

Клюева Т.Г.,

соискатель,

Государственный институт экономики, финансов, права и технологий

Актуальные вопросы управления региональными инвестиционными программами экологического домостроения

В статье раскрыты особенности программно-целевого управления в регионах с учетом принципов устойчивого хозяйствования. Выявлены недостатки, снижающие эффективность программно-целевого управления и представлен авторский подход к его оптимизации на примере Московской области.

Ключевые слова: региональная экономика, программно-целевое управление, экологическое домостроение, устойчивое развитие.

В современных условиях одним из важнейших элементов механизма управления в регионах являются целевые инвестиционные программы. Актуальность программно-целевого метода обусловлена наличием в регионах острых, требующих быстрого эффективного решения социальных, экологических и экономических проблем. Значительная часть населения не имеет качественного жилья, что вызывает социальную напряженность в обществе, приводит к повышению заболеваемости и снижению трудоспособности населения региона. Расточительное отношение к природной среде, низкоэффективное использование природных ресурсов, технической и информационной базы приводит к ухудшению экологической ситуации в большинстве субъектов РФ. Результатом воздействия этих факторов по праву можно считать отрицательную динамику валового регионального продукта.

Приоритетность программно-целевого управления (ПЦУ) определяется также прошлым положительным опытом. В российской практике управления, программно-целевой метод как таковой был успешно применен еще в конце 20-го – начале 30-го десятилетия XX в. В частности в 1922 г. был разработан государственный план электрификации России, являвшийся комплексной программой не только по развитию электроэнергетики, но и экономики в целом. В советский период осуществлялись программы по миграции населения, в т.ч. и за счет использования механизма дефицита жилья, в целях оптимизации размещения производительных сил.

Основной инструмент управления советского периода – пятилетние планы развития народного хозяйства СССР. Они являлись центральным элементом комплексного планирования социально-экономического развития страны и были предназначены для воплощения конкретных социальных, технических, экономических задач в рамках долгосрочного плана развития страны. В соответствии с пятилетними планами разрабатывались годовые планы. Таким образом, существовала система директивных долгосрочных,

среднесрочных и текущих планов. Позднее, в 1980 г., Госпланом СССР были утверждены «Методические указания к разработке целевых комплексных программ по решению региональных проблем, формированию и развитию территориально-производственных комплексов». Принятие данного документа явилось, по сути, началом широкого использования программ для решения проблем региональной экономики. В целом, следует отметить, что ПЦУ в СССР позволило обеспечить сбалансированность и динамический рост экономики.

В настоящее время анализируемый подход также является основополагающим в системе государственного управления. Однако в силу множества причин, важнейшей из которых можно считать смену экономического уклада, эффективность ПЦУ недостаточна. Большинство региональных проблем остаются по-прежнему актуальными. Принципы формирования и реализации программ требуют корректировки в соответствии с динамичной экономической ситуацией, изменением положения регионов в социально-экономическом развитии России и принципами устойчивого хозяйствования. В связи с этим в рамках данной статьи считаем необходимым выявить факторы, снижающие эффективность ПЦУ и оценить перспективы применения региональных инвестиционных программ экологического домостроения в качестве способов решения насущных проблем субъектов РФ и формирования устойчивого хозяйствования.

Устойчивая экономика подразумевает удовлетворение человеческих потребностей с учетом перспективы, т.е. хозяйство строится не по принципу возрастающего потребления, а по принципу сохранения ресурсного потенциала. При этом качество сегодняшнего потребления не снижается. Несомненно, устойчивое развитие предполагает синтез экономики и экологии в единую систему. Очевидно, что построение экономики в соответствии с концепцией устойчивого развития предполагает всестороннюю экологизацию, в т.ч. и жилищной сферы. В этой связи представляется целесообразной реализация региональных программ по экологическому домостроению.

По мнению автора, «региональная инвестиционная программа экологического домостроения» - это совокупность согласованных по ресурсам, исполнителям и срокам реализации нормативных, хозяйственных, социальных, инвестиционных, экологических и иных мероприятий (проектов) по строительству, распределению, обмену и потреблению экологического жилья, нежилых экологических зданий и формирования экологического мировоззрения общества в целях решения жилищной, энергетической и иных проблем региона.

Среди существенных характеристик региональных инвестиционных программ экологического домостроения считаем необходимым выделить следующие.

1. Целевая направленность.

Программа разрабатывается и осуществляется в целях решения крупномасштабных региональных проблем. Так как программа направлена

на достижение нескольких целей возможно создание подпрограмм, каждая из которых будет соответствовать одному из данных целевых ориентиров. Степень достижения целей и будет впоследствии являться признаком эффективности реализации программы. Следует также отметить, что программа должна содержать количественные целевые показатели, сравнение фактических и плановых значений которых позволяет контролировать ход реализации программы и ее эффективность.

2. Системный характер задач и ресурсов.

Эффективность программы непосредственно зависит от взаимоувязки намеченных в программе мероприятий и ресурсов, необходимых для их осуществления, в т.ч. и финансовых. Необходимо заметить, что недостатком современного периода применения программно-целевого подхода к управлению в регионах является невыполнение именно этого условия. Бюджетных средств недостаточно для выполнения масштабных мероприятий. Соответственно, мероприятия выполняются частично или реализация программы приостанавливается до момента получения финансирования. Такой фактор, несомненно, отражается на результативности программы.

3. Ограничение по времени реализации.

Программы имеют ограниченный период их осуществления. Исполнение программных мероприятий, как правило, проводится в несколько этапов. Могут быть реализованы как среднесрочные, так и долгосрочные программы экологического домостроения.

4. Наличие государственного заказчика.

По сложившейся практике региональные инвестиционные программы экологического домостроения могут быть разработаны в качестве элементов федеральных целевых программ или инициированы органами власти субъекта РФ. Функции государственного заказчика состоят в подготовке (составлении задания на формирование), управлении действиями разработчиков, управлении исполнителями программы, в т.ч. контроле использования средств, выделяемых на реализацию программы.

5. Утверждение органами власти субъектов РФ.

В качестве региональной программы можно признать только прошедший в установленном порядке процедуру утверждения проект программы, отвечающий требованиям к проектам такого рода.

Реализация региональных программ экологического домостроения способствует достижению как минимум трех целей региональной политики Российской Федерации [3]: гарантированию социальных прав граждан, установленных в Конституции Российской Федерации, предотвращению загрязнения окружающей среды, а также комплексной экологической защиты региона, максимальному использованию природно-климатических особенностей регионов. Подробно, значение данных программ в экономике региона рассматривались автором ранее.

Переходя к изучению эффективности ПЦУ, отметим, что она является результативным показателем, складывающимся под влиянием прямых и

косвенных факторов. В настоящее время уровень эффективности можно характеризовать как средний. Автор солидарен с мнениями многих экономистов в том, что эффективность ПЦУ в регионах снижается по следующим причинам:

- недофинансирование программ из бюджетных источников;
- расходование средств на непрограммные цели;
- установление в программах заведомо недостижимых целевых индикаторов;
- отсутствие экспертизы на предмет соответствия мероприятий и обеспечивающих реализацию программы средств;
- низкую инвестиционную привлекательность программных мероприятий.

По словам Т.Ю. Семеновой, программы формируются без учета ресурсного потенциала регионов и реальных возможностей государственной поддержки. Справедливо и утверждение Т.Ю. Семеновой о том, что соответствие программных целей располагаемым и потенциальным ресурсам, необходимым для их достижения, является одной из наиболее уязвимых свойств программно-целевого метода управления [5]. Кроме того, программы могут являться не средством решения региональных проблем, а инструментом получения финансовых ресурсов из бюджета.

Действительно, практически ни одна региональная программа не исполнена с соблюдением сроков и объемов финансирования. В подтверждение приведем результаты анализа динамики финансирования двух целевых региональных программ, связанных с домостроением (табл. 1). Для проведения анализа были выбраны долгосрочные целевые региональные программы с одинаковым периодом реализации «Разработка Генерального плана Московской области на период до 2020 года» и «Жилище» на 2009-2012 годы» в связи с тем, что данные программы корреспондируют с предметом исследования. Так, в качестве цели программы «Разработка Генерального плана Московской области на период до 2020 года» выступает разработка Генерального плана развития Московской области, определяющего деятельность органов государственной власти по преобразованию пространства региона с целью обеспечения создания градостроительными средствами условий повышения качества жизни населения и роста экономики Московской области, а также устойчивое развитие Московской области в интересах настоящего и будущих поколений [2]. Программа «Жилище» направлена на формирование рынка доступного жилья и обеспечение комфортных условий проживания для жителей Московской области [1].

Таблица 1 - Анализ динамики финансирования долгосрочных целевых программ Московской области в сфере домостроения в 2009-2010 гг.

Наименование программы	Наименование источника	Предусмотрено программой, тыс. руб.			Удельный вес в составе расходов бюджета, %		Профинансировано, тыс. руб.			Выполнение плана по финансированию, %		
		2009 г.	2010 г.	всего	2009г.	2010г.	2009 г.	2010 г.	всего	2009г.	2010г.	всего
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1. «Разработка Генерального плана Московской области на период до 2020 года»	бюджет Московской области	17277,00	8198,00	25475,00	0,006	0,003	2000,00	8198,00	10198,00	11,58	100,00	40,03
2. «Жилище» на 2009-2012 годы»	бюджет Московской области	17664,00	7358822,00	7376486,00	0,007	3,03	9533,60	2540130,40	2549664,00	53,97	34,52	34,56
	федеральный бюджет	190252,10	2557823,60	2748075,70	-	-	180932,60	255610,40	436543,00	95,10	9,99	15,89
	бюджет муниципальных образований	200784,00	571553,00	772337,00	-	-	176518,80	40310,30	216829,10	87,91	7,05	28,07
	внебюджетные источники	1737773,30	8847840,00	10585613,30	-	-	2610618,00	1346607,80	3957225,80	150,23	15,22	37,38
Итого по программам		2163750,40	19344236,60	21507987,00	-	-	2979603,00	4190856,90	7170459,90	137,71	21,66	33,34

Источник: составлено автором

По данным табл. 1 видно, что поступление финансирования из бюджета Московской области варьируется от 34,52 до 100%. Из необходимых 7376486 тыс. руб. на программу «Жилище» в 2009-2010 гг. профинансировано только 2549664 тыс. руб. или 34,56%. Аналогична ситуация и с финансированием программы по разработке генерального плана области. В 2009 г. было выделено из бюджета 11,58% от суммы, требующейся для реализации мероприятий программы в этом году. За 2009-2010 гг. величина финансовых ресурсов, полученных из регионального бюджета, составила 10198 тыс. руб. или 40,03% от запланированного в программе объема.

Средства из федерального бюджета и бюджетов муниципальных образований также выделяются не в полном объеме. Несколько иначе выглядит динамика финансирования из внебюджетных источников. В 2009 г. план по финансированию удалось выполнить на 150,23%. Следует уделить внимание показателю удельного веса. С нашей точки зрения планирование финансовых ресурсов в размере 3,03% от совокупной величины расходов регионального бюджета является неверным. В итоге это оказало влияние на обеспечения финансирования только 34,52% планового объема. Неравномерна также динамика финансирования в течение периода реализации программ.

Таким образом, недостатки ПЦУ проявляются как на этапе формирования программ, так и на этапе их непосредственной реализации. Соответственно, вся система управления нуждается в корректировке.

Автор предлагает осуществлять ПЦУ экологическим домостроением в Московской области по следующей схеме (рис. 1). Важнейшую роль согласно авторской модели должен играть Координационный совет по управлению региональными программами экологического домостроения. В число основных функциональных задач Координационного совета входят:

- распределение сфер ответственности и организация взаимодействия между исполнителями программы;
- проведение мониторинга и оценки эффективности программы;
- осуществление корректировки ресурсного обеспечения или иных положений программы, за исключением снижения целевых показателей;
- обеспечение публичности (открытости) информации о ходе реализации программы для всех заинтересованных лиц.

Обязанности по исполнению мероприятий региональной программы экологического домостроения должны быть возложены на определенные министерства и ведомства Московской области в пределах их компетенции.

Также в исполнении программы принимают участие органы местного самоуправления муниципальных образований Московской области, субъекты финансово-хозяйственной деятельности: организации всех форм собственности заинтересованные, индивидуальные предприниматели, физические лица.

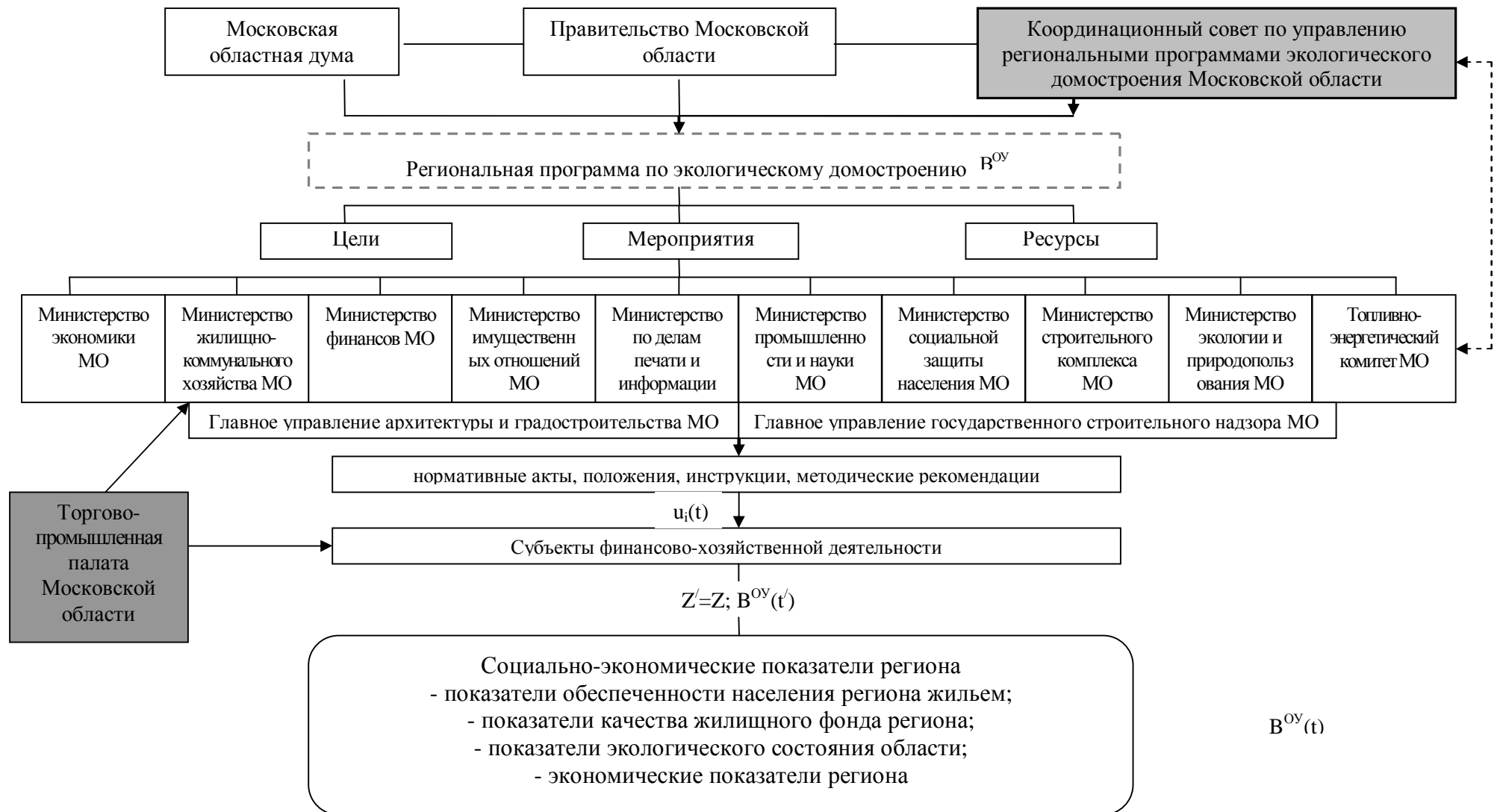


Рисунок 1 – Концептуальная модель системы управления программами экологического домостроения в Московской области

Особое внимание в модели управления необходимо уделить т.н. «черному ящику», упорядочивающему цели субъектов финансово-хозяйственной деятельности в регионе и управляющей системы, задачей которой является наиболее эффективная реализация программы. С точки зрения автора, в роли такого ящика должна выступать Торгово-промышленная палата Московской области (ТПП МО). ТПП посредством различных механизмов способна скорректировать цели бизнес-структур таким образом, что инвестиции в мероприятия программы экологического домостроения станут для них приоритетным направлением деятельности.

Резюмируя вышеизложенное, отметим, что применение принципа единоначалия к системе ПЦУ позволит устранить недостатки, присущие современному механизму. Использование разработанной автором схемы позволит выстроить управленческие взаимоотношения региональной власти, бизнес-структур и гражданского общества, адекватные новым для России экономическим условиям.

Литература

1. Об утверждении долгосрочной целевой программы Московской области «Жилище» на 2009-2012 годы [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Московской обл. от 27 мар. 2009 г. №241/12 (с изм. от 22 июл. 2009 г., 09 окт. 2009 г., 02 дек. 2009 г., 31 дек. 2009 г., 21 июн. 2010 г., 04 авг. 2010 г.): Справочно-информационная система «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении долгосрочной целевой программы Московской области «Разработка Генерального плана Московской области на период до 2020 года» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Московской обл. от 8 окт. 2008 г. №911/38 (с изм. от 03 авг. 2009 г., 08. окт. 2009 г., 19 апр. .2010 г.): Справочно-информационная система «КонсультантПлюс».
3. Основные положения региональной политики в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 03.06.1996 №803: Справочно-информационная система «КонсультантПлюс».
4. Кажмуратов, К.К. Разработка региональных целевых программ (На прим. КазССР) [Текст] / К.К. Кажмуратов, Е.Ф. Сагимбаев, Д.Ш. Мухамеджанова и др., Отв. ред. К.К. Кажмуратов; АН КазССР, Ин-т экономики. - Алма-Ата: Наука КазССР, 1990. – 138 с. - ISBN 5-628-00527-4.
5. Семенова, Т.Ю. Программно-целевое управление инновационным развитием региона [Электронный ресурс] / Т.Ю. Семенова // Проблемы современной экономики . – 2007. – №3 (23).