результатам оценки эффективности и результативности расходов;

- повышение прозрачности и обоснованности бюджетных расходов;

- определение положительного общественного эффекта от услуги, а не только стоимости ее предоставления;

- смещение акцента с внешнего контроля за целевым расходованием средств на повышение внутренней ответственности и внутреннего контроля за эффективностью расходов;

- учет последствий принимаемых расходных решений [15].

Меры совершенствования бюджетного процесса могут произвести локальный эффект, а могут способствовать радикальным изменениям. Именно к таким изменениям приводит внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, или программно-целевого бюджетирования, меняющего в корне не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления государственными (муниципальными) расходами.

Программно-целевой метод можно рассматривать как способ решения сложных социально-экономических проблем путем выработки и принятия органами управления (с привлечением участников, исполнителей) системы взаимоувязанных программных мер, направленных на достижение целей, связанных с устранением, подавлением, смягчением возникшей проблемы.

На практике применение этого метода в государственном управлении экономикой заключается в разработке и реализации периодически дополняемой и изменяемой совокупности целевых экономических программ, формируемых в соответствии с возникающими или обостряющимися социально-

экономическими проблемами народно-хозяйственного масштаба и значения, решение которых требует концентрации или привлечения ресурсов.

В литературе встречаются различные подходы к определению программы социально-экономического развития. Например, программа – это совокупность целеориентированных, намеченных к планомерному проведению, согласованных по содержанию, скоординированных в пространстве и во времени мероприятий, направленных на решение определенной проблемы [16].

Программа может рассматриваться как совокупность действий по определению конкретных мер, распределению ресурсов и последовательности мероприятий, относящихся к конкретной ситуации [17].

Программа также может пониматься как совокупность взаимоувязанных мер, план действий, направленный на достижение единой цели, решение одной проблемы [18].

Как видно, несмотря на разнообразие трактовок, в них явно прослеживаются общие черты – необходимость формирования комплекса мероприятий, направленных на достижение поставленных целей в определенные сроки, и обеспеченных необходимыми ресурсами и исполнителями.

К числу основных элементов, обуславливающих программирование социально-экономического развития, можно отнести: законодательную и нормативную базу разработки и реализации программ; комплекс мероприятий, направленных на решение поставленной задачи; организационную систему управления программой; систему распределения и стимулирования привлечения ресурсов; систему контроля реализации программы и оценки ее эффективности.

Разработка и реализация программ социально-экономического развития призвана содействовать решению таких задач, как:

- определение целевого состояния системы;

- задание вектора развития системы на основе анализа существующих взаимосвязей компонентов системы, тенденций их изменения и потенциала системы;

- координация развития различных подсистем (например, экономической, социальной, научно-технической, экологической), в целях достижения мультипликативного эффекта;

- создание основы для принятия управленческих решений всеми субъектами системы (в случае региональной экономической системы: органы исполнительной и муниципальной власти, ведомства, частный бизнес, население);

- балансировка интересов участников системы [19].

Необходимо подчеркнуть, что использование программирования для решения оперативных задач управления не является оправданным, так как программный подход с организационной точки зрения более сложный и затратный. В связи с этим его применение целесообразно только при наличии возможности достижения существенного мультипликативного эффекта.

Как показывает практика, повышение эффективности результатов применения программирования наблюдается при его сочетании с методами макроэкономического и регионального прогнозирования, а также стратегического и индикативного планирования. Это в значительной степени обусловлено необходимостью формирования и отслеживания системы индикаторов эффективности управления реализацией целевых программ.

Формирование системы показателей, характеризующих эффективность реализации целевой программы, является достаточно длительным и сложным процессом, но в обобщенном виде они могут быть сгруппированы следующим образом:

1) Показатели экономической эффективности. Следует отметить, что экономическая эффективность программы характеризуется целым рядом целевых индикаторов, отражающих соотношение затрат и достигнутых результатов.

2) Показатели социальной эффективности. Социальная эффективность целевой программы может оцениваться на основе положительной динамики таких показателей, как уровень занятости, уровень оплаты труда и т.д.

3) Показатели бюджетной эффективности. В целом бюджетная эффективность целевой программы отражает последствия ее реализации для бюджета того уровня системы государственного и муниципального управления, из которого осуществлялось финансирование ее мероприятий [20].

Необходимо обратить внимание на то, что кроме отмеченных показателей об эффективности целевой программы можно судить и по ряду субъективных показателей, которые сложнее поддаются оценке. К ним можно отнести длительность эффекта от реализации целевой программы, нацеленность на решение актуальных проблем социально-экономического развития и т.д.

1.3 Особенности программирования на региональном уровне

На протяжении достаточно длительного периода времени в нашей стране программирование являлось преимущественно управленческим инструментом центральных органов власти. Политические и социально-экономические реформы 1990-х годов обусловили смещение акцента в программных разработках на уровень субъектов Российской Федерации. Это можно считать следствием развития демократии и федерализма, перехода от исключительно отраслевого к территориальному управлению, повышения роли регионов в проведении экономической политики и решении социально-экономических проблем.

Эффективность реализации региональной политики в России имеет особое значение в силу особенностей страны, в первую очередь, огромных масштабов и неравномерности хозяйственного освоения территории и расселения. Одним из важнейших инструментов, содействующих решению ключевых задач, является программно-целевое управление, направленное на устранение сложных проблем социально-экономического характера,

возникающих при реализации крупномасштабных народнохозяйственных, межотраслевых и межрегиональных целей в ограниченные сроки.

Социально-экономические программы могут рассматриваться как средство обеспечения гибкости политики и устойчивости стратегии в государственном управлении экономическими объектами, процессами, отношениями. Они являются активным инструментом реализации государственной политики и регулирования рынка.

Следует подчеркнуть, что программы призваны содействовать эффективному решению наиболее острых и неотложных проблем за счет концентрации ресурсов и координации действий исполнителей разной ведомственной подчиненности. На целевые программы возлагается задача повышения качества и эффективности государственного управления. Программно-целевое управление может способствовать ослаблению или устранению недостатков ситуационного, инерционного, «ручного» государственного управления экономикой [21].

По нашему мнению, территориальная природа в той или иной степени объективно присуща любой целевой программе, так как ее реализация осуществляется в территориальном пространстве, а объекты программных мероприятий расположены на определенных территориях. При этом каждая целевая программа имеет потребности в использовании земельных, водных, лесных и других природных ресурсов, что также свидетельствует о территориальной привязке программы. Кроме того, программы нуждаются и в трудовых ресурсах, наличие и структура которых также связаны с определенными территориями.

Вне зависимости от вида и масштаба программ территориальные факторы накладывают существенный отпечаток на их цели, задачи и реализацию мероприятий. Особенно заметно это проявляется в отношении программ социальной ориентации, которые по своей сути не могут быть внетерриториальными. Это объясняется тем, что природа социальных потребностей обусловлена составом и структурой населяющих территорию

людей и складывается под влиянием географических, климатических, исторических условий, являющихся следствием расположения и потенциала конкретного региона.

Поэтому в определенном смысле любые целевые программы могут быть названы территориальными, так как они обусловлены территориальными проблемами, используют территориальные ресурсы и реализуются на конкретных территориях. В связи с этим может быть дискуссионным вопрос об определении признаков, в соответствии с которыми одни целевые программы следует относить к региональным, а другие не стоит.

Следует отметить, что включение в название программ слов «региональная», «муниципальная» зачастую отражает не столько территориальную зону действия программы, сколько заинтересованность в ее реализации и выделении средств на выполнение программы со стороны региональных или местных органов управления.

Таким образом, территориальность программ можно связывать с источниками материальных, трудовых, финансовых ресурсов, используемых для их разработки и реализации. Поэтому если основными источниками ресурсного обеспечения программы служат ресурсы региона (региональный бюджет, средства региональных участников программы, кредиты, предоставляемые этим участникам под гарантии территориальных органов власти, иностранные вложения в региональные объекты), то есть определенные основания считать ее региональной [22].

Региональные программы могут рассматриваться как средство обеспечения экономического подъема за счет мобилизации собственных ресурсов и федеральной поддержки. Применение программно-целевых методов на уровне региональных, территориальных хозяйственных систем призвано способствовать территориальной интеграции хозяйственных систем субъектов разных организационно-правовых форм управления и форм собственности.

Для обеспечения экономической целостности хозяйственного комплекса территорий должны развиваться внутрирегиональные взаимосвязи и

взаимодействия. Регионально-территориальные программы, обеспечивая систему взаимодействий целого спектра хозяйствующих субъектов, участвующих в решении единой проблемы и достижении общей программной цели, должны вносить заметный вклад в пространственную и временную координацию и интеграцию социальных, научно-технических, производственно-экономических процессов. В таком случае территориальные программы частично принимают на себя функции координации и интеграции, которые в условиях централизованно управляемой экономики традиционно возлагаются на директивные планы [23].

С учетом значительной территориальной дифференциации по экономическим параметрам, организационно-экономическому потенциалу, благосостоянию населения по целевой направленности можно выделить два направления территориальных программ:

1) Программы развития регионов (территорий), обладающих потенциалом, позволяющим им претендовать на звание лидеров экономического роста.

2) Антикризисные программы, направленные на преодоление кризисного состояния и обеспечение перехода к устойчивому развитию депрессивных регионов.

Для первого направления программ целевые показатели должны отражать устойчивый экономический рост и высокую эффективность, отдачу ресурсного потенциала территории. Для программ второго типа на первый план выходят показатели стабильности, предотвращения спада, возможностей самообеспечения, минимизация зависимости от федерального бюджета, удовлетворения потребностей экономики и социальной сферы, занятости и доходов населения. Программы этого рода могут быть названы антикризисными программами и программами внешней поддержки территории [24].

Основные преимущества программно-целевого метода обусловлены направленностью на решение важных социально-экономических проблем.

Можно выделить следующие типовые направления применения программно-целевого подхода в решении региональных задач:

- формирование новых, развитие и поддержка существующих прогрессивных производств, объектов производственной и социальной инфраструктуры, позволяющих реализовать конкурентные абсолютные и относительные преимущества региона;

- обеспечение экономической и финансовой устойчивости региона, общественной, экономической, социальной, экологической безопасности;

- создание благоприятных экономических условий функционирования и развития региональных предприятий и производств посредством улучшения инвестиционного климата, обеспечения режима наибольшего благоприятствования для региональных товаропроизводителей, занятых в приоритетных для развития региона сферах экономики и отраслях производства;

- придание развитию экономике региона выраженной социальной ориентации;

- активизация правовых и иных форм содействия малому и среднему предпринимательству в регионе;

- развитие рыночной инфраструктуры общерегионального и зонального (внутрирегионального) значения;

- совместное с другими регионами создание общих производственных и инфраструктурных объектов, обеспечение экологической безопасности;

- законодательное, нормативно-правовое подкрепление региональных программ [25].

Региональные программы представляют собой разновидность целевых комплексных программ и служат инструментом регулирования и управления региональной стратегией экономического, социального и научно-технического развития, формой хозяйственной деятельности, способом приоритетной концентрации ресурсов для решения неотложных, первоочередных проблем.

Региональные программы в зависимости от масштаба и органов, отвечающих за их разработку и реализацию, можно разделить на следующие категории:

1) Региональные программы общефедерального значения, разрабатываемые и реализуемые федеральными органами государственной власти. К разработке таких программ могут привлекаться администрации регионов и округов, на которые распространяется действие данных программ. Подобные программы призваны содействовать обеспечению неотложных федеральных потребностей и преодолению крупномасштабных чрезвычайных ситуаций. За их выполнение несут ответственность федеральные органы и органы власти задействованных в реализации программных мероприятий регионов.

2) Региональные программы межрайонного значения, которые составляются и осуществляются федеральными органами государственной власти с активным привлечением администраций субъектов. Этот вид программ реализуется на территории одного крупного или двух-трех смежных экономических районов России. Целью программ является обеспечение неотложных государственных нужд и решение масштабных экономических и социальных проблем межрайонного характера. Соответственно, за выполнение программ отвечают федеральные и региональные органы государственной власти [26].

3) Региональные программы развития субъектов Российской Федерации, разрабатываемые и реализуемые, в основном, на уровне администраций субъектов Федерации. Программы служат инструментом управления социально-экономическим развитием территории или преодоления региональных чрезвычайных ситуаций. За выполнение программ отвечают региональные органы государственной власти, при сохранении определенной степени ответственности и за федеральными органами.

4) Региональные межмуниципальные программы, которые формируются на уровне администраций субъектов Федерации и местных администраций, и в

особых случаях, с участием федеральных органов власти. Такие программы, как правило, осуществляются на территории нескольких муниципальных образований. Ключевая цель таких программ заключается в содействии социально-экономическому развитию территории или преодолении чрезвычайных ситуаций. Солидарную ответственность за реализацию программ несут федеральные, региональные и муниципальные органы власти.

5) Региональные (локальные) программы развития муниципальных образований, разрабатываемые и реализуемые администрацией субъектов Федерации и местными администрациями. Программы данного типа реализуются на территории только одного муниципального образования. Их цель состоит в управлении устойчивым развитием территории или преодолении локальных чрезвычайных ситуаций. Ответственность за выполнение программ лежит на муниципальных и региональных органах власти [27].

Многоуровневая система территориальных программ отражает тенденцию усиления вертикали власти. Разработка и реализация комплекса программ обеспечивает проведение единой государственной социально-экономической политики на всех уровнях управления хозяйством. Для сглаживания излишней жесткости вертикали управления взаимодействия между различными уровнями должны формироваться не только на директивно-распорядительной, а на согласительной договорной основе, с учетом принципов, характерных для рыночной экономики.

Специфика региональных программ в значительной степени обусловлена тем, что они формируются и реализуются на уровне республик, краев, областей, городов федерального значения, и является отражением как общегосударственных, так и территориальных интересов. Анализ и отбор региональных проблем в процессе программирования проводится, как правило, территориальными органами власти и управления. Программные мероприятия осуществляются в границах географически ограниченного региона, единицы административно-территориального деления Российской Федерации (республика, край, область, города федерального значения). Управляют

проектированием и реализацией программ структуры исполнительной власти региона.

Региональные программы характеризуются относительно небольшими по сравнению с государственными программами объемами работ и издержек, обладают строгой целевой направленностью, точной адресностью, конкретным ограничением временных интервалов и увязываются с общегосударственной концепцией регионального развития и региональной политикой России [28].

Следует подчеркнуть, что региональные программы не должны становиться инструментом государственного давления и необоснованного вмешательства в дела территорий, в особенности, в отношении муниципального самоуправления. Возможность не обусловленного необходимостью и не подкрепленного законом избыточного влияния государственных органов на процессы формирования и реализации территориальных программ возникает при наличии их финансовой зависимости от бюджетов вышестоящих уровней (зависимости региональных программ от финансирования из федерального бюджета и муниципальных программ от финансирования из регионального бюджета).

Государственные органы, по решению которых выделяются средства из бюджета вышестоящего уровня на программу, нередко выдвигают свои условия и требования, ставя финансирование в зависимость от их соблюдения и выполнения. В случаях, когда условия вышестоящих государственных органов не противоречат программному замыслу, они должны быть соблюдены участниками разработки и исполнителями программы. В противном случае следует рассматривать требования государственных органов, деформирующие цели и задачи территориальной программы, как недопустимое вмешательство в программу [29].

Необходимо учитывать возможность возникновения конфликта интересов органов власти разных уровней при формировании территориальных программ. Например, интересы органов субъектов Федерации могут вступать в противоречие с интересами федеральных органов, а интересы муниципалитетов

отличаться от интересов региональных органов власти. Для преодоления подобных ситуаций следует искать и принимать компромиссные решения, исходя не из принципа главенства более высокого уровня иерархии управления, а в соответствии с принципом обеспечения эффективного преодоления программной проблемы при наименьших совокупных затратах ресурсов.

Мы считаем, что при разработке и реализации территориальных программ, в формировании, исполнении и ресурсном обеспечении которых участвуют федеральные, региональные и местные органы власти, государственные и негосударственные структуры, должно быть в максимально возможной степени соблюдено правило равной заинтересованности и равной выгодности для всех сторон. При этом субъекты, заинтересованные в программе, должны руководствоваться общим желанием успешно решить программную проблему и достичь программных целей.

Необходимо отметить, что региональные программы должны базироваться на едином комплексе методов и индикаторов общенационального и территориального регулирования для обеспечения сопоставимости этих уровней и возможности включения в программный и непрограммный разрезы региональных разработок.

На этапе научной разработки программы особую значимость имеет вариантный подход. Многовариантность позволяет системно выявлять и обосновывать наиболее эффективные направления и способы достижения программных целей. При этом следует различать ценность вариантов с количественными различиями показателей (вилка) и с принципиальными качественными отличиями решений (альтернатива) [30].

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

По нашему мнению, ограниченность финансовых, материальных и других ресурсов делает невозможной и нецелесообразной одновременную разработку большого количества программ. В связи с этим большую роль играет ранжирование и отбор наиболее актуальных и перспективных проблем из числа потенциальных. Важной предпосылкой при анализе и отборе проблем является их тщательное изучение и научное обоснование с единых методологических позиций. Для этих целей может применяться метод, который основан на ранжировании проблем согласно количеству баллов, собираемых каждой из них по группам критериев.

Таким образом, успешный опыт применения программно-целевого планирования в СССР и США обусловил наличие интереса к данному инструменту управления и на современном этапе развития России. В настоящее время программно-целевой подход к управлению развитием применяется практически во всех странах с развитой экономикой, в том числе и как эффективный инструмент бюджетного регулирования.

Применение программно-целевого подхода базируется на необходимости придания высокого уровня конкретики, точности и количественной определенности при постановке целей. Программно-целевое планирование призвано содействовать концентрации значительных объемов финансовых и материальных ресурсов на наиболее приоритетных направлениях социально-экономического развития, в том числе, посредством сокращения финансирования второстепенных проектов.

Программа также может пониматься как совокупность взаимоувязанных мер, план действий, направленный на достижение единой цели, решение одной проблемы. Использование программирования для решения оперативных задач управления не является оправданным, так как программный подход с организационной точки зрения достаточно сложный и затратный.

Повышение эффективности результатов применения программирования наблюдается при его сочетании с методами макроэкономического и регионального прогнозирования, а также стратегического и индикативного

планирования. Социально-экономические программы являются активным инструментом реализации государственной политики и регулирования рынка.

В определенном смысле любые целевые программы могут быть названы территориальными, так как они обусловлены территориальными проблемами, используют территориальные ресурсы и реализуются на конкретных территориях.

Региональные программы представляют собой разновидность целевых комплексных программ и служат инструментом регулирования и управления региональной стратегией экономического, социального и научно-технического развития, формой хозяйственной деятельности, способом приоритетной концентрации ресурсов для решения неотложных, первоочередных проблем.

Региональные программы могут рассматриваться как средство обеспечения экономического роста за счет мобилизации собственных ресурсов и федеральной поддержки. Региональные программы характеризуются относительно небольшими по сравнению с государственными программами объемами работ и издержек, обладают строгой целевой направленностью и точной адресностью.

2 Анализ программирования социально-экономического развития в Краснодарском крае

2.1 Нормативно-правовая база программно-целевого подхода

Проведение анализа программирования социально-экономического развития в Краснодарском крае мы считаем целесообразным начать с рассмотрения нормативно-правовой базы программно-целевого подхода, определяющей основные условия и принципы его применения.

Базовые принципы разработки и финансового обеспечения реализации государственных программ закреплены в Бюджетном кодексе РФ. В частности, согласно статье 179 к компетенции высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ отнесены вопросы:

- утверждения государственных программ субъекта Российской Федерации;

- определения сроков реализации государственных программ субъекта Российской Федерации;

- установления порядка принятия решений о разработке и реализации государственных программ субъекта Российской Федерации;

- формирования системы критериев оценки эффективности реализации государственных программ субъекта Российской Федерации, а также порядка ее проведения;

- принятия решений о необходимости прекращения или изменения ранее утвержденной государственной программы, необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение ее реализации на основании проведенной оценки эффективности;

- предоставления субсидий местным бюджетам на реализацию муниципальных программ, направленных на достижение целей, соответствующих государственным программам субъекта Российской Федерации [31].

Кроме того, в нем устанавливается обязательность перехода на программный принцип составления бюджетов субъектов Российской Федерации.

Основные понятия и требования программно-целевого подхода к управлению социально-экономическим развитием устанавливаются федеральным законом №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Согласно данному документу, программирование представляет собой деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленную на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Государственная программа субъекта Российской Федерации – это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации [32]. Таким образом, в рассматриваемом документе закрепляется понятие «государственная программа субъекта Российской Федерации», дополняющее систему комплексных и целевых программам.

Необходимо подчеркнуть, что государственная программа субъекта РФ должна разрабатываться в соответствии с приоритетами, определенными стратегией социально-экономического развития субъекта РФ, с учетом отраслевых документов стратегического планирования РФ и стратегией социально-экономического развития макрорегионов на период, определяемый высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Федеральный закон предусматривает обязательность включения информации о государственных программах в стратегию социально-

экономического развития субъекта РФ, в прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный и среднесрочный период – основных параметров государственных программ, а в план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ – комплексов мероприятий и перечня государственных программ. Это требование призвано обеспечить системный подход к управлению социально-экономическим развитием на уровне региона.

Следует обратить внимание на то, что в случае, если на федеральном уровне утверждена и реализуется государственная программа Российской Федерации, направленная на достижение целей, относящихся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, может быть разработана аналогичная государственная программа субъекта Российской Федерации.

Исследуемый федеральный закон устанавливает ряд требований к государственным программам, наиболее значимыми из которых, по нашему мнению, являются следующие:

1) согласованность и сбалансированность государственной программы по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации;

2) возможность оценки достижения целей социально-экономического развития с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования;

3) при определении целей и задач социально-экономического развития координаторы государственной программы (подпрограмм) должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков;

4) показатели, содержащиеся в государственной программе, должны соответствовать целям социально-экономического развития.

Конкретные инструменты и рекомендации по применению программно-целевого подхода содержатся в Порядке разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, установленном постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 года №588.

В частности, он определяет, что при разработке государственных программ необходимо:

- дать характеристику текущего состояния соответствующей сферы социально-экономического развития, представив основные показатели и проведя анализ социальных и финансово-экономических рисков;

- составить прогноз развития соответствующей сферы социально-экономического развития и планируемые макроэкономические показатели по итогам реализации государственной программы;

- сформировать прогноз ожидаемых результатов государственной программы, характеризующих целевое состояние (изменение состояния) уровня и качества жизни населения, социальной сферы, экономики, общественной безопасности, государственных институтов, степени реализации других общественно значимых интересов и потребностей в соответствующей сфере;

- оценить риски реализации государственной программы, в том числе, не достижения целевых показателей, а также дать описание механизмов управления рисками и мер по их минимизации;

- представить обоснование набора подпрограмм;

- дать описание мер государственного регулирования в сфере реализации государственной программы;

- обосновать необходимый объем финансовых ресурсов на реализацию государственной программы;

- представить методику оценки эффективности государственной программы;

- в случае оказания федеральными государственными учреждениями государственных услуг юридическим и (или) физическим лицам – составить

прогноз сводных показателей государственных заданий по этапам реализации государственной программы;

- в случае использования налоговых, таможенных, тарифных, кредитных и иных инструментов – дать обоснование необходимости их применения для достижения цели и (или) ожидаемых результатов государственной программы с финансовой оценкой по этапам ее реализации;

- в случае участия в реализации государственной программы государственных корпораций, публичных акционерных обществ с государственным участием, общественных, научных и иных организаций, а также государственных внебюджетных фондов – представить соответствующую информацию, включающую данные о прогнозных расходах указанных организаций на реализацию государственной программы;

- в случае реализации в соответствующей сфере социально-экономического развития приоритетного национального проекта – дать характеристику целей, задач и мероприятий приоритетного национального проекта, а также дать сведения об их ресурсном обеспечении [33].

В законе Краснодарского края №384-КЗ «О прогнозировании, индикативном планировании, стратегии и программах социально-экономического развития Краснодарского края» кроме государственных программ предусмотрена также возможность разработки и реализации долгосрочных краевых целевых и ведомственных целевых программ.

При этом долгосрочная краевая целевая программа понимается как комплекс взаимосвязанных мероприятий, согласованных по ресурсам, исполнителям, срокам осуществления и обеспечивающих эффективное решение приоритетных межведомственных стратегических задач социально-экономического, научно-технического, инвестиционного, экологического развития края, а также развития внешнеэкономической деятельности.

А ведомственная целевая программа трактуется как комплекс мероприятий, направленных на решение конкретной тактической задачи в области развития определенной сферы деятельности.

Рассматриваемый закон устанавливает, что на основе параметров прогноза социально-экономического развития края и с учетом определенной в стратегии социально-экономического развития системы целей и приоритетов социально-экономического развития высший исполнительный орган государственной власти края организует разработку программы социально-экономического развития Краснодарского края.

Программа социально-экономического развития Краснодарского края разрабатывается на среднесрочный период и состоит из следующих разделов: социально-экономическое положение и основные направления развития Краснодарского края; цели, задачи, сроки и этапы реализации программы; система программных мероприятий; механизм реализации программы; ресурсное обеспечение программы; оценка эффективности и социально-экономических последствий реализации программы; организация управления программой и контроль за ходом ее реализации [34].

Высший исполнительный орган государственной власти Краснодарского края организует разработку государственных программ, исходя из прогнозов социально-экономического развития Краснодарского края и приоритетов, сформулированных в стратегии и программе социально-экономического развития, с учетом возможностей финансового и ресурсного обеспечения.

Исполнительные органы государственной власти Краснодарского края, определенные в качестве координаторов государственных программ, перед внесением проектов государственных программ и предложений о внесении изменений в государственные программы на утверждение высшим исполнительным органом государственной власти Краснодарского края представляют их в Законодательное Собрание Краснодарского края.

По каждой государственной программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. По результатам указанной оценки высшим исполнительным органом государственной власти Краснодарского края может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении, начиная с очередного финансового года, ранее утвержденной государственной

программы, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственной программы.

Следует отметить, что государственными программами могут быть предусмотрены расходы, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, направленные на достижение целей, соответствующих целям государственных программ Российской Федерации.

Ведомственные целевые программы разрабатываются исполнительными органами государственной власти Краснодарского края для достижения целей и решения задач социально-экономического развития Краснодарского края в соответствующих сферах деятельности. Необходимо отметить, что высший исполнительный орган государственной власти Краснодарского края один раз в полугодие представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти Краснодарского края отчет о ходе выполнения ведомственных целевых программ.

Правила принятия решений о разработке, формировании, реализации государственных программ Краснодарского края и оценки эффективности их реализации, а также контроле за их выполнением регламентируются соответствующим порядком, установленным постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края №430.

В нем определено, что государственная программа разрабатывается и утверждается на срок не менее 6 лет, если государственная программа в целом не связана с реализацией мероприятий по участию в организации и проведении международных спортивных соревнований, осуществляемых в более короткие сроки, или если иное не установлено решением краевого совета по региональным проектам и программам при главе администрации Краснодарского края.

Государственная программа может включать подпрограммы, ведомственные целевые программы и основные мероприятия. Подпрограммой государственной программы является комплекс взаимоувязанных по целям,

срокам и ресурсам мероприятий, направленных на решение отдельных целей и задач в рамках государственной программы [35].

Ведомственной целевой программой является утвержденный (планируемый к утверждению) комплекс мероприятий (направлений расходования бюджетных средств) на срок не более 3 лет, направленных на решение конкретной задачи в области развития соответствующей сферы деятельности (в том числе на исполнение нормативных правовых актов).

В непосредственной деятельности по применению программно-целевого подхода в крае задействованы следующие виды субъектов. Координатор государственной программы - ответственный исполнитель государственной программы, орган исполнительной власти Краснодарского края, являющийся ответственным за разработку и реализацию государственной программы, определенный таковым в соответствии с перечнем государственных программ Краснодарского края.

Координатор подпрограммы выступает как соисполнитель государственной программы, является органом исполнительной власти Краснодарского края, который отвечает за разработку и реализацию подпрограммы, определенный таковым в соответствии с Перечнем государственных программ.

В качестве участника государственной программы рассматривается орган исполнительной власти и иной главный распорядитель средств краевого бюджета, участвующий в реализации одного или нескольких мероприятий государственной программы (подпрограммы, основного мероприятия), не являющийся координатором государственной программы (подпрограммы), а также субъект бюджетного планирования ведомственных целевых программ, включенных в государственную программу, и государственное учреждение Краснодарского края, наделенное в установленном порядке соответствующими полномочиями.

Цели государственной программы должны соответствовать приоритетам государственной политики в сфере реализации государственной программы.

Следует подчеркнуть, что выбранная цель должна обладать следующими свойствами:

- специфичность (цель должна соответствовать сфере реализации государственной программы);

- конкретность (не допускаются нечеткие формулировки, ведущие к произвольному или неоднозначному толкованию);

- измеримость (достижение цели можно проверить);

- достижимость (цель должна быть достижима за период реализации государственной программы);

- релевантность (соответствие формулировки цели ожидаемым конечным результатам реализации государственной программы).

Формулировка цели должна быть ясной, без использования специальных терминов, указаний на иные цели, задачи или результаты, которые являются следствиями достижения самой цели, а также описания путей, средств и методов достижения цели. Достижение цели обеспечивается за счет решения задач государственной программы.

Задача государственной программы призвана определять результат реализации совокупности взаимосвязанных мероприятий или осуществления государственных функций в рамках достижения цели реализации государственной программы. Сформулированные задачи должны быть необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели.

Целевые показатели должны количественно характеризовать ход ее реализации, достижение целей и решение задач государственной программы, а также: отражать специфику развития конкретной области, проблем и задач, на решение которых направлена реализация государственной программы; иметь количественное значение; непосредственно зависеть от решения задач и реализации государственной программы; включать показатели энергетической эффективности и энергосбережения, производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных и высокотехнологичных рабочих мест

(для государственных программ, направленных на развитие отраслей экономики).

Система целевых показателей должна обеспечивать возможность проверки и подтверждения достижения целей и решения задач, поставленных в государственной программе. Целевые показатели подпрограмм и ведомственных целевых программ должны быть увязаны с целевыми показателями, характеризующими достижение целей и решение задач государственной программы, и не могут их дублировать.

Следует обратить внимание, что в случае несоответствия значений целевых показателей государственной программы целевым значениям показателей, установленным в утвержденном правовым актом главы администрации Краснодарского края плане мероприятий («дорожной карте») при его наличии, а также при планировании сохранения текущих значений либо ухудшения значений целевых показателей в течение срока реализации государственной программы приводятся обоснование предлагаемых значений целевых показателей государственной программы и необходимые расчеты к нему.

Особое внимание в условиях динамично меняющейся среды необходимо уделять анализу рисков реализации государственной программы и описанию мер управления рисками. Это направление деятельности предполагает: идентификацию факторов риска по источникам возникновения и характеру влияния на ход и результаты реализации государственной программы; качественную и количественную оценку факторов рисков; обоснование предложений по мерам управления рисками реализации государственной программы.

В качестве факторов риска рассматриваются такие события, условия, тенденции, оказывающие существенное влияние на сроки и результаты реализации государственной программы, на которые координатор государственной программы (подпрограммы) и участники государственной программы не могут оказать непосредственного влияния. Под существенным

влиянием в целях настоящего Порядка понимается такое влияние, которое приводит к изменению сроков и (или) ожидаемых результатов реализации государственной программы не менее чем на 10% от планового уровня.

В составе обоснования предложений по мерам управления рисками реализации государственной программы приводятся:

- меры правового регулирования, направленные на минимизацию негативного влияния рисков (внешних факторов);

- мероприятия подпрограмм государственной программы, направленные на управление рисками, их своевременное выявление и минимизацию;

- мероприятия по управлению реализацией государственной программы, направленные на своевременное обнаружение, мониторинг и оценку влияния рисков и внешних факторов, а также разработку и реализацию мер по минимизации их негативного влияния на реализацию государственной программы.

2.2 Исследование программ социально-экономического развития Краснодарского края

Использование программно-целевого подхода к управлению развитием предполагает учет специфических условий конкретного региона, а также комплекса факторов, определяющих потенциал его развития.

Краснодарский край является приграничной территорией и выходом России к Черному морю, а через него - к важнейшим международным морским путям. Краснодарский край обеспечивает реализацию интересов России в зоне азово-черноморского и средиземноморского экономического сотрудничества.

Основу экономической системы Краснодарского края закладывают промышленный, строительный, топливно-энергетический комплексы, область информационных и коммуникационных технологий, а также агропромышленный, транспортный, курортно-рекреационный и туристский комплексы.

Необходимо подчеркнуть, что агропромышленный, транспортный, санаторно-курортный и туристский комплексы соответствуют приоритетам социально-экономического развития России и определяют стратегическое значение Краснодарского края в экономике страны [36].

Агропромышленный комплекс Краснодарского края призван содействовать обеспечению продовольственной безопасности страны, так как край обладает богатейшими ресурсами сельскохозяйственных земель, входит в число лидеров среди субъектов Российской Федерации по объемам производства зерна, сахарной свеклы, плодов и ягод, семян подсолнечника и меда, яиц, мяса скота и птицы, молока.

Уникальные для России природно климатические условия края, наличие передовых медицинских учреждений и технологий, исторических достопримечательностей создают потенциал для развития высокоэффективного, конкурентоспособного туристско-рекреационного комплекса международного уровня, способствующего формированию позитивного имиджа страны на международной арене и обеспечивающего растущие потребности населения в услугах, связанных с отдыхом, лечением и туризмом.

Несмотря на наличие положительных тенденций практически во всех сферах социально-экономической жизни Краснодарского края в 2010-2012 годах, сохранялся ряд проблем, способных замедлить социально-экономическое развитие и негативно повлиять на уровень жизни населения края. По итогам 2012 года в Краснодарском крае номинальная заработная плата все равно оставалась ниже величины аналогичного показателя по России. Мы считаем, что в значительной степени это было обусловлено высокой долей населения региона, занятого в низкопроизводительных отраслях.

Фактором, затруднявшим развитие, можно назвать и несоответствие уровня развития инфраструктуры региона (энергетической и транспортной) его потребностям. Высокий износ основных производственных фондов и

электросетевого комплекса, недостаточная пропускная способность дорог и портов требовали увеличения инвестиций, в том числе и бюджетных.

Таким образом, был достаточно четко определен круг вопросов и проблем, решение которых требовало применения программно-целевого подхода. В первую очередь, это проявилось в разработке и реализации программы социально-экономического развития Краснодарского края на 2013-2017 годы. Основной целью программы стало повышение уровня жизни населения на основе устойчивого экономического роста. Очевидно, что подобная формулировка цели достаточно стандартна и соответствует распространенной в последние годы в различных управленческих инструментах трактовке.

По мнению разработчиков, эффективная реализация программных мероприятий должна обеспечить достижение стратегической цели развития Краснодарского края за счет модернизации экономики, улучшения делового и инвестиционного климата Краснодарского края, институциональных преобразований, совершенствования механизмов государственного и муниципального управления и повышения качества человеческого потенциала.

С учетом того, что исследуемая программа является инструментом реализации приоритетов, предусмотренных стратегией социально-экономического развития Краснодарского края, она также содержит мероприятия, сгруппированные в 4 стратегических направления.

Первое стратегическое направление посвящено мероприятиям, ориентированным на кардинальное повышение качества и продолжительности жизни, формирование условий и стимулов для развития человеческого капитала на основе повышения эффективности и конкурентоспособности здравоохранения, образования, жилищного строительства и коммунальной инфраструктуры.

Можно обратить внимание на то, что помимо достаточно традиционных мероприятий по строительству и реконструкции объектов здравоохранения, обновлению оборудования развитию данной сферы должно способствовать

внедрение информационных технологий, в частности, единой системы удаленной записи на прием к врачу через Интернет; создание абонентских телемедицинских пунктов - к 2017 году 80% муниципальных медицинских учреждений и 100% краевых медицинских учреждений планируется подключить к таким пунктам; создание 29 консультационных телемедицинских центров к 2017 году [37].

Кроме того, неотъемлемым условием повышения конкурентоспособности Краснодарского края и модернизации всех сфер жизнедеятельности региона названо обеспечение доступности к культурным ценностям и развитие культурного потенциала личности и общества.

В целом по данному направлению можно сделать вывод, что в ряде сфер указаны направления планируемых мероприятий, но не раскрыты механизмы их реализации. Расплывчатые формулировки средств и способов решения актуальных проблем могут существенно снижать эффективность реализации запланированных мероприятий.

Второе стратегическое направление рассматриваемой программы посвящено обеспечению высоких темпов устойчивого экономического роста края на основе реализации государственной структурно-институциональной политики, необходимой для формирования глобальных конкурентных преимуществ экономики Краснодарского края.

Достижение указанной цели требует усиления мер государственной поддержки отдельно взятых отраслей экономики, формирования высокоэффективной инфраструктуры, последовательной модернизации хозяйственного комплекса и усиления инвестиционной активности.

Мы считаем, что основное внимание было уделено мероприятиям, ориентированным на развитие строительного комплекса, транспортной инфраструктуры, агропромышленного комплекса и санаторно-курортного комплекса. Вместе с тем мероприятия по развитию машиностроения и металлообработки, деревообрабатывающей, мебельной, целлюлозно-бумажной, химической и нефтеперерабатывающей промышленности обозначены лишь в

общих чертах. Это может свидетельствовать о том, какие отрасли, по мнению авторов программы, должны стать «точками роста» и обеспечить устойчивый экономический рост экономики Краснодарского края.

Рост промышленного производства планировали обеспечить за счет реализации мероприятий, направленных на сохранение и развитие научно-технического потенциала, поддержку кубанских товаропроизводителей в соответствии с законодательством, стимулирование создания новых производств и модернизации действующих, осуществляющих разработку и внедрение наукоемких и ресурсосберегающих технологий.

Третье стратегическое направление включает мероприятия, направленные на формирование потенциала опережающего развитие края для выполнения функции опорного региона в реализации целей Правительства Российской Федерации на основе взаимовыгодного межрегионального и международного сотрудничества. По нашему мнению, акцент здесь ставится на создание привлекательного образа Краснодарского края и продвижение его интересов во внешней по отношению к региону среде. Для обеспечения этого было предусмотрено:

- формирование единой имиджевой политики Краснодарского края, реализация которой включает создание и продвижение региональных брендов, информационную поддержку средств массовой информации с целью создания привлекательного образа региона и продвижения его интересов на внешних рынках товаров, услуг и капиталов;

- привлечение региональных производителей к участию в специализированных выставках за рубежом;

- инициирование и координация продвижения образа Краснодарского края и товаров кубанских производителей.

Необходимо обратить внимание на то, что в рамках данного направления значительную роль должно играть совершенствование и развитие экологической политики как инструмента обеспечения устойчивого развития Краснодарского края и достижению высокого качества жизни его населения. В

течение всего срока реализации исследуемой программы предусмотрена реализация мероприятий по сохранению биологического разнообразия, охране и развитию особо охраняемых природных территорий Кубани.

Неэффективность существующих систем предупреждения чрезвычайных ситуаций природного характера и реагирования на них обусловила включение в программу мероприятий, направленных на их совершенствование. Они должны существенно повысить охват населения и организаций новыми техническими средствами оповещения об опасности возникновения чрезвычайных ситуаций для сокращения ущерба о них.

Четвертое стратегическое направление исследуемой программы направлено на повышение эффективности государственного стратегического планирования и регулирования социально-экономических процессов в крае на основе формирования систем стратегического управления, оптимизации институциональной структуры, пространственного развития и территориального планирования. Мы считаем, что с учетом значимости этих инструментов управления можно сказать, что от эффективности реализации мероприятий данного направления во многом зависит как успешность выполнения предусмотренных рассматриваемой программой мероприятий, так и социально-экономическое развитие Краснодарского края в целом.

Основными инструментами территориального развития названы генеральные планы поселений и городских округов, схемы территориального планирования муниципальных районов. Их разработка должна способствовать совершенствованию системы расселения, застройки, благоустройства городских и сельских поселений, их инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, а также проведению мероприятий, направленных на осуществление рационального природопользования, укрепление системы охраны и использования объектов историко-культурного наследия, сохранение и улучшение окружающей природной среды.

Кроме того, пространственное развитие края в исследуемой программе было связано с функционированием шести зон опережающего роста, которые

характеризуются сравнительно развитой инфраструктурой и высокой степенью развития ведущих отраслей экономики. По мнению разработчиков, выделенные зоны опережающего экономического роста закрепляют сложившуюся специализацию территории края и будут способствовать развитию агломераций, инфраструктуры и кластеров.

Серьезным недостатком можно назвать то, что в рассматриваемой программе отражена лишь констатация текущего положения и роли этих зон, но не представлены конкретные мероприятия по их развитию или повышению степени их положительного воздействия на развитие края в целом.

Необходимо подчеркнуть, что комплекс мероприятий по модернизации системы государственного и муниципального управления представлен лишь типовыми трактовками, характерными для любой программы подобного рода. Достаточно большое внимание уделяется внедрению информационных технологий, призванных облегчить получение государственных услуг, но и это направление требует большего раскрытия и конкретизации.

По мнению разработчиков программы, развитие институтов гражданского общества должно обеспечиваться за счет патриотического воспитания граждан. Однако не совсем понятно, каким образом «комплектование в установленном порядке Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований физически, морально и психологически подготовленными призывниками» [37] будет обеспечивать развитие институтов гражданского общества. По нашему мнению, здесь явно наблюдается подмена понятий. Достижению обозначенных целей скорее способствовало бы развитие механизмов обратной связи и контроля за деятельностью органов государственного управления со стороны населения.

В настоящее время в Краснодарском крае реализуется 26 государственных программ, направленных на развитие различных сфер и отраслей, например, содействие занятости населения, формирование условий для духовно-нравственного развития граждан, развитие санаторно-курортного и туристского комплекса, развитие жилищно-коммунального хозяйства,

развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, создание условий для обеспечения доступности финансовых услуг и др.

По нашему мнению, наиболее комплексное воздействие на социально-экономическое развитие призваны оказывать две государственные программы, координируемые министерством экономики Краснодарского края.

Для создания благоприятного предпринимательского климата и условий для ведения бизнеса, повышения инновационной активности бизнеса и реализации государственной политики, направленной на поддержку и развитие малого и среднего предпринимательства на территории Краснодарского края реализуется программа «Экономическое развитие и инновационная экономика». Ее структура включает комплекс мероприятий, сгруппированных в четыре подпрограммы.

Целью подпрограммы «Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в Краснодарском крае на 2014 - 2018 годы» является создание условий для развития малого и среднего предпринимательства за счет увеличения доли участия субъектов малого и среднего предпринимательства в общем обороте хозяйствующих субъектов Краснодарского края; развития системы финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства; информационной, правовой, консультационной поддержки и подготовки кадров для малого и среднего предпринимательства [38].

Подпрограмма «Качество» должна содействовать развитию торговой деятельности посредством совершенствования и реализации политики Краснодарского края в области качества; разработки комплекса мер по повышению качества, безопасности продукции, а также доступности основных товаров на потребительском рынке края.

Подпрограмма «Формирование и продвижение экономически и инвестиционно привлекательного образа Краснодарского края за его пределами" в 2014 - 2018 годах» предполагает ускоренное социально-

экономическое развитие региона, создание благоприятных условий для повышения конкурентоспособности товаров и услуг кубанских товаропроизводителей и привлечения необходимых ресурсов, в том числе, за счет развития и координации выставочно-ярмарочной деятельности края, обеспечивающей продвижение его интересов на рынках товаров, услуг и капитала.

Подпрограмма «Поддержка экспортно ориентированных организаций в Краснодарском крае на 2014 - 2018 годы» призвана обеспечить создание условий эффективного развития внешнеэкономической деятельности Краснодарского края путем увеличения объемов регионального экспорта за счет развития инфраструктуры поддержки экспортно ориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства; информационно-консультационной поддержки экспортно ориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства.

Как видно, поставленные цели и задачи отражают выбранные приоритеты экономического развития. Вместе с тем, в них не прослеживаются пути и способы формирования инновационной экономики, что предполагается названием данной государственной программы. Мы считаем, что формулировка названия является одним из важных элементов программно-целевого подхода и должна отвечать содержанию данного управленческого инструмента, а не политическим трендам.

Механизм реализации исследуемой государственной программы предполагает закупку товаров, работ, услуг для государственных нужд за счет средств краевого бюджета в соответствии с федеральным законом от 5 апреля 2013 года №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». При этом общий объем финансирования государственной программы составляет 3681,26 млн. рублей, в том числе из: средств федерального бюджета – 723,74 млн. рублей; средств краевого бюджета – 2934,61 млн. рублей; средств местного бюджета – 22,9 млн. рублей.

Распределение финансовых ресурсов, необходимых для реализации программных мероприятий, по годам представлено в таблице 1.

Таблица 1 – Финансирование государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика»

По годам реализации государственной программы	Всего (тыс. руб.)	в том числе		
		федеральный бюджет (тыс. руб.)	краевой бюджет (тыс. руб.)	местный бюджет (тыс. руб.)
1	2	3	4	5
2014	1 544 880,1	189 000,0	1 355 880,1	0,0
2015	1 256 490,7	534 738,5	706 238,2	15 514,0
2016	329 768,7	0,0	327 496,6	2 272,1
2017	274 768,7	0,0	272 496,6	2 272.1
2018	275 352,0	0,0	272 496,6	2 855,4
Всего	3 681 260,2	723 738,5	2 934 608,1	22 913,6

Как видно из таблицы, основной объем финансирования мероприятий программы был предусмотрен на 2014-2015 годы. Оценка эффективности реализации государственной программы базируется на принципе сопоставления фактически достигнутых значений целевых показателей с их плановыми значениями по результатам отчетного года.

Государственная программа «Социально-экономическое и территориальное развитие муниципальных образований» направлена на повышение уровня жизни населения, проживающего в муниципальных образованиях Краснодарского края, в том числе, развитие города Краснодара как краевой столицы посредством развития общественной инфраструктуры.

Это предполагает осуществление строительства и реконструкции, модернизации и технического перевооружения социальной и инженерной инфраструктуры, в том числе объектов системы образования, безопасности дорожного движения, инженерной транспортной инфраструктуры объектов историко-культурных ценностей.

По мнению авторов программы в связи с тем, что основная часть мероприятий связана с последовательной реализацией «длительных» социальных проектов, выделение этапов реализации государственной программы не требуется. Мы считаем, что это затрудняет оценку качества управления реализацией программных мероприятий вследствие отсутствия «контрольных точек» и может снизить эффективность программы в целом.

Подпрограмма «Развитие общественной инфраструктуры муниципального значения» реализуется путем предоставления субсидий местным бюджетам на софинансирование расходных обязательств по развитию общественной инфраструктуры муниципального значения (строительство, реконструкция, модернизация и техническое перевооружение объектов социальной и инженерной инфраструктуры муниципального значения, приобретение объектов недвижимости).

Подпрограмма «Краснодару - столичный облик» реализует мероприятия по следующим направлениям:

- разработка проектов планировки и проектной документации развития территории муниципального образования город Краснодар;

- благоустройство и озеленение территории муниципального образования город Краснодар;

- строительство, реконструкция и ремонт сетей ливневой канализации;

- улучшение экологической обстановки на территории муниципального образования город Краснодар;

- развитие транспортного обслуживания населения;

- строительство, реконструкция и объектов социальной инфраструктуры (образование, физкультура и спорт, культура);

- мероприятия по повышению безопасности дорожного движения в муниципальном образовании город Краснодар за счет строительства и реконструкции объектов дорожного хозяйства [39].

Распределение объема финансирования мероприятий государственной программы по годам представлено в таблице 2.

Таблица 2 – Финансирование государственной программы «Социально-экономическое и территориальное развитие муниципальных образований»

Источник финансирования	Сумма расходов (млн. руб.)	Плановый период реализации программы по годам (млн. руб.)				
		2014	2015	2016	2017	2018
1	2	3	4	5	6	7
Федеральный бюджет	2 366,05	1 159,07	1 206,98	0,0	0,0	0,0
Краевой бюджет	16 081,37	4 263,75	2 550,48	1 240,0	2 191,14	5 836,0
Местный бюджет	3 752,11	448,11	237,92	26,67	26,67	3 012,74
Всего	22 199,53	5 870,94	3 995,38	1 266,67	2 217,8	8 848,74

Как видно, общий объем финансирования государственной программы составляет 22199,53 млн. рублей. Необходимо отметить, что объемы финансового обеспечения государственной программы в 2014-2018 годах рассчитаны исходя из подходов, принятых при формировании краевого бюджета с учетом оценки объемов расходов на реализацию положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

2.3 Оценка эффективности реализации программ в Краснодарском крае

Об эффективности реализации комплексной программы социально-экономического развития в целом можно судить по основным итогам развития Краснодарского края.

Валовой региональный продукт в 2013 году вырос на 1,7% и составил более 1,5 трлн. рублей. При этом данный показатель на душу населения в 2013 году составил около 287,6 тыс. рублей, что выше уровня 2012 года на 6,1% [40].

В 2012-2013 годах в Краснодарском крае наблюдался стабильный рост всех основных секторов хозяйственного комплекса региона. Это позволило краю занять первое место в Южном федеральном округе, как по абсолютному, так и по среднедушевому объему валового регионального продукта,

инвестиций, внешнеторговому обороту, объему строительных работ, жилищному строительству, производству сельскохозяйственной продукции, автомобильным грузоперевозкам, розничным продажам, а также по финансовым результатам организаций.

В сельском хозяйстве по итогам 2013 года был получен высокий результат – более 258 млрд. рублей валовой продукции, что составило 106,9% к уровню 2012 года. Основное позитивное влияние на результаты работы отрасли оказали увеличение урожайности и валовых сборов зерновых и масличных культур.

Положительную динамику демонстрировали показатели рынков товаров и услуг, что стало следствием роста доходов и платежеспособного спроса населения. В результате по итогам 2013 года прирост к 2012 году по обороту розничной торговли составил 5,7%, общественному питанию – 3,6%, платным услугам населению – 7,5%. Очевидно, что рост отмеченных показателей обусловлен увеличением денежных доходов и уровня потребительского спроса населения, развитием потребительского кредитования, приходом на рынок крупных российских операторов и представителей международных торговых сетей, эволюцией форматов торговли (строительство современных торговых центров, гипермаркетов), развитием современных форм обслуживания, а так же малого бизнеса.

О достаточно успешной реализации программных мероприятий свидетельствует и наращивание в 2013 году инвестиционной активности. В развитие экономики и социальной сферы было вложено свыше 907 млрд. рублей (прирост к уровню 2012 года составил почти 110 млрд. рублей).

Мы считаем, что рост был обусловлен реализацией большого количества инвестиционных проектов, связанных не только с Олимпиадой, но и с развитием агропромышленного сектора, транспортной инфраструктуры, нефтепереработки, стройиндустрии, деревообработки и других секторов промышленности. По темпам роста инвестиций край вошел в первую двадцатку регионов России, а по объему привлекаемых инвестиций занял 3 место.

Одним из результатов применения программно-целевого подхода к управлению развитием Краснодарского края можно назвать рост уровня жизни населения. Среднедушевые денежные доходы населения по итогам 2013 года превысили величину прожиточного минимума в 3,3 раза, а средняя заработная плата составила 24 тыс. рублей. Это самый высокий показатель в Южном федеральном округе. Существенное влияние на это оказал рост оплаты труда работников бюджетного сектора (медицинских и педагогических работников, работников культуры и социальной сферы, научно-исследовательского персонала). Кроме того, были увеличены темпы роста реальных располагаемых денежных доходов населения – со 106,4% в 2012 году до 109,6% по итогам 2013 года.

По итогам 2013 года в крае отмечается положительная демографическая ситуация. Зафиксирован естественный прирост населения (около 1500 человек). В 2013 году в крае родилось более 70 тысяч младенцев, что на 1,8% больше, чем в 2012 году. Показатель рождаемости увеличился на 0,8% и составил 13,2 на 1000 населения (2012 год – 13,1). Показатель общей смертности снизился на 1,5% (с 13,1 до 12,9 на 1000 населения), что на 1,5% лучше показателя по Российской Федерации (13,1) и на 1% лучше целевого значения на 2013 год (13,0). На реализацию мероприятий, направленных на укрепление материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения, в 2013 году было израсходовано около 50 млрд. рублей.

Строительный комплекс Краснодарского края входит в число лидеров в России. В 2013 году объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство» по полному кругу предприятий составил 459,3 млрд. рублей или 100,2% к 2012 году в сопоставимых ценах. Таким образом, плановое задание выполнено на 116,4%. По итогам 2013 года по объемам строительно-монтажных работ Краснодарский край остался на третьем месте в России после Москвы (635,9 миллиардов рублей) и Тюменской области (503,0 миллиардов рублей).

В 2013 году курорты Краснодарского края посетило 11,6 млн. человек, что на 2% больше, чем в 2012 году [41]. Продолжена реализация мероприятий, направленных на развитие горноклиматического курорта Лагонаки. В частности, была завершена работа по подготовке проектов планировок, проектов межевания территорий создаваемых в крае туристских кластеров. В целях популяризации территории проектируемого курорта для инвесторов и потенциальных посетителей разработана маркетинговая концепция горноклиматического курорта Лагонаки для презентации данного проекта на международных инвестиционных выставках и форумах.

В рамках совершенствования экологической политики и улучшения качества окружающей среды на территории Краснодарского края продолжено внедрение системы экологического менеджмента. На 41 предприятии введен производственный экологический контроль для решения экологических проблем и стабилизации экологической обстановки по объектам, подлежащим региональному государственному экологическому надзору, что на 78% больше запланированного.

Для обеспечения значительного повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг реализовывались мероприятия по развитию многофункциональных центров, внедрению системы межведомственного электронного взаимодействия в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, а также перевод услуг в электронный вид.

Общее количество окон в МФЦ Краснодарского края в 2013 году составило 1019 штук. Кроме того, осуществлялись выезды 9 «мобильных» МФЦ, обеспечивающих возможность предоставления услуг гражданам, проживающим в труднодоступных и удаленных поселениях, а также отдельной категории граждан, в том числе маломобильным группам населения.

Ключевые индикаторы реализации мероприятий комплексной программы социально-экономического развития Краснодарского края в 2013 году представлены в таблице 3.

Таблица 3 - Итоги выполнения плановых показателей социально-экономического развития Краснодарского края в 2013 году

№ п/п	Наименование показателей	План	Факт
1	Рост объема валового регионального продукта, %	100,6	101,7
2	Валовой региональный продукт на душу населения, тыс. рублей	272	287,6
3	Рост производительности труда, %	99,8	101,6
4	Доходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, млн. рублей	208541,0	219373,2
5	Реальные располагаемы денежные доходы населения к предыдущему году, %	104,3	113,2
6	Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума ко всему населению, %	13,9	12,2
7	Реальная заработная плата к предыдущему периоду, %	103,3	106,4
8	Уровень безработицы в среднем за год, %	0,8	0,7
9	Коэффициент напряженности на рынке труда в среднем за год, единиц	0,5	0,3
10	Объем инвестиций к валовому региональному продукту, %	45	61,2
11	Объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования, млрд. рублей	658,1	907,2
12	Обеспеченность жильем (на конец года) кв. метров на 1 чел.	24,1	23,4
13	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	71,8	72,2
14	Общий коэффициент смертности, число умерших на 1000 человек населения	13,0	12,9
15	Суммарный коэффициент рождаемости	1,69	1,69
16	Доступность дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет, %	75,8	85,0
17	Удельный вес населения, систематически занимающегося физкультурой и спортом, %	34,0	34,8

Как видно из таблицы, практически по всем основным параметрам по итогам 2013 года плановые показатели были достигнуты или перевыполнены, что свидетельствует как о достаточно эффективной реализации мероприятий комплексной программы, так и о благоприятной ситуации во внутренней и внешней среде.

Постановлением главы администрации Краснодарского края от 1 июля 2013 года №685 был утвержден Перечень государственных программ Краснодарского края, включающий 26 программ. Основной проблемой при внедрении государственных программ на уровне региона стало отсутствие методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Законом Краснодарского края от 18 декабря 2013 года №2850-КЗ «О краевом бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» объем финансирования по всем 26 государственным программам по итогам 2014 года был предусмотрен в сумме 181,3 млрд. рублей, в том числе за счет средств: федерального бюджета – 25,6 млрд. рублей; краевого бюджета – 155,7 млрд. рублей.

При этом доля расходов, предусмотренных законом о краевом бюджете и осуществляемых в рамках реализации государственных программ в общей структуре расходов краевого бюджета на 2014 год, составила 83,7% (в 2013 году – 63,1%). По состоянию на 31 декабря 2014 года не были приведены в соответствие с законом о краевом бюджете бюджетные ассигнования, предусмотренные на реализацию государственной программы Краснодарского края «Социальная поддержка граждан» [42].

Необходимо обратить внимание, что на реализацию программных мероприятий на муниципальном уровне местными бюджетами было предусмотрено более 2,5 млрд. рублей, что на 21% больше объема, утвержденного государственными программами.

Выполнение бюджетных программных назначений за 2014 год обеспечено в сумме 171,4 млрд. рублей или 94,5% от предусмотренной уточненной бюджетной росписи, в том числе: по федеральному бюджету – 85,2% (исполнено 21,8 млрд. рублей); по краевому бюджету – 96,1% (исполнено 149,6 млрд. рублей).

Следует подчеркнуть, что в 2014 году был достигнут самый высокий уровень исполнения бюджетного финансирования по программам за 5 лет, в

том числе, по краевому бюджету. Для сравнения: 2013 год – 88% исполнение в целом и 88,7% по краевому бюджету; 2012 год – 87,8% и 95,7% соответственно; 2011 год – 79,5% и 90,4% соответственно.

Динамика исполнения государственных программ в январе-декабре 2014 года представлена на рисунке 2.

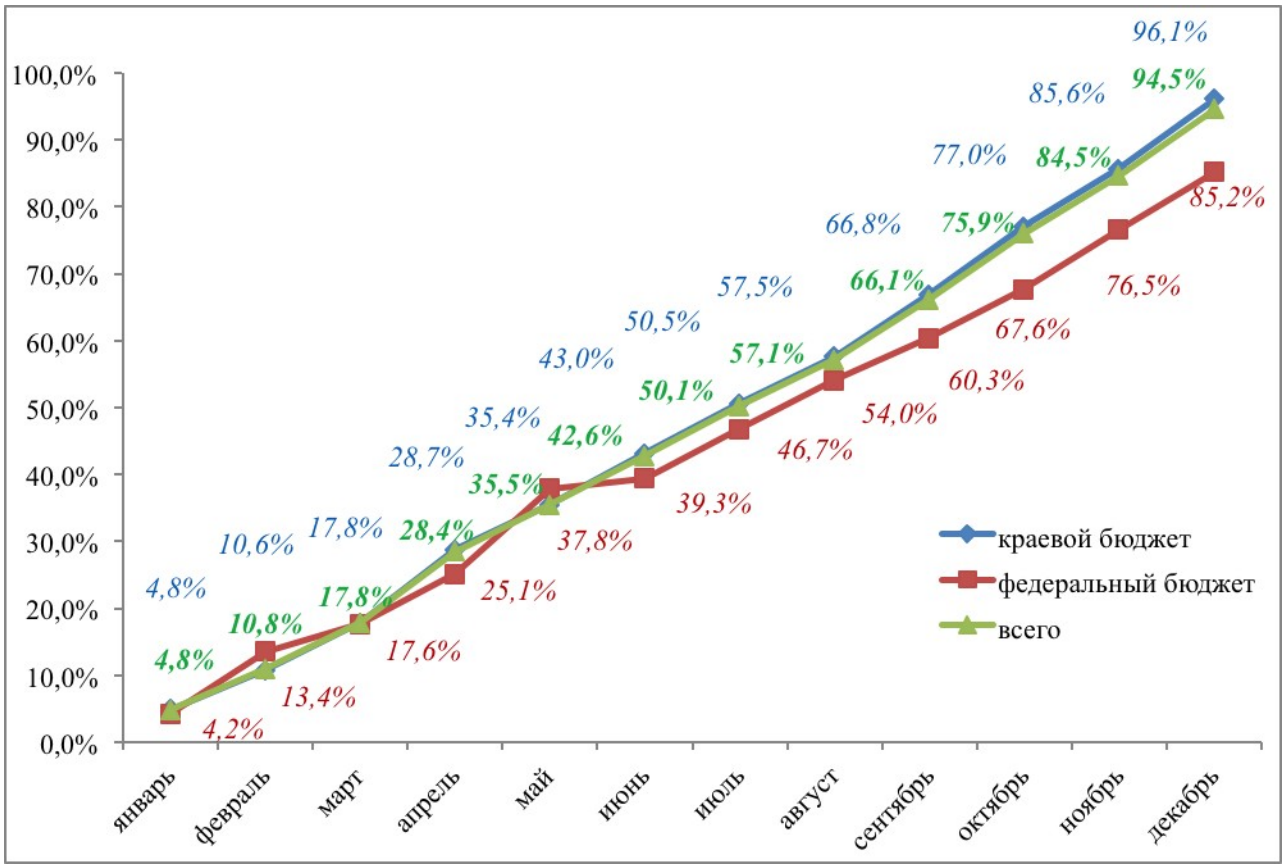


Рисунок 2 – Динамика исполнения государственных программ Краснодарского края в 2014 году

Основными причинами неполного использования средств федерального и краевого бюджетов (3,8 и 6,1 млрд. рублей соответственно) явились:

- отсутствие возможности финансового обеспечения денежных обязательств получателей средств краевого бюджета в связи с недостаточностью свободного остатка средств на едином счете краевого бюджета в конце года (35,6% от общего объема неосвоенных средств);

- поэтапная система оплаты государственных контрактов, в соответствии с которой часть выплат предусмотрена в 2015 году и последующие годы (26,2%);

- заявительный характер программных мероприятий в сфере государственной поддержки отраслей экономики и социальной поддержки населения (9,8%);

- невыполнение обязательств контрагентами (поставщиками, подрядчиками) (9,7%);

- экономия по факту выполнения мероприятий (4,1%);

- экономия по результатам проведения процедур определения поставщиков (3,8%).

- позднее выделение средств федерального бюджета (2%);

- несоблюдение условий соглашений о предоставлении субсидий органами местного самоуправления муниципальных образований края (непредоставление документов, подтверждающих выполнение расходных обязательств муниципального образования, отсутствие средств в местном бюджете, позднее проведение муниципальных торгов и заключение муниципальных контрактов) (1,9%) [43].

Органами местного самоуправления обеспечено финансирование из средств местных бюджетов в сумме 2,5 млрд. рублей или 96,5% от объемов средств, предусмотренных соглашениями о предоставлении субсидий из краевого бюджета. Поддержка муниципальных образований края была предусмотрена в рамках реализации мероприятий 20 государственных программ Краснодарского края.

В соответствии с отчетными данными, представленными координаторами государственных программ, в 2014 году в местные бюджеты направлено почти 58,8 млрд. рублей средств федерального и краевого бюджетов, в том числе на софинансирование расходных обязательств – более 14 млрд. рублей (процент исполнения соответственно составил 96,6% и 88,1%).

В целом, из 1077 запланированных мероприятий государственных программ (отдельных мероприятий, мероприятий подпрограмм и ведомственных целевых программ) выполнено 997 мероприятий, то есть степень реализации программных мероприятий составила 92,6% (в 2013 году – 90%).

Методика оценки эффективности реализации большинства государственных программ основывается на принципе сопоставления фактически достигнутых значений целевых показателей с их плановыми значениями по результатам отчетного года. Следует отметить, что методики оценки эффективности реализации государственных программ, отличные от указанной, предусмотрены в 4 программах: «Развитие здравоохранения»; «Комплексное и устойчивое развитие Краснодарского края в сфере строительства, архитектуры и дорожного хозяйства»; «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов, развитие лесного хозяйства»; «Развитие санаторно-курортного и туристского комплекса». Это обусловлено спецификой мероприятий, реализуемых в рамках данных программ.

Для ранжирования государственных программ по эффективности рассчитывается показатель соответствия фактических значений целевых показателей государственной программы их плановым значениям (средняя степень достижения целевых показателей).

Этот показатель представляет собой отношение суммы степени достижения целевых показателей государственной программы (включая целевые показатели подпрограмм (показатели социально-экономической эффективности, критерии выполнения), отдельных мероприятий, ведомственных целевых программ) к общему количеству показателей, запланированных к реализации в отчетном периоде.

Ранжированный перечень государственных программ Краснодарского края представлен в приложении А. Как видно, плановые значения целевых показателей в полном объеме достигнуты по 995 показателям из 1217,

предусмотренных к достижению в 2014 году, что составляет 81,7% (в 2013 году – 83,3%). Средняя степень достижения целевых показателей составила 92,8%.

По трем государственным программам - «Региональная политика и развитие гражданского общества», «Формирование условий для духовно-нравственного развития граждан», «Противодействие незаконному обороту наркотиков» - плановые значения целевых показателей выполнены в полном объеме.

Существенное отставание в достижении целевых показателей наблюдалось по следующим программам:

- «Обеспечение участия Краснодарского края в подготовке и проведении Кубка конфедераций в 2017 году и чемпионата мира по футболу в 2018 году в Российской Федерации» (2 из 3 целевых показателей выполнены в полном объеме, средняя степень достижения – 66,7%);

- «Информационное общество Кубани» (22 из 29 целевых показателей выполнены в полном объеме, средняя степень достижения – 83,2%);

- «Развитие топливно-энергетического комплекса» (по прогнозным данным 18 из 42 целевых показателей выполнены в полном объеме, средняя степень достижения – 77,8%).

Таким образом, базовые принципы разработки и финансового обеспечения реализации государственных программ закреплены в Бюджетном кодексе РФ. Основные понятия и требования программно-целевого подхода к управлению социально-экономическим развитием устанавливаются федеральным законом №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Конкретные инструменты и рекомендации по применению программно-целевого подхода содержатся в Порядке разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, установленном постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 года №588.

В законе Краснодарского края №384-КЗ «О прогнозировании, индикативном планировании, стратегии и программах социально-экономического развития Краснодарского края» кроме государственных программ предусмотрена также возможность разработки и реализации долгосрочных краевых целевых и ведомственных целевых программ.

Основной целью программы социально-экономического развития Краснодарского края на 2013-2017 годы стало повышение уровня жизни населения на основе устойчивого экономического роста. Эффективная реализация программных мероприятий должна обеспечить достижение стратегической цели развития Краснодарского края за счет модернизации экономики, улучшения делового и инвестиционного климата Краснодарского края, институциональных преобразований, совершенствования механизмов государственного и муниципального управления и повышения качества человеческого потенциала.

В настоящее время в Краснодарском крае реализуется 26 государственных программ, направленных на развитие различных сфер и отраслей. Наиболее комплексное воздействие на социально-экономическое развитие призваны оказывать две государственные программы, координируемые министерством экономики Краснодарского края - «Экономическое развитие и инновационная экономика» и «Социально-экономическое и территориальное развитие муниципальных образований».

3 Направления совершенствования программирования социально-экономического развития

3.1 Повышение эффективности применения программно-целевого подхода

Определение направлений и способов повышения эффективности применения программно-целевого подхода целесообразно начать с выделения его наиболее существенных достоинств и недостатков.

К числу основных достоинств программно-целевого метода можно отнести следующие:

1) Способствует экономии ресурсов за счет сокращения или отказа от некоторых видов второстепенных и избыточных расходов и последующего перераспределения имеющихся ресурсов на достижение общественно значимых задач.

2) Повышает степень прозрачности бюджетного процесса. При разработке целевой программы устанавливается перечень целей и задач, а также оцениваются необходимые для их достижения ресурсы и средства. Тем самым повышается качество контроля над характером расходования средств, т.к. четко определяются объемы и направления денежных потоков.

3) Благодаря установлению целевых нормативов позволяет оценить деятельность участников процесса реализации программы по достижению поставленных целей и выполнению частных заданий в рамках генеральной линии целевой программы, а также провести анализ причин неэффективного использования бюджетных средств.

4) Упорядочивает процесс достижения генеральной цели программы путем делегирования ее участникам определенных заданий и полномочий, а также посредством наделения их определенными ресурсами. Тем самым достигается повышение ответственности лиц, занятых в разработке и реализации целевой программы.

Вместе с тем, необходимо обратить внимание и на ряд существенных недостатков, присущих программно-целевому подходу:

1) Требует длительного времени на разработку и реализацию программ, что снижает степень оперативности решения проблем. Разработка и тем более реализация целевой программы является достаточно трудоемким процессом, который может быть растянут во времени на продолжительный период. В связи с этим, от момента возникновения проблемы до ее логического разрешения может пройти много времени, в течение которого может быть нанесен достаточно существенный урон общественному благосостоянию.

2) Характеризуется высоким уровнем субъективности при принятии управленческих решений. В частности, обоснованность выбора приоритетной цели программы крайне сложно поддается оценке и практически всегда остается на усмотрение уполномоченного на ее разработку лица или группы лиц. В связи с этим нередко возникают ситуации, при которых расходование средств и выбранное для этого направление не отвечает реальным общественным потребностям.

Как показывает практика, несмотря на ряд существенных недостатков, программно-целевой метод планирования является достаточно эффективным методом решения многих социально-экономических задач. Даже в тех случаях, когда не удается в полной мере реализовать целевую программу, она может задавать желаемый вектор социально-экономического развития, тем самым закладывая основу для последующих действий по решению возникающих проблем.

Мы считаем, что эффективность применения программно-целевого подхода может снижаться под действием следующего комплекса факторов и проблем:

- неоптимальное разграничение полномочий между различными уровнями власти;

- недостаточно эффективная координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти регионов и

органов местного самоуправления, направленной на комплексное социально-экономическое развитие регионов, создание благоприятных инвестиционных условий;

- формирование межбюджетных отношений на основе перераспределительной модели финансирования региональной политики;

- наличие разрыва в управлении региональным развитием, когда нет непрерывного канала доведения управленческих решений федерального уровня до конкретных действий на уровне территорий и городов;

- финансовые меры государственного регулирования, в частности, выравнивание уровней бюджетной обеспеченности регионов, являются малоэффективными, так как не стимулируют прилагать дополнительные усилия по развитию экономики;

- неэффективное использование стратегических инструментов, в первую очередь, стратегий регионального развития;

- распределительный принцип построения программ, основанный исключительно на внутренних источниках финансовых ресурсов, слабая увязка программ развития бюджетообразующих предприятий, их инвестиционных проектов и программ с инвестиционными и финансовыми региональными приоритетами и интересами, тем более тенденциями развития социальной сферы субъекта Российской Федерации;

- недостаточная теоретическая и методологическая проработка;

- неразвитость организационно-правовых и финансовых механизмов государственно-частного партнерства, которые являются важными компонентами успешной реализации значительной части целевых программ;

- отсутствие учета при разработке и реализации программ социально-экономического развития процессов глобализации мировой экономики и необходимости интеграции в нее региональных экономических систем;

- неэффективность механизмов контроля за ходом реализации программ и анализа их результатов;

- рассогласованность программ социально-экономического развития на федеральном, региональном и местном уровнях;

- нехватка квалифицированных кадров, так как грамотный и квалифицированный управленческий персонал играет ведущую роль в процессе разработки и реализации стратегии и программ регионального развития;

- недостаточная прозрачность информационного механизма разработки и реализации программ, в результате чего невозможно осуществлять мониторинг реализации тех или иных задекларированных направлений.

Устранение указанных проблем или снижение негативных эффектов их влияние будет способствовать существенному повышению эффективности разработки и реализации программ, как на федеральном, так и на региональном уровне.

Следует учитывать, что эффект от реализации программ может иметь как экономическое, так и общественное (социальное) измерение. Именно в этом заключается специфика государственного сектора по сравнению с частным бизнесом. Значимость общественной эффективности характеризуется соответствием реализации программ достижению общественных целей и социально значимых результатов.

В большинстве случаев эффективность реализации программ трактуется как категория социально-экономическая, которая раскрывает взаимосвязь результатов управленческой деятельности, выраженных экономическим и общественным результатом, с принятием решений о способах достижения целей и выполнения работ, а также расходами на их достижение. Таким образом, можно выделить экономическую и общественную эффективность деятельности государственных служащих.

Эффективность в экономическом смысле представляет собой соотношение полезного результата (эффекта) и объема использованных или затраченных для этого ресурсов (временных, кадровых, финансовых) [44]. Экономическая эффективность может оцениваться по уровню и динамике издержек на тот или иной вид управленческой деятельности. Однако сам факт

экономии денег, времени или численности кадров органа власти будет показателем эффективности лишь в том случае, если качество управления, по крайней мере, не ухудшится. О действительной экономической эффективности можно говорить тогда, когда затраты не изменились, а качество управления улучшилось, или сохранился предыдущий уровень качества при сокращении затрат, либо затраты на управление увеличились, но еще в большей мере улучшилось качество управления.

Так как повышение эффективности деятельности органов власти предполагает также нахождение наилучших организационных форм, методов, технологий деятельности непосредственно управляющих и управляемых структур в целях достижения последними оптимальных результатов с заданными показателями, то в качестве таковых могут выступать критерии рациональной и качественной организации системы управления и выполнения работ.

Для измерения эффективности в общественном смысле ставится задача дать ответ на вопрос, за счет каких методов достигнуто приближение к цели, возможно ли было принятие более эффективного альтернативного решения. Тогда под эффективностью следует понимать как степень достижения цели, так и степень экономичности расходования ресурсов, выражающуюся в соотношении единицы определенного общественного результата в расчете на единицу затрат.

В рамках **разработки инструментария для оценки эффективности реализации мероприятий государственных программ** особую роль играет установление соотношения между эффективностью в экономическом и общественном смысле. Если система оценки направлена на достижение непосредственных результатов в рамках ограниченного во времени периода, то может создаться ситуация, когда субъекты, участвующие в реализации программы не будут заинтересованы в решении стратегических вопросов. В связи с этим необходимо оценивать показатели эффективности реализации программ с учетом результатов в долгосрочной перспективе.

С точки зрения бюджетной эффективности следует оценивать денежный эквивалент полученного по итогам реализации проекта результата по отношению к затратам, обеспечившим его получение. Показатели бюджетной эффективности отражают финансовые последствия реализации проекта для бюджетов соответствующих уровней.

При оценке эффективности с социально-экономической точки зрения производится оценка достижения показателей конечного эффекта. Такие показатели должны отражать изменения состояния целевой группы по итогам реализации проекта. Именно показатели конечного эффекта являются индикаторами эффективности реализации проекта и качества ее воздействия на определенную сферу общественных отношений.

С процессной точки зрения в качестве меры эффективности следует оценивать достигнутую степень реализации предполагаемых к реализации в данном периоде мероприятий. В рамках оценки процессной эффективности исследуются процессы управления проектом и измеряется фактически достигнутый результат за определенный промежуток времени. Сравнение запланированных и фактически полученных результатов позволяет оценить уровень реализации проекта и сделать вывод об эффективности процессов по его управлению.

Эффективность можно оценивать так же с финансово-экономической точки зрения. Оценка может производиться в процентном отношении потраченных средств от запланированного объема и степени реализации проекта с точки зрения запланированных и полученных результатов. В целом оценка финансово-экономической эффективности проекта позволяет ответить на вопросы: выполнен ли предполагаемый объем работ за предполагаемые средства, удалось ли достичь их экономии или, наоборот, был допущен перерасход.

Существует три основных категории показателей результативности - это показатели конечного эффекта, показатели непосредственного результата и показатели использования ресурсов. Каждая категория показателей позволяет

оценить проект с разных точек зрения. Показатели конечного эффекта позволяют оценить социально-экономический эффект от реализации проекта и проследить изменение состояния целевой группы, однако, проведение оценки предполагается в долгосрочной перспективе, так как ощутимый конечный эффект проявляется лишь через значительный промежуток времени после реализации проекта.

Показатели реализации программ могут представлять собой набор индикаторов различного характера. Они могут выражаться как в качественной, так и количественной форме. Использование качественных показателей позволяет получить экспертную оценку характеристик некоторого объекта, в данном случае – эффективности реализации мероприятий программы. Основным преимуществом качественных показателей является возможность получения более широкой оценки за счет того, что оценка формулируется не в виде одного или нескольких количественных характеристик, а в виде качественного описания эффективности реализации мероприятий программы. Основным недостатком является высокий уровень субъективности оценки.

Включение в программу исключительно качественных или исключительно количественных показателей делает ее оценку не достаточно полной. Для получения достоверных комплексных оценок реализации программ целесообразно производить их оценку как с использованием качественных, так и количественных показателей.

В существующей практике реализации различных государственных программ в России используемые индикаторы, как правило, не позволяют в полной мере оценить вклад конкретных мероприятий в достижение общей цели программы, что противоречит основополагающему принципу проектного подхода – строго целевом использовании средств и ориентации финансирования на результат.

Если среди показателей и индикаторов программы представлены как показатели конечного эффекта, так и показатели непосредственного результата, это позволяет произвести комплексную оценку реализации данной программы.

В качестве примера показателя конечного эффекта можно привести индекс доверия граждан к государственным служащим, показателя непосредственного результата – число реализованных инновационных образовательных программ в области государственной службы.

В условиях отсутствия четко установленных взаимосвязей между направлениями, приоритетами реализации мероприятий программы и ожидаемыми результатами, а также показателями реализации мероприятий программы невозможно качественно и адекватно оценить эффективность ее реализации.

Подобные проблемы характерны для многих программ, реализуемых в различных сферах деятельности в Российской Федерации. Зачастую цели, задачи и индикаторы программ формируются на этапе формирования идеологии. На более поздних этапах показатели и индикаторы, как правило, корректируются с учетом того, насколько оперативно и точно могут быть собраны данные для оценки показателей. Во многих случаях разработчики останавливают свой выбор на тех показателях, которым могут быть рассчитаны на основе открытых данных или данных собираемых Федеральной службой государственной статистики. К сожалению, такие показатели часто не отражают эффективности реализации мероприятий, предусмотренных программами.

Установление взаимосвязи показателей и мероприятий, реализуемых в рамках программы, как правило, представляет собой основную сложность. Это связано с тем, что показатели зачастую закрепляются на весь период реализации программы, а перечень мероприятий разрабатывается и корректируется ежегодно в течение всего срока реализации программы. В результате чего нередко происходит ситуация, в которой реализуемые мероприятий и оцениваемые показатели практически не связаны между собой.

Обобщение и агрегирование показателей конечного эффекта позволяет получать значения показателей более высокого уровня. Такая система повышает возможности оценки отдельных аспектов реализации программ и

качество оценки ее реализации в целом путем обобщения показателей и переведения их на более высокий уровень оценки. Подобная система построения показателей эффективности реализации программ, состоящая в оценке результатов реализации мероприятий программы от частного к общему, способствует более полному учету всех аспектов реализации мероприятий и максимально полному отражению их влияния на эффективность реализации программы.

3.2 Перспективы программирования в Краснодарском крае

Перспективы применения программно-целевого подхода в Краснодарском крае обусловлены, с одной стороны, продолжением осуществления мероприятий уже реализуемого комплекса программ, с другой стороны, его дополнением и расширением за счет принятия и реализации новых государственных программ.

Необходимость расширения перечня программ объясняется тем, что, несмотря на достигнутые успехи в реализации государственных программ, в ряде сфер остаются нерешенными серьезные проблемы, затрудняющие социально-экономическое развитие Краснодарского края.

Социально-экономическая дифференциация развития локальных территорий обусловлена тем, что в отдельных муниципальных образованиях Краснодарского края сохраняется низкий уровень обеспеченности объектами общественной инфраструктуры. Основные проблемы в этой сфере: необходимость модернизации региональной системы дошкольного образования; низкая степень обеспеченности населения общеобразовательными организациями; проблема обеспечения инженерной инфраструктурой муниципальных образований, которая вызвана, в первую очередь, состоянием основных фондов водопроводно-канализационного хозяйства, высоким удельным весом ветхих и аварийных водопроводных и канализационных сетей, техническим состоянием тепловых сетей.

Несмотря на достаточно высокую инвестиционную привлекательность Краснодарского края, необходимо совершенствовать систему продвижения конкурентных преимуществ и целенаправленное привлечение потенциальных инвесторов на основе использования передовых технологий маркетинга территорий.

Следует отметить наличие ряда проблем, препятствующих развитию малого и среднего предпринимательства, а также инновационной сферы Краснодарского края:

- высокая стоимость инновационных технологий;

- низкий инновационный потенциал организаций:

- недостаточная степень вовлеченности крупных промышленных предприятий в инновационные процессы;

- отсутствие стабильного спроса со стороны реального сектора экономики на коммерчески перспективные результаты научно-технической деятельности;

- недоступность банковского кредитования для малых предприятий, начинающих предпринимательскую деятельность;

- отсутствие в достаточном объеме финансовых ресурсов в местных бюджетах на развитие субъектов малого и среднего предпринимательства;

- недоступность общеэкономических и специализированных консультаций для субъектов малого и среднего предпринимательства;

- недостаток квалифицированных кадров у субъектов малого и среднего предпринимательства;

- недостаточная финансовая и юридическая грамотность субъектов малого и среднего предпринимательства.

Для решения отмеченных проблем в 2016 году начнется реализация государственной программы «Социально-экономическое и инновационное развитие Краснодарского края». В качестве основной цели программы определено обеспечение комплексного, сбалансированного и устойчивого социально-экономического и инновационного развития Краснодарского края [45].

Достижение поставленной цели возможно лишь при успешном решении следующего комплекса задач:

- повышении уровня комплексного обеспечения муниципальных образований Краснодарского края объектами общественной инфраструктуры;

- формировании и продвижении экономической и инвестиционной привлекательности Краснодарского края за его пределами;

- развитии малого и среднего предпринимательства и инновационной деятельности в Краснодарском крае;

- обеспечении эффективного исполнения государственных функций органов исполнительной власти Краснодарского края, участвующих в реализации государственной программы;

- улучшении качества обслуживания потребностей населения в безопасных и качественных перевозках железнодорожным транспортом в пригородном сообщении на территории Краснодарского края;

- развитии торговли путем повышения качества обслуживания и уровня сервиса на территории Краснодарского края.

Мероприятия государственной программы «Социально-экономическое и инновационное развитие Краснодарского края» сгруппированы в три направления.

Реализация подпрограммы «Развитие общественной инфраструктуры муниципального значения» должна содействовать повышению уровня комплексного обеспечения муниципальных образований Краснодарского края объектами общественной инфраструктуры посредством строительства, реконструкции, модернизации и технического перевооружения объектов общественной инфраструктуры муниципального значения, приобретения объектов недвижимости, движимого имущества (необходимого для обеспечения функционирования приобретаемого (приобретенного) объекта недвижимости).

При этом предполагается, что уровень софинансирования расходных обязательств муниципального образования за счет субсидий из краевого

бюджета должен составлять не менее 10% и не более 90% от расходных обязательств муниципального образования; уровень софинансирования расходного обязательства муниципального образования за счет субсидий из краевого бюджета для финансирования мероприятий, направленных на модернизацию региональной системы дошкольного образования в Краснодарском крае, должен составлять не менее 5% и не более 95% от расходного обязательства муниципального образования.

Реализация мероприятий подпрограммы «Формирование и продвижение экономической и инвестиционной привлекательности Краснодарского края за его пределами» направлена на формирование и продвижение экономически и инвестиционно привлекательного образа Краснодарского края за его пределами за счет развития и координации выставочно-ярмарочной деятельности, обеспечивающей продвижение интересов края на рынке товаров и услуг.

Подпрограмма «Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства и стимулирование инновационной деятельности в Краснодарском крае» призвана обеспечить создание условий для развития малого и среднего предпринимательства и, как следствие, увеличение доли субъектов малого и среднего предпринимательства в общем количестве хозяйствующих субъектов Краснодарского края. Это будет достигаться посредством развития системы финансовой, информационной, правовой и консультационной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе экспортно ориентированных.

Следует отметить, что при реализации мероприятий данной подпрограммы уровень софинансирования расходного обязательства муниципального образования за счет субсидий из краевого бюджета должен составлять не менее 5% и не более 95% от расходного обязательства муниципального образования.

В процессе реализации рассматриваемой государственной программы планируется применение мер государственного регулирования в виде возмещения затрат или недополученных доходов организаций

железнодорожного транспорта в связи с установлением льгот по тарифам на проезд обучающихся, а также возмещения затрат или недополученных доходов, возникающих при государственном регулировании тарифов на перевозки пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении на территории Краснодарского края.

Следует отметить, что реализация государственной программы сопряжена с возникновением различных рисков, которые могут существенным образом повлиять на достижение запланированных результатов. Управление рисками реализации государственной программы включает в себя: предварительную идентификацию рисков, оценку вероятности возникновения и степени их влияния на достижение запланированных результатов государственной программы; текущий мониторинг наступления рисков; планирование и осуществление мер по снижению вероятности и уменьшению негативных последствий возникновения рисков.

Как правило, на ход реализации государственных программ существенное влияние оказывают следующие группы рисков: финансовые, правовые и организационные.

Наиболее значимым финансовым риском является недостаток финансирования государственной программы, причины возникновения которого в большей степени определяются внешними факторами: недополучение (выпадение) доходов краевого бюджета, увеличение непредвиденных расходов краевого бюджета, что приводит к пересмотру финансирования ранее принятых расходных обязательств.

Наступление данного риска может повлечь за собой полное или частичное невыполнение мероприятий и как следствие недостижение значений целевых показателей государственной программы. Снижение вероятности и минимизация последствий наступления рисков, связанных с недостатком финансирования государственной программы, может осуществляться при помощи следующих мер:

- соблюдение принципа эффективности использования бюджетных средств;

- составление и исполнение ежемесячного графика финансирования и своевременное использование средств при реализации мероприятий государственной программы;

- привлечение дополнительных средств, в том числе из федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования;

- корректировка государственной программы в соответствии с фактическим уровнем финансирования и перераспределение средств между приоритетными направлениями государственной программы.

Правовые риски реализации государственной программы связаны с возможными изменениями законодательства Российской Федерации. В первую очередь данный риск может оказать влияние на увеличение планируемых сроков и (или) изменение условий реализации мероприятий государственной программы. Снижение вероятности и минимизация последствий наступления рисков, связанных с изменением законодательства Российской Федерации, следует осуществлять при помощи следующих мер: регулярный мониторинг изменений законодательства; проведение при необходимости корректировки государственной программы и реализация мероприятий с учетом результатов проводимого мониторинга и изменений законодательства Российской Федерации.

К организационным рискам реализации государственной программы можно отнести несогласованность и отсутствие должной координации действий координаторов подпрограмм и участников государственной программы. Данный риск может повлечь за собой невыполнение цели и задач, снижение эффективности использования ресурсов и качества выполнения мероприятий государственной программы. Снижение вероятности и минимизация последствий наступления риска осуществляется при помощи таких мер, как:

- составление детальных планов-графиков реализации мероприятий государственной программы, осуществление последующего мониторинга их выполнения;

- обеспечение контроля за координацией действий координаторов подпрограмм и участников государственной программы;

- заблаговременное составление плана государственных закупок, отбор и привлечение к выполнению работ (оказанию услуг) квалифицированных исполнителей, формирование четких и исчерпывающих требований к результатам работ (услуг), ужесточение условий исполнения контрактных обязательств и применение штрафных санкций, при необходимости - замена исполнителей работ (услуг).

По нашему мнению, для повышения эффективности применения программно-целевого подхода на региональном уровне следует обратить особое внимание на четкое соблюдение требований, предъявляемых на всех этапах согласования и экспертизы проекта государственной программы.

На первом этапе проект государственной программы, согласованный со всеми координаторами подпрограмм и участниками программы, направляется координатором на экспертизу в министерство экономики и министерство финансов Краснодарского края. К проекту государственной программы должно прикладываться обоснование потребности в финансовых средствах, необходимых для реализации мероприятий, в том числе показатели, на основании которых был произведен расчет объема финансирования государственной программы. При соответствии проекта государственной программы предъявляемым к ней требованиям выдается заключение. В противном случае проект государственной программы должен возвращаться ее координатору на доработку.

На втором этапе проект государственной программы должен направляться ее координатором в контрольно-счетную палату Краснодарского края для проведения финансово-экономической экспертизы. При этом к проекту следует приложить как обоснование потребности в финансовых

средствах, необходимых для реализации мероприятий программы, так и результаты экспертиз министерства экономики и министерства финансов Краснодарского края.

Особую роль в процессе экспертизы проекта государственной программы должно играть его публичное обсуждение. Следует также предусмотреть обязанность направления проектов государственных программ в профильные комитеты и комитет по финансово-бюджетной и налоговой политике Законодательного Собрания Краснодарского края.

Порядок проведения публичного обсуждения проектов государственных программ целесообразно организовывать по следующему алгоритму. Ответственный исполнитель государственной программы размещает ее проект на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также представляет информацию о: сроках начала и завершения публичного обсуждения проекта; официальном адресе электронной почты ответственного исполнителя государственной программы, по которому направляются замечания и предложения представителей общественности к проекту; требованиях к замечаниям и предложениям представителей общественности к проекту.

Публичное обсуждение проекта государственной программы заключается в направлении представителями общественности замечаний и предложений на официальный адрес электронной почты ответственного исполнителя программы. Замечания и предложения представителей общественности к проекту должны соответствовать требованиям, предъявляемым к обращениям граждан. Следует отметить, что замечания и предложения представителей общественности, поступившие после срока завершения публичного обсуждения проекта программы, не могут учитываться при его доработке.

По истечении срока публичного обсуждения проекта государственной программы, который, как правило, составляет 10 дней, ответственный исполнитель должен:

1) подготовить таблицу замечаний и предложений, в которой указываются содержание замечаний и предложений представителей общественности, а также результаты рассмотрения указанных замечаний и предложений;

2) выполнить одно из следующих действий:

- доработать проект государственной программы с учетом поступивших замечаний и предложений представителей общественности;

- оставить проект государственной программы без изменений, дав соответствующее обоснование.

Для информирования общественности об учете (отклонении) замечаний и предложений ответственным исполнителем государственной программы таблица замечаний и предложений должна размещаться на его официальном сайте после истечения срока публичного обсуждения.

Третий этап предполагает согласование проекта государственной программы в исполнительных органах государственной власти Краснодарского края с учетом результатов публичного обсуждения и финансово-экономической экспертизы контрольно-счетной палаты. Успешно прошедший все этапы экспертизы и согласования проект государственной программы подлежит утверждению нормативным правовым актом главы администрации не позднее 1 сентября года, предшествующего году начала реализации программы.

Соблюдение всех обозначенных требований способствует улучшению качества принимаемых программ, вовлечению всех заинтересованных субъектов в этот процесс и, как следствие, повышению эффективности реализации программ на региональном уровне.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования можно сделать ряд обоснованных выводов.

В настоящее время программно-целевой подход к управлению развитием применяется практически во всех странах с развитой экономикой, в том числе и как эффективный инструмент бюджетного регулирования. Это обуславливает необходимость эффективного использования данного инструмента и в современных российских условиях.

В процессе реализации программно-целевого планирования должна быть обеспечена кардинальная перестройка экономической системы в соответствии с существующими потребностями, которые не могут быть достигнуты при использовании других методов планирования.

Особенностью программно-целевого подхода является то, что он позволяет решать сложные задачи, находящиеся на стыке ведомственных и отраслевых компетенций, полномочий и зон ответственности хозяйствующих субъектов, органов исполнительной и муниципальной власти, за счет координации общих усилий для решения проблемы.

Использование программирования для решения оперативных задач управления не является оправданным. В связи с этим его применение целесообразно только при наличии возможности достижения существенного мультипликативного эффекта.

Повышение эффективности результатов применения программирования наблюдается при его сочетании с методами макроэкономического и регионального прогнозирования, а также стратегического и индикативного планирования.

Региональные программы представляют собой разновидность целевых комплексных программ и служат инструментом регулирования и управления

региональной стратегией экономического, социального и научно-технического развития, формой хозяйственной деятельности, способом приоритетной концентрации ресурсов для решения неотложных, первоочередных проблем.

Специфика региональных программ в значительной степени обусловлена тем, что они формируются и реализуются на уровне республик, краев, областей, городов федерального значения, и является отражением как общегосударственных, так и территориальных интересов.

Региональные программы характеризуются относительно небольшими по сравнению с государственными программами объемами работ и издержек, обладают строгой целевой направленностью, точной адресностью, конкретным ограничением временных интервалов и увязываются с общегосударственной концепцией регионального развития и региональной политикой России.

Региональные программы не должны становиться инструментом государственного давления и необоснованного вмешательства в дела территорий, в особенности, в отношении муниципального самоуправления.

Базовые принципы разработки и финансового обеспечения реализации государственных программ закреплены в Бюджетном кодексе РФ. Основные понятия и требования программно-целевого подхода к управлению социально-экономическим развитием устанавливаются федеральным законом №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Конкретные инструменты и рекомендации по применению программно-целевого подхода содержатся в Порядке разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, установленном постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 года №588.

В законе Краснодарского края №384-КЗ «О прогнозировании, индикативном планировании, стратегии и программах социально-экономического развития Краснодарского края» кроме государственных программ предусмотрена также возможность разработки и реализации долгосрочных краевых целевых и ведомственных целевых программ.

Основной целью программы социально-экономического развития Краснодарского края на 2013-2017 годы стало повышение уровня жизни населения на основе устойчивого экономического роста. Подобная формулировка цели достаточно стандартна и соответствует распространенной в последние годы в различных управленческих инструментах трактовке.

Эффективная реализация программных мероприятий должна обеспечить достижение стратегической цели развития Краснодарского края за счет модернизации экономики, улучшения делового и инвестиционного климата Краснодарского края, институциональных преобразований, совершенствования механизмов государственного и муниципального управления и повышения качества человеческого потенциала.

По первому стратегическому направлению данной программы можно сделать вывод, что в ряде сфер указаны лишь контуры планируемых мероприятий, но не раскрыты механизмы их реализации. Расплывчатые формулировки средств и способов решения актуальных проблем могут существенно снижать эффективность реализации запланированных мероприятий.

Пространственное развитие края в исследуемой программе связано с функционированием шести зон опережающего роста. Серьезным недостатком можно назвать то, что в рассматриваемой программе отражена лишь констатация текущего положения и роли этих зон, но не представлены конкретные мероприятия по их развитию или повышению степени их положительного воздействия на развитие края в целом.

Необходимо подчеркнуть, что комплекс мероприятий по модернизации системы государственного и муниципального управления представлен лишь типовыми трактовками, характерными для любой программы подобного рода.

По мнению разработчиков программы, развитие институтов гражданского общества должно обеспечиваться за счет патриотического воспитания граждан. Однако не совсем понятно, каким образом «комплектование в установленном порядке Вооруженных Сил Российской

Федерации, других войск и воинских формирований физически, морально и психологически подготовленными призывниками» будет обеспечивать развитие институтов гражданского общества.

Достижению обозначенных целей скорее способствовало бы развитие механизмов обратной связи и контроля за деятельностью органов государственного управления со стороны населения.

В настоящее время в Краснодарском крае реализуется 26 государственных программ, направленных на развитие различных сфер и отраслей. Наиболее комплексное воздействие на социально-экономическое развитие призваны оказывать две государственные программы, координируемые министерством экономики Краснодарского края - «Экономическое развитие и инновационная экономика» и «Социально-экономическое и территориальное развитие муниципальных образований».

Одним из существенных недостатков первой программы является то, что в ней не прослеживаются пути и способы формирования инновационной экономики, что предполагается названием данной государственной программы. Мы считаем, что формулировка названия является одним из важных элементов программно-целевого подхода и должна отвечать содержанию данного управленческого инструмента, а не политическим трендам.

По мнению авторов программы «Социально-экономическое и территориальное развитие муниципальных образований» в связи с тем, что основная часть мероприятий связана с последовательной реализацией «длительных» социальных проектов, выделение этапов реализации государственной программы не требуется. Мы считаем, что это затрудняет оценку качества управления реализацией программных мероприятий вследствие отсутствия «контрольных точек» и может снизить эффективность программы в целом.

Практически по всем основным параметрам по итогам 2013 года плановые показатели были достигнуты или перевыполнены, что свидетельствует как о достаточно эффективной реализации мероприятий

комплексной программы социально-экономического развития Краснодарского края, так и о благоприятной ситуации во внутренней и внешней среде.

В целом, из 1077 запланированных мероприятий государственных программ (отдельных мероприятий, мероприятий подпрограмм и ведомственных целевых программ) выполнено 997 мероприятий, то есть степень реализации программных мероприятий в 2014 году составила 92,6% (в 2013 году – 90%).

Согласно ранжированному перечню государственных программ Краснодарского края, плановые значения целевых показателей в полном объеме достигнуты по 995 показателям из 1217, предусмотренных к достижению в 2014 году, что составляет 81,7% (в 2013 году – 83,3%). Средняя степень достижения целевых показателей составила 92,8%.

Как показывает практика, несмотря на ряд существенных недостатков, программно-целевой метод планирования является достаточно эффективным методом решения многих социально-экономических задач. Даже в тех случаях, когда не удается в полной мере реализовать целевую программу, она может задавать желаемый вектор социально-экономического развития, тем самым закладывая основу для последующих действий по решению возникающих проблем.

Следует учитывать, что эффект от реализации программ может иметь как экономическое, так и общественное (социальное) измерение. Значимость общественной эффективности характеризуется соответствием реализации программ достижению общественных целей и социально значимых результатов.

В рамках разработки инструментария для оценки эффективности реализации мероприятий государственных программ особую роль играет установление соотношения между эффективностью в экономическом и общественном смысле.

Показатели реализации программ могут выражаться как в качественной, так и количественной форме. Основным преимуществом качественных

показателей является возможность получения более широкой оценки за счет того, что оценка формулируется в виде качественного описания эффективности реализации мероприятий программы. Основным недостатком является высокий уровень субъективности оценки.

Перспективы применения программно-целевого подхода в Краснодарском крае обусловлены, с одной стороны, продолжением осуществления мероприятий уже реализуемого комплекса программ, с другой стороны, его дополнением и расширением за счет принятия и реализации новых государственных программ.

Необходимость расширения перечня программ объясняется тем, что, несмотря на достигнутые успехи в реализации государственных программ, в ряде сфер остаются нерешенными серьезные проблемы, затрудняющие социально-экономическое развитие Краснодарского края:

- социально-экономическая дифференциация развития локальных территорий;

- необходимость совершенствования системы продвижения конкурентных преимуществ и целенаправленного привлечения потенциальных инвесторов на основе использования передовых технологий маркетинга территорий;

- наличие ряда проблем, препятствующих развитию малого и среднего предпринимательства, а также инновационной сферы Краснодарского края.

Для решения отмеченных проблем в 2016 году начнется реализация государственной программы «Социально-экономическое и инновационное развитие Краснодарского края». В качестве основной цели программы определено обеспечение комплексного, сбалансированного и устойчивого социально-экономического и инновационного развития Краснодарского края.

Для повышения эффективности применения программно-целевого подхода на региональном уровне следует обратить особое внимание на четкое соблюдение требований, предъявляемых на всех этапах согласования и экспертизы проекта государственной программы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1 Райзберг, Б. А. Программно-целевое планирование и управление: учебно-практическое пособие / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. - М: Инфра-М, 2009. - 143 с.

2 Петров, М. Н. Целевые комплексные программы в СССР и в РФ / М. Н. Петров, Р. Н. Голдаков // Экономические отношения. – 2011. – №1. – С. 25-31.

3 Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12.07.1979 №695 [электронный ресурс] // Система «КонсультантПлюс». - URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=ESU&n=2832&req=doc (дата обращения: 8.10.2015)

4 Гранберг, А. Г. Основы региональной экономики: учебник для студентов вузов / А. Г. Гранберг. – М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2004. – 494 с.

5 Митрофанова, И. В. Региональная экономика и политика: учебное пособие / И. В. Митрофанова, В. В. Батманова. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2012. – 378 с.

6 Митрофанова, И. В. Стратегический территориальный менеджмент: возрождение мегапроектов / И. В. Митрофанова, А. Н. Жуков // Региональная экономика: теория и практика. – 2012. – №22. – С. 2-10.

7 Поспелов, Г. С. Программно-целевое планирование и управление: учебное пособие / Г. С. Поспелов, В. А. Ириков. - М: Экспо, 2008. - 440 с.

8 Теплицкая, А. А. Обзор и анализ зарубежного опыта планирования / А. А. Теплицкая // Молодой ученый. – 2013. – №1. – С. 54-62.

9 Система государственного и муниципального управления: учебник для бакалавров / под ред. Ю.Н. Шедько. – М.: ЮРАЙТ, 2013. – 570 с.

10 Аветисян, И. А. Об эффективности государственного бюджета и бюджетных расходов: учебное пособие / И. А. Аветисян. - М.: ИНФРА-М, 2008. - 159 с.

11 Райзберг, Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 615 с.

12 Руднева, Е. В. Целевые комплексные программы: организационно-экономический механизм / Е. В. Руднева. - М.: Наука, 2007. - 119 с.

13 Серебрякова, Л. А. Проблемы программно-целевого планирования регионов / Л. А. Серебрякова // Вестник СевКавГТУ. - 2004. - №2. – С. 47-51.

14 Лапыгин, Д. Ю. Развитие региона методом программно-целевого планирования / Д. Ю. Лапыгин // Экономика региона. - 2007. - №18. С. 24-29.

15 Курченко, Л. Ф. Разработка ведомственных программ при программно-целевом бюджетировании / Л. Ф. Курченко // Финансы. - 2012. - №2. – С. 31-36.

16 Райзберг, Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами / Б. А. Райзберг. - М.: ИНФРА-М, 2010. – 220 с.

17 Ильенкова, С. Д. Социальный менеджмент / С. Д. Ильенкова, В. И. Кузнецов. - М.: ЕАОИ, 2008. – 325 с.

18 Лозовский, Л. Ш. Словарь по экономике и праву / Л. Ш. Лозовский, Б. А. Райзберг. – М.: Омега, 2009. – 520 с.

19 Батиевская, В. Б. Стратегическое территориальное планирование как программно-целевой метод управления социально-экономическим развитием региона / В. Б. Батиевская, И. Д. Тургель // Чиновник. - 2012. - №1. – С. 38-44.

20 Минченко, О. С. Подходы к оценке целевых программ в российской практике / О. С. Минченко // Вопросы управления. – 2012. - №4. - С. 29-35.

21 Кривошеева, М. Ю. Стратегия социально-экономического развития региона на основе программно-целевых методов управления: учебное пособие / М. Ю. Кривошеева. - М.: ИНФРА-М, 2007. - 189 с.

22 Жуковский, А. И. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ / А. И. Жуковский, С. В. Васильев, Д. С. Штрейс. - М.: ИНФРА-М, 2006. – 175 с.

23 Цыгичко, В. А. Основы прогнозирования систем: учебное пособие для вузов / В. А. Цыгичко. - М.: Финансы и статистика, 2008. – 264 с.

24 Шорова, Б. В. Алгоритм разработки и реализации программно-целевого метода управления устойчивым развитием региона / Б. В. Шорова, А. Х. Думанова // Вопросы экономики и права. - 2012. - №2. - С. 75-79.

25 Лукьяненко, З. Ю. Программно-целевой метод в государственном управлении бюджетной сферой / З. Ю. Лукьяненко, Л. Ю. Юргова // ARS ADMINISTRANDI. - 2014. - №2. - С. 72-78.

26 Васильев, С. В. Разработка и реализация региональных программ / С. В. Васильев. - М.: Диалог, 2009. - 195 с.

27 Митерев, М. А. Программно-целевые методы планирования как инструмент государственного управления развитием социально-экономических систем / М. А. Митерев // Труды МЭЛИ. - 2009. - №3. – С. 19-24.

28 Райзберг, Б. А. Целевые программы в системе государственного управления экономикой / Б. А. Райзберг. - М.: Лаборатория Книги, 2012. - 332 с.

29 Рисин, И. Е. Стратегическое планирование социально-экономического развития региона / Е. И. Рисин, Ю. И. Трещевский. - Воронеж: Воронежский государственный университет, 2004. – 176 с.

30 Бексултанов, К. Б. Субсидиарные механизмы в реализации программно-целевых методов управления и бюджетирования / К. Б. Бексултанов // Экономика и управление. - 2010. - №10. - С. 141-144.

31 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 3.11.2015) [электронный ресурс] // Сайт информационно-правовой системы «Гарант». – URL: http://base.garant.ru/12112604/1/#block_111111 (дата обращения: 12.11.2015)

32 О стратегическом планировании в Российской Федерации. Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ [электронный ресурс] // Сайт информационно-правовой системы «Гарант». – URL: http://ivo.garant.ru/#/document/70684666/paragraph/1:1 (дата обращения: 25.10.2015)

33 Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации.

Постановление Правительства РФ от 2.08.2010 №588 [электронный ресурс] // Сайт информационно-правовой системы «Гарант». – URL: http://ivo.garant.ru/#/document/198991/paragraph/1:3 (дата обращения: 15.10.2015)

34 О прогнозировании, индикативном планировании, стратегии и программах социально-экономического развития Краснодарского края. Закон Краснодарского края от 10.07.2001 №384-КЗ [электронный ресурс] // Официальный сайт администрации Краснодарского края. - URL: http://admkrai.krasnodar.ru (дата обращения: 24.10.2015)

35 Об утверждении Порядка принятия решения о разработке, формирования, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Краснодарского края. Постановление главы администрации Краснодарского края от 8.05.2014 №430 [электронный ресурс] // Официальный сайт администрации Краснодарского края. - URL: http://admkrai.krasnodar.ru (дата обращения: 14.11.2015)

36 О Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2020 года. Закон Краснодарского края от 29.04.2008 №1465-КЗ [электронный ресурс] // Официальный сайт министерства экономики Краснодарского края. - URL: http://economy.krasnodar.ru/strateg/mascot/05-06-08.html (дата обращения: 13.10.2015)

37 О программе социально-экономического развития Краснодарского края на 2013-2017 годы. Закон Краснодарского края от 9.07.2013 №2767-КЗ [электронный ресурс] // Официальный сайт министерства экономики Краснодарского края. – URL: http://economy.krasnodar.ru (дата обращения: 12.11.2015)

38 Об утверждении государственной программы Краснодарского края «Экономическое развитие и инновационная экономика». Постановление главы администрации Краснодарского края от 14.10.2013 №1201 [электронный ресурс] // Официальный сайт администрации Краснодарского края. - URL: http://admkrai.krasnodar.ru (дата обращения: 27.11.2015)

39 Об утверждении государственной программы Краснодарского края «Социально-экономическое и территориальное развитие муниципальных образований». Постановление главы администрации Краснодарского края от 11.10.2013 №1167 [электронный ресурс] // Официальный сайт администрации Краснодарского края. - URL: http://admkrai.krasnodar.ru (дата обращения: 29.11.2015)

40 Основные показатели социально-экономического развития Краснодарского края в 2013 году [электронный ресурс] // Официальный сайт министерства экономики Краснодарского края. – URL: http://economy.krasnodar.ru (дата обращения: 8.10.2015)

41 Результаты деятельности в 2013 году [электронный ресурс] // Официальный сайт министерства курортов и туризма Краснодарского края. - URL: http://min.kurortkuban.ru/dokumenty/zakonodatelstvo-krasnodarskogo-kraya (дата обращения: 12.10.2015)

42 О выполнении государственных программ Краснодарского края в 2014 году. Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 22.04.2015 №1592-П [электронный ресурс] // Официальный сайт министерства экономики Краснодарского края. – URL: http://economy.krasnodar.ru (дата обращения: 18.10.2015)

43 Доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Краснодарского края за 2014 год [электронный ресурс] // Официальный сайт министерства экономики Краснодарского края. – URL: http://economy.krasnodar.ru (дата обращения: 16.10.2015)

44 Стиглиц, Д. Экономика государственного сектора / Д. Стиглиц. - М.: ИНФРА-М, 2007. – 340 с.

45 Об утверждении государственной программы Краснодарского края «Социально-экономическое и инновационное развитие Краснодарского края». Постановление главы администрации Краснодарского края от 5.10.2015 №943 [электронный ресурс] // Официальный сайт администрации Краснодарского края. - URL: http://admkrai.krasnodar.ru (дата обращения: 29.11.2015)

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Таблица А.1 – Информация о средней степени достижения целевых показателей

государственных программ Краснодарского края в 2014 году

№ п/п	Наименование государственной программы Краснодарского края	Количество предусмотренных целевых показателей	Количество достигнутых целевых показателей в полном объеме	Средняя степень достижения целевых показателей
	ВСЕГО	1217	995	92,8%
1	"Региональная политика и развитие гражданского общества"	43	43	100,0%
2	"Формирование условий для духовно-нравственного развития граждан"	2	2	100,0%
3	"Противодействие незаконному обороту наркотиков"	9	9	100,0%
4	"Развитие образования"	45	42	98,9%
5	"Казачество Кубани"	25	23	98,8%
6	"Содействие занятости населения"	39	34	98,1%
7	"Молодежь Кубани"	29	25	97,0%
8	"Доступная среда"	30	27	96,9%
9	"Экономическое развитие и инновационная экономика"	52	48	96,6%
10	"Создание условий для обеспечения доступности финансовых услуг"	22	16	96,1%
11	"Развитие здравоохранения"	78	69	95,8%
12	"Развитие культуры"	89	74	95,3%
13	"Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия"	150	119	95,2%
14	"Социальная поддержка граждан"	61	45	95,1%
15	"Обеспечение безопасности населения"	134	114	94,7%
16	"Развитие физической культуры и спорта"	76	58	94,5%
17	"Дети Кубани"	39	33	94,1%
18	"Развитие санаторно-курортного и туристского комплекса"	33	28	92,3%
19	"Обеспечение участия города Сочи в организации и проведении XXII Олимпийских и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года, постолимпийского использования олимпийских объектов"	40	36	90,3%

Продолжение таблицы А.1				
20	"Социально-экономическое и территориальное развитие муниципальных образований"	31	22	89,6%
21	"Комплексное и устойчивое развитие Краснодарского края в сфере строительства, архитектуры и дорожного хозяйства"	49	40	89,6%
22	"Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов, развитие лесного хозяйства"	52	41	88,8%
23	"Развитие жилищно-коммунального хозяйства"	15	5	87,3%
24	"Информационное общество Кубани"	29	22	83,2%
25	"Развитие топливно-энергетического комплекса"	42	18	77,8%
26	"Обеспечение участия Краснодарского края в подготовке и проведении Кубка конфедераций в 2017 году и чемпионата мира по футболу в 2018 году в Российской Федерации"	3	2	66,7%