

© **Молчанова Н.П.,**

к.э.н., доцент каф. «Региональная экономика и природопользование», Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)
Эл. почта: molchanova_n@mail.ru

МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ИНСТРУМЕНТАРИЯ ЦЕЛЕВОГО ПРОГРАММИРОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ (ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА РФ)

Федеральные целевые программы (ФЦП) выступают важнейшим инструментом управления социально-экономическим развитием на региональном уровне. В статье выделяются характерные особенности программно-целевого метода, исследуется прикладной инструментарий, предлагается методический подход к оценке экономической эффективности программных мероприятий при проведении корректировки ФЦП «Юг России», который рекомендуется для использования при разработке и реализации целевых программ.

Ключевые слова: федеральные целевые программы, социально-экономическое развитие, инструментарий, финансирование, региональный уровень управления, программно-целевой подход, макрорегион, программирование.

Программно-целевую деятельность принято рассматривать как систему намеченных и подлежащих осуществлению

мер, действий, проведение которых призвано обеспечить достижение единой, заранее поставленной цели. Различные формы, виды этой деятельности охватывают планирование, прогнозирование, организацию, координацию действий на программно-целевой основе и базируются на общей методологии. В научной литературе эта методология получила название программно-целевого подхода (метода) и наиболее приемлема для процессов выработки и реализации управленческих решений, связанных с задачами проблемного характера, возникающими в различных отраслях экономики и социальной сферы национальной хозяйственной системы страны.

Цель настоящего исследования состоит в выявлении существующих недостатков в практике программирования на субфедеральном уровне и поиске путей совершенствования инструментария, применяемого на практике в процессе разработки и последующей корректировки федеральных целевых программ.

Для реализации заявленной цели нами были поставлены и решены следующие научные задачи:

1. Рассмотрение характерных черт программно-целевого метода управления, выявление его достоинств и недостатков.
2. Анализ существующих научных основ определения экономической эффективности инвестиционных проектов и определение степени их соответствия требованиям современного периода функционирования российской экономики.
3. Подготовка авторской методики оценки эффективности программных мероприятий и федеральной целевой программы в целом, приемлемой для использования в процессе разработки и последующей корректировки документов по программированию социально-экономического развития.

Согласно общему определению, программно-целевой метод есть способ решения крупных и сложных проблем посредством выработки и проведения системы программных мер, ориентиро-

ванных на цели, достижение которых обеспечивает решение возникших проблем. Целевая комплексная программа (ЦКП) понимается как совокупность взаимоувязанных по срокам, исполнителям, ресурсам мероприятий (действий) производственно-технологического, научно-технического, социального, организационного характера, направленных на достижение единой, общей цели. Известны федеральные и региональные, научно-технические, социально-экономические, экологические целевые комплексные программы.

Механизм разработки и реализации федеральных целевых программ базируется на обеспечивающих составляющих, которые включают совокупность инструментов функционального, методического, нормативно-правового, институционального, финансового и информационного обеспечения и содержит несколько этапов.

Первый этап предполагает отбор проблем для программной разработки; второй этап включает принятие решения о разработке целевой программы и ее формирование; третий этап предусматривает экспертизу и оценку целевой программы; четвертый этап содержит утверждение целевой программы; пятый этап предусматривает управление реализацией целевой программы и контроль за ходом ее выполнения.

Следует отметить, что на практике наблюдается формальный характер обоснования необходимости использования программно-целевого подхода. Недостаточно разработан механизм отбора проблем, подлежащих решению посредством разработки и реализации федеральных целевых программ в соответствии с приоритетами социально-экономического развития страны.

Согласно одобренным Правительством Российской Федерации приоритетам и критериям отбора программ, можно сформулировать следующие критериальные оценки проектов федеральных целевых программ, предлагаемых к финансированию из федерального бюджета: при-

оритетный характер проблемы, предлагаемой для программного решения; обоснованность, комплексность и экологическая безопасность программных мероприятий, сроки их реализации; эффективность механизма осуществления программы; необходимость привлечения прежде всего внебюджетных средств, средств бюджетов субъектов Российской Федерации для реализации программы в увязке с возможностями ее государственной поддержки за счет централизованных ресурсов; социально-экономическая эффективность программы в целом, ожидаемые конечные результаты реализации программы и ее влияние на структурную перестройку экономики страны [1].

Реализация утвержденных в установленном порядке Правительством Российской Федерации федеральных целевых программ должна быть направлена прежде всего на развитие социальной инфраструктуры, создание рациональной системы экономического регулирования, обеспечение внутренней и внешней безопасности, активизацию инструментов стимулирования инновационной активности.

Необходимо последовательное ограничение количества одновременно реализуемых федеральных целевых программ и включенных в них инвестиционных проектов и мероприятий. Это позволило бы приблизить потребности в финансировании программ к реальным возможностям федерального бюджета, на деле начать осуществлять принцип полного финансирования программ в установленные сроки. Результатом постепенной оптимизации структуры федеральных целевых программ и входящих в них подпрограмм могла бы стать дальнейшая концентрация выделяемых государственных средств на решение приоритетных задач.

Теоретические основы программно-целевого управления разработаны достаточно глубоко применительно к федеральному и региональному уровням. Наиболее полно и последовательно деятельность по разработке целевых про-

грамм развернута на федеральном уровне управления. Вместе с тем программирование активно практикуется на уровне субъектов Российской Федерации. В период реформирования хозяйственной системы и утверждения рыночных отношений в России возник новый аспект программно-целевого подхода, регулирующий взаимоотношения федерального центра с новыми объектами управления — федеральными округами.

В соответствии с Указами Президента Российской Федерации в нашей стране сформировано восемь федеральных округов [2]. Среди них важное геостратегическое значение занимают Южный федеральный округ (ЮФО), включающий 6 субъектов РФ и Северо-Кавказский федеральный округ (СКФО), включающий 7 субъектов РФ.

В рамках федеративного государства оба вышеназванных объекта программно-целевой деятельности (федеральный округ как макрорегион и субъект Российской Федерации как регион) характеризуют субфедеральный уровень регулирования социально-экономического развития и представляют интерес как для теоретического исследования, так и для практической реализации.

При формировании целевых комплексных программ традиционно используется принципиальная логическая схема, выражаемая формулой: «цели программы — пути достижения программных целей — средства, необходимые для практической реализации путей». Программно-целевой метод позволяет органично сочетать принципы целенаправленности, ресурсообеспеченности, системного подхода. Он направлен на поиск целереализующей системы программных действий, удовлетворяющих одному из двух условий:

✓ достижение заданных величин целевых ориентиров при минимально допустимых затратах ресурсов и в возможно более короткие сроки;

✓ достижение максимально возможного целевого эффекта при заданном (ограниченном) уровне затрат на решение

программной проблемы в определенные сроки.

Для управления социально-экономическим развитием регионов Юга России (в настоящее время в этот макрорегион включаются субъекты ЮФО и СКФО), была разработана и поэтапно реализовывается Федеральная целевая программа (ФЦП) «Юг России» (2002–2006 годы); (2008–2012 годы) [3].

В процессе осуществления программных мероприятий, предусмотренных на 2002–2006 г., вследствие накапливающегося отставания по срокам внедрения, а также в связи с неравномерностью и несвоевременностью финансирования возникла потребность в корректировке Программы в целом и в том числе входящих в ее состав инвестиционных проектов. Автор данной статьи принимала участие в работе по корректировке ФЦП «Юг России», которая проводилась в 2003 г. в рамках госбюджетной НИР согласно договору на ее выполнение между Минэкономразвития России и РГЭУ (РИНХ) (г. Ростов-на-Дону).

Для решения поставленной научной задачи нами были разработаны методические подходы к оценке экономической эффективности реализации программных мероприятий ФЦП «Юг России» Они базируются на официальных документах Правительства РФ. Достаточно полно и разносторонне рекомендуемый порядок изложен в издании, подготовленном Минэкономразвития России совместно с заинтересованными ведомствами [4; 5]. Кроме того, в процессе работы были учтены имеющиеся научные и практические рекомендации отечественных и зарубежных учёных в данной области, представленные в публикациях учебно-методического характера. Наиболее содержательные разработки выполнили Виленский П.Л., Лившиц В.Н., Смоляк С.А., Золотогоров В.Г., Колтынюк Б.А. [6; 7; 8].

Для более полного обоснования перспективности каждого мероприятия с точки зрения весомости предполагаемых результатов его реализации, нами было

рекомендовано оценивать следующие виды эффективности: эффективность программного мероприятия в целом; эффективность участия в программном мероприятии.

Эффективность программного мероприятия — это категория, отражающая соответствие инвестиционного проекта целям и интересам его участников. Эффективность программного мероприятия в целом оценивается с целью определения потенциальной привлекательности проекта для потенциальных участников и поиска возможных источников финансирования. Она включает в себя общественную (социально-экономическую) эффективность проекта и коммерческую эффективность проекта.

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

Оценку экономической эффективности каждого программного мероприятия следует проводить в определенной последовательности. Сначала рассчитываются показатели эффективности программного мероприятия в целом. Это необходимо для получения агрегированной экономической оценки проектных решений и создания необходимых условий для поиска инвесторов. Затем вырабатывается схема финансирования, уточняется состав участников, определяются финансовая реализуемость и эффективность участия в программном мероприятии каждого из участников (кроме кредиторов, для которых эффективность определяется банковской маржой). Такой подход относится также к расчетам региональной и отраслевой эффективности, эффективности участия в проекте отдельных предприятий и акционеров, бюджетной эффективности и пр.

Экономическая эффективность программного мероприятия оценивается в течение расчетного периода, охватывающего временной интервал от начала проекта до его прекращения. Программное мероприятие как финансовая операция, связанная с получением доходов и осуществлением расходов, порождает денежный поток (поток реальных денег), который характеризует зависимость от времени денежных поступлений и платежей при реализации проекта, определяемую для всего расчетного периода. На каждом шаге значение денежного потока характеризуется: притоком, равным размеру денежных поступлений (или результатов в стоимостном выражении) на этом шаге; оттоком, равным платежам на этом шаге; сальдо (активным балансом, эффектом), равным разности между притоком и оттоком.

Дисконтированием денежных потоков называется приведение их разновременных (относящихся к разным шагам расчета) значений к их ценности на определенный момент времени, который называется моментом приведения. Последний может не совпадать с базовым моментом. Дисконтирование применяется к денежному потоку, выраженным в текущих, или дефлированных, ценах и в единой валюте.

Основным экономическим нормативом, используемым при дисконтировании, является норма дисконта, выражаемая в долях единицы или процентах в год. Она является экзогенно задаваемым основным экономическим нормативом, используемым при оценке эффективности программного мероприятия. В зависимости от специфики инвестиционного проекта различаются следующие нормы дисконта: коммерческая, участника проекта, социальная и бюджетная. Например, коммерческая норма дисконта применяется при оценке коммерческой эффективности проекта; она определяется с учетом альтернативной (т.е. связанной с другими проектами) эффективности использования капитала.

К показателям, рекомендуемыми для расчетов эффективности программного мероприятия, относятся: чистый доход; чистый дисконтированный доход; внутренняя норма доходности; срок окупаемости; потребность в дополнительном финансировании (стоимость проекта, капитал риска); индексы доходности затрат и инвестиций; группа показателей, характеризующих финансовое состояние предприятия — участника проекта.

Условия финансовой реализуемости проекта и значения показателей эффективности рассматриваются на основании денежного потока, конкретные составляющие которого зависят от оцениваемого вида эффективности. Чистый дисконтированный доход (ЧДД), как накопленный дисконтированный эффект за расчетный период, характеризует превышение суммарных денежных поступлений над суммарными затратами для данного проекта с учетом неравноценности эффектов (а также затрат и результатов), относящихся к различным моментам времени. Для признания программного мероприятия эффективным необходимо, чтобы ЧДД проекта был положительным.

Основным информационным документом, положенным в основу научного исследования, стала вторая редакция ФЦП «Юг России» (2002–2006 гг.), утвержденная Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2003 г. № 310. В новом действующем варианте количество программных мероприятий было существенно сокращено по сравнению с первоначальным вариантом Программы вследствие чрезмерно обширного перечня инвестиционных проектов и возникших у властных структур опасений по поводу своевременности их завершения и полного обеспечения финансовыми ресурсами.

Из общей совокупности программных мероприятий нами были выделены проекты, имеющие коммерческую направленность, и определена их экономическая эффективность при различных условиях реализации. Названные проекты стали объектом последующего анализа и

сегментации. Оценку экономической эффективности реализации программных мероприятий ФЦП «Юг России» в целом было признано целесообразным производить посредством определения общей совокупной эффективности отдельных инвестиционных проектов, направленных на получение коммерческого эффекта. Авторская методика оценки эффективности программных мероприятий и Федеральной целевой программы в целом подробно изложена в журнале «Финансовые исследования» № 8 за 2004 г. [9]

Методика расчета по каждому инвестиционному проекту базируется на использовании формул первоначальной стоимости, нормы дисконта, новой (конечной) стоимости и экономической эффективности от реализации программного мероприятия. Экономическая эффективность программного мероприятия определяется как разность между новой (конечной) стоимостью конкретного проекта и объемом финансовых ресурсов, выделенных на его реализацию. Общая экономическая эффективность мероприятий Программы определяется как суммарная экономическая эффективность всех проектов, направленных на получение коммерческого эффекта.

В практической деятельности объективно наличествуют разнообразные проблемы организационного и экономического характера, затрудняющие применение программно-целевого подхода в территориальном управлении, которые объективно предопределяют целесообразность модернизации деятельности по программированию социально-экономического развития. Для преодоления накопившихся несовершенств представляется целесообразным рекомендовать поэтапное уменьшение числа федеральных целевых программ, разрабатываемых для макрорегионов (федеральных округов) и регионов (субъектов Российской Федерации). Данная мера будет способствовать ориентации потенциальных объектов инвестирования на формирование собственных программ регионального развития

без целевого привлечения средств федерального бюджета. Такому подходу должна соответствовать и проводимая Правительством страны политика, направленная на увеличение числа субъектов Российской Федерации с достаточной бюджетной обеспеченностью. Соблюдение названных оснований позволит Минэкономразвития России сосредоточиться на межрегиональных целевых программах, ведомственных программах, а также на программах проблемных территорий, не совпадающих с границами субъектов Российской Федерации.

Далее, следовало бы закрепить наметившиеся тенденции по сокращению количества принимаемых на разных уровнях управления территориальных программ. Это создает предпосылки для проведения работы по ранжированию направлений инвестирования при формировании перечня инвестиционных проектов в составе федеральных целевых программ. Такая мера позволит обеспечить концентрацию различных видов ресурсов, а также принятие мер институционального характера, направленных на повышение эффективности расходования бюджетных средств в рамках реализуемых программ.

Одновременно при разработке территориальных программ необходимо было бы ужесточить требования к целям, структуре, составу приоритетных мероприятий, сосредоточив усилия на инвестиционных проектах, дающих наибольшие мультипликационные эффекты для экономики и социальной сферы административно-территориальных образований. Нужно создавать такие внутренние и внешние условия, при которых каждая программа по мере её развёртывания переходила бы на режим самофинансирования и саморазвития. Иными словами, реализуемые мероприятия с быстрой окупаемостью затрат permanently создавали бы средства для обеспечения финансирования последующих мероприятий программы.

И, наконец, территориальные целевые программы, разрабатываемые, как пра-

вило, на средне- и долгосрочный периоды, должны корректироваться, обновляться, адаптироваться к изменяющимся целям и условиям. Необходимо проводить мониторинг реализуемых программ (в режиме реального времени) и периодическую корректировку (как правило, один раз в год) состава, объемов финансирования и сроков реализации программных мероприятий.

При практическом достижении сформулированных выше положений требуют совершенствования методические основы и инструментарий анализа эффективности инвестиционных проектов и результативности важнейших этапов реализации каждой программы как системы, а не только как суммы отдельных мероприятий, для которых применяются частные (отечественные и зарубежные) методики оценки эффективности.

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

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Приоритеты и критерии отбора программ. Утверждены протоколом № 23 заседания Правительства Российской Федерации от 26 июня 2003 г. (<http://fcp.vpk.ru/npd/materialskzased.htm>)

2. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» с учетом изменений и дополнений, внесенных Указом Президента РФ от 19 января 2010 г. № 82. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (<http://www.consultant.ru>).

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2001 г. № 581 (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 29 мая 2003 г. № 310) и постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2008 г. № 10. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (<http://www.consultant.ru>).

4. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация. Утвержден Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 (редакция от 24 мая 2010 г.) Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (<http://www.consultant.ru>).

5. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов: (Вторая редакция) / Министер-

ство экономики РФ, Министерство финансов РФ, Государственный Комитет по строительству, архитектуре и жилищной политике; рук. авт. кол.: Коссов В.В., Лившиц В.Н., Шахназаров А.Г. — М.: ОАО «НПО Издательство «Экономика», 2000. — 421 с.

6. Виленский П.Л., Лившиц В.Н., Смоляк С.А. Оценка эффективности инвестиционных проектов: Теория и практика. — М.: Дело, 2001. — 832 с.

7. Золотогоров В.Г. Инвестиционное проектирование. — Мн.: ИП «Экоперспектива», 1998. — 463 с.

8. Колтынюк Б.А. Инвестиционные проекты. — СПб.: Издательство Михайлова В.А., 2000. — 422 с.

9. Молчанова Н.П. Методические подходы к оценке эффективности программных мероприятий (на примере ФЦП «Юг России») // Финансовые исследования. — 2004. — № 8. — С.68–74.