

БЕЗОПАСНОСТЬ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ*

© 2016 Н.П. Паздникова**

Ключевые слова: регион, социально-экономическая система, программно-целевое управление, безопасность, оценка, эффективность, результативность, факторы подвижности, финансирование, кластер.

Анализируются возможные способы управления государственными программами на примере конкретного региона с учетом оценки платформы финансовой безопасности. На базе проведенного исследования существующих научных подходов применительно к безопасности программно-целевого управления предложен авторский подход, где особый акцент сделан на угрозы и риски неэффективного исполнения целевых программ в предшествующих периодах.

С 2014 г. на территории субъектов Российской Федерации начался переход на новый механизм управления экономическими системами, сочетающий в себе бюджетное и стратегическое планирование. Результат такого комбинирования - появление государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъекта Российской Федерации и муниципальных программ. Переход на принципы программно-целевого управления, неоднократная структурная перестройка органов власти не позволили преодолеть низкую эффективность использования общественных ресурсов по причинам, которые не могут быть устранены мгновенно. Для представления полной картины низкой эффективности и результативности реализации государственных программ в регионах необходимо оценивать платформу безопасности экономической системы и те условия, в которые погружены государственные программы в процессе их реализации¹.

В данной связи безопасность региональной экономической системы должна рассматриваться с точки зрения оценки эффективности процесса управления государственными программами на основе системы показателей конечного результата (ПКР) достижения цели и задач программы, в свою очередь, базирующихся на оценке показателей непосредственного результата (ПНР) выполнения программных мероприятий. Оценка системы показателей "ПКР - ПНР" должна

учитывать условия внедрения программно-целевого управления в социально-экономическую систему и отражать особенности изменения вектора развития региона, его кластерную политику. Именно ПКР являются не только показателями эффективности реализации программы, но и индикаторами финансовой безопасности, отражающими степень влияния программ на уровень изменения установленной сферы, отрасли, кластера, общественных отношений.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации и экономической литературе единого определения понятия "безопасность программно-целевого управления" не существует.

Широкий круг научных подходов относительно финансовой безопасности региона, оценки угроз экономической системы и эффективности управления общественными ресурсами порождает различные подходы и к понятию "безопасность программно-целевого управления". Большинство экспертов под финансовой безопасностью (далее - безопасностью) программно-целевого управления понимают угрозу неэффективного и нерезультативного исполнения государственных программ, что требует объективной оценки².

В современной теории управления системами можно выделить несколько научных подходов к оценке угроз управления целевыми программами, которые выражены в кон-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Минобрнауки России, проект (№ 2014/152 тема № 1487) "Инновационное развитие территории и решение ключевых проблем урбанистики".

** Паздникова Наталья Павловна, кандидат экономических наук, доцент Пермского национального исследовательского политехнического университета. E-mail: pazdnikovan@mail.ru.

цептуальных взглядах как отечественных, так и зарубежных ученых.

Один из наиболее распространенных подходов оценки безопасности программно-целевого управления социально-экономическими системами основывается на анализе процессов управления, затрачиваемых ресурсов и полученных результатов. С точки зрения процессно-системного подхода в качестве меры повышения эффективности следует оценивать достигнутый уровень реализации мероприятий, предполагаемых в установленном периоде. В рамках оценки процессной эффективности исследуются управленческие действия в отношении государственных программ, измеряется фактический результат за определенный промежуток времени. Соотношение запланированных и фактических результатов позволяет оценить уровень реализации государственной программы и сделать вывод об эффективности/неэффективности программно-целевого управления³. С такой трактовкой нельзя не согласиться.

Однако, на наш взгляд, реализация модели оценки платформы безопасности программно-целевого управления должна основываться не столько на текущей оценке, сколько на оценке предшествующего периода, что позволяет наиболее четко представлять существующие угрозы и возможные риски⁴.

На примере Пермского края оценим безопасность программно-целевого управления для социально-экономической системы региона на основе модели, представленной ниже следующим алгоритмом.

Во-первых, с 2012 г. в Пермском крае начал осуществляться переход на программный бюджет, поэтому период оценки выбран 2012 - 2013 гг. Исполнение краевого бюджета в разрезе управленческой структуры осуществлялось через бюджет текущих расходов и бюджет развития. При этом важной составляющей в бюджете развития составляли целевые программы, плановый объем средств которых был освоен на 80% и 78,5%, соответственно, в 2012 - 2013 гг.⁵

Во-вторых, оцениваемые программы будут носить название "предгосударственные программы", основные признаки которых: а) существование в бюджетном процессе до внедрения государственных программ субъекта Российской Федерации; б) срок реализации свыше одного года; в) охват всех видов суще-

ствовавших программ того периода (федеральные, долгосрочные, ведомственные, краевые), реализуемые на территории региона.

Заметим, что в период 2012 и 2013 гг. на территории Пермского края реализовывалось 32 и 39 программ, из них к предгосударственным можно отнести 25, что составляет 78,1 и 64,1%, соответственно, от общего количества целевых программ.

За исследуемый период осуществлялась реализация следующих видов предгосударственных программ:

- ◆ 20 долгосрочных целевых программ (80%);
- ◆ 3 ведомственные целевые программы (12%);
- ◆ 2 краевые целевые программы (8%).

В-третьих, для определения эффективности программно-целевого управления Пермского края в рамках функционально-целевых направлений выделены шесть кластеров стратегического целеполагания: территориальное развитие, социальная политика, экономическая политика, природопользование и инфраструктура, общественная безопасность и эффективное управление. Все исследуемые программы сгруппированы по кластерам на основе следующих критериев: целеполагание программы, структура управления и ответственный исполнитель, ожидаемые результаты.

В-четвертых, система оценки эффективности предгосударственных программ проводится на основе методики, используемой для государственных программ, и включает в себя три показателя:

- ◆ S_t - показатель затрачиваемых ресурсов - уровень финансирования:

$$S_t = (S_{nit}) / (S_{\phi it}) \cdot 100, \quad (1)$$

где $S_{\phi it}$ - фактический объем финансирования в год t ; S_{nit} - запланированный объем финансирования в год t ;

- ◆ H_t - показатель достигнутых результатов - интегральная результативность:

$$H_t = \frac{\sum P_{it}^{mi}}{m} \cdot 100, \quad (2)$$

где P_{it} - индекс результативности по i -му показателю в год t ; m - количество показателей программы;

♦ \mathcal{E}_t - процессный показатель - эффективность управления программой:

$$\mathcal{E}_t = H_t / S_t \cdot 100, \quad (3)$$

где S_t - уровень финансирования программы в год t ; H_t - интегральная оценка результативности программы в год t .

Полученные результаты систематизируют относительную эффективность программно-целевого управления и всех сопутствующих показателей по шести кластерам социально-экономического развития. Установлены следующие особенности:

♦ региональным законодательством в период 2012-2013 гг. утверждено финансирование целевых программ на общую сумму 7 286 505,1 и 7 975 142,2 тыс. руб., соответственно, а фактическое исполнение составило 74,9 и 79,5%. Оценивая уровень финансирования предгосударственных программ Пермского края, можно отметить ежегодный стабильный, но невысокий уровень финансирования - 71,7% в 2012 г. и 68,9% в 2013 г. По итогам 2013 г., в крае общий уровень финансирования снизился на 2,8% по сравнению с 2012 г., что объясняется подготовительной ситуацией внедрения государственных программ;

♦ диапазон уровня финансирования варьируется в 2013 г. от 0 до 85,4%, а в 2012 г. - от 0 до 99,5%. Низкий уровень финансирования сложился по трем программам: “Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Пермского края на 2010-

2020 годы” - 21,6-25,9%, “Комплексный инвестиционный план модернизации города Чусового Пермского края на 2010 - 2015 годы” - 31,3-0%, “Развитие и использование минерально-сырьевой базы Пермского края на 2012 - 2020 годы” - 17,1 - 75% (рис. 1). Это, в свою очередь, отразилось на состоянии кластеров и программно-целевом управлении в целом.

Невысокий уровень финансирования объясняется тем, что из шести кластеров наибольший уровень финансирования программ в период 2012-2013 гг. приходится на кластер “Эффективное управление”, а наименьшее финансирование произошло по кластерам “Развитие территорий”, “Природопользование и инфраструктура” и в 2013 г. - “Экономическое развитие”. А конкретно по кластеру “Развитие территорий” на реализацию двух программ профинансировано 55,6 и 44,6, соответственно. Наименьшее освоение средств по ДЦП “Комплексный инвестиционный план модернизации города Чусового Пермского края на 2010-2015 годы” - 31,3%, при этом в 2013 г. финансирование не осуществлялось вообще. Однако интегральная результативность достигнута на 125% в 2012 г. и на 104,3% в 2013 г. По кластеру “Природопользование и инфраструктура” на реализацию пяти программ профинансировано 52,9 и 71,5%, соответственно. Существенно недофинансированы “Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Пермского края на 2010 - 2020 годы” (21,6/25,9%) и “Развитие и использование мине-

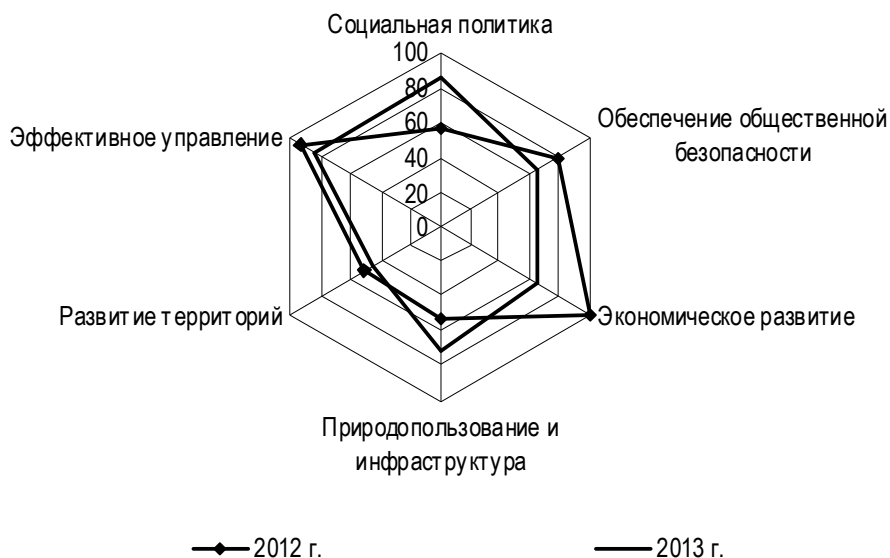


Рис. 1. Уровень финансирования предгосударственных программ в Пермском крае

рально-сырьевой базы Пермского края на 2012-2020 годы” (17,1/75%), однако интегральная результативность варьируется от 128 до 88%. Высокий уровень результативности наблюдается в кластере “Охрана и воспроизводство объектов животного мира, отнесенных к охотничьим ресурсам, и среды их обитания в Пермском крае на 2012-2016 годы” (93,3/449,8%)⁶.

Таким образом, при нулевом и минимальном финансировании программ наблюдается высокий уровень интегральной результативности, что свидетельствует либо о необъективном проведении мониторинга, либо о существенном завышении программных расходов при их планировании. Кроме того, следует отметить, что отсутствуют программы, которые полностью профинансированы, но результативность оставляет желать лучшего. Из вышесказанного следует заметить, что

финансирование ряда программ с низким уровнем финансирования осуществлялось за счет средств ранее существовавшего регионального фонда софинансирования расходов (РФСР), что указывает на низкую эффективность использования средств фондом при применении программно-целевого метода стратегического планирования и исполнения бюджета. Кроме того, одной из причин низкого уровня финансирования можно назвать слабое межведомственное взаимодействие, которое усложняет процесс работы с программами.

Как видно из рис. 2, интегральная результативность в исследуемый период превышает 100% и составляет 101,7 и 102,7%, соответственно, но при этом можно установить следующие взаимосвязки по большинству кластеров: хаотичность интегральной результативности во времени, т.е. обратная

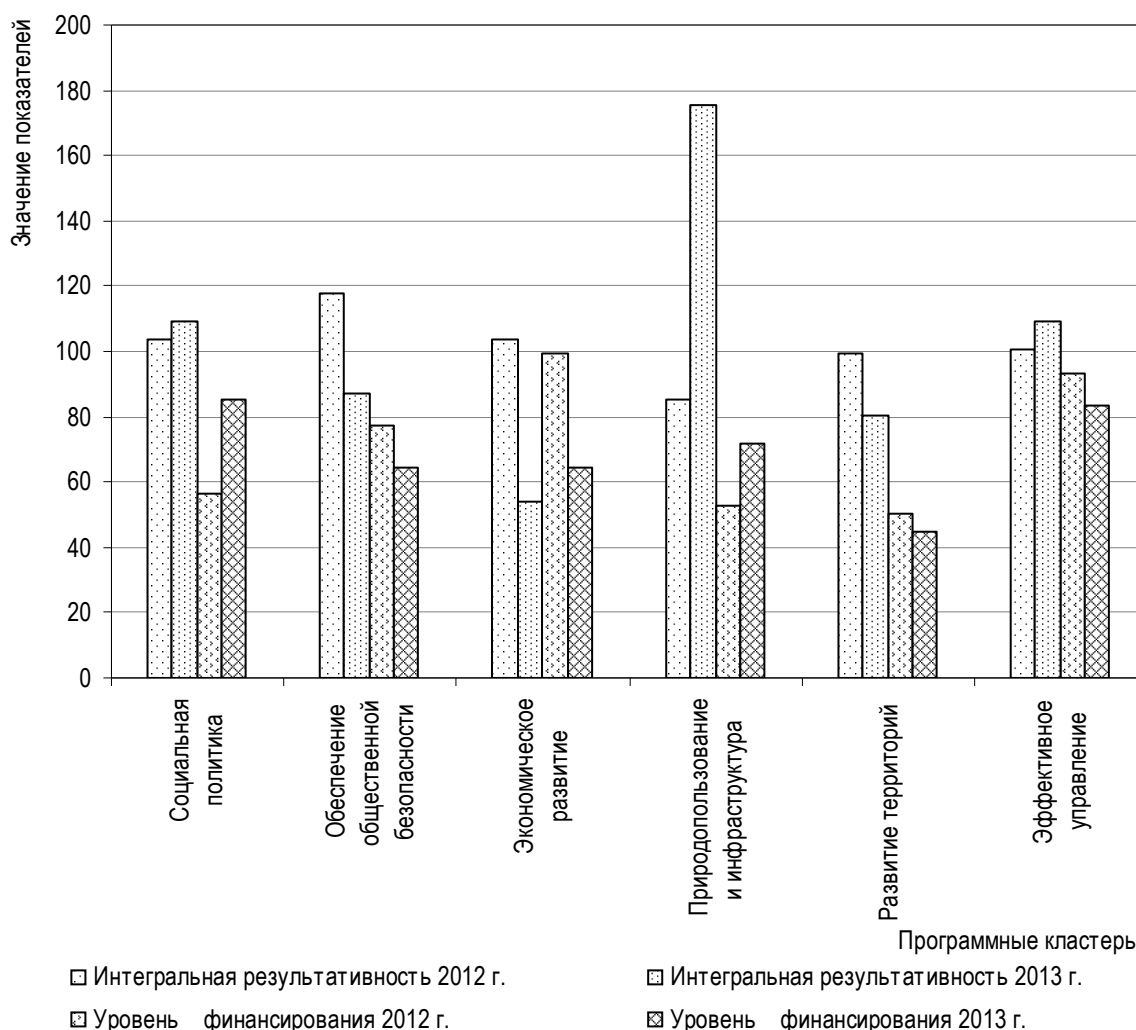


Рис. 2. Взаимосвязь уровня финансирования и интегральной результативности программ Пермского края в 2012 - 2013 гг.

зависимость одних и тех же показателей во времени; обратная зависимость между уровнем финансирования и показателями интегральной результативности.

Согласно полученным результатам, показатель эффективности программного управления (\mathcal{E}) за период 2012-2013 гг. находится на стабильно высоком уровне (181,5-150,8), не имеет существенных скачков и падений по всем исследуемым кластерам, за исключением кластера “Эффективное управление”. Однако в 2012 г. эффективность управления программами (\mathcal{E}) пяти кластеров выше по сравнению с 2013 г., и данный показатель варьируется от 104,4% для кластера “Экономическое развитие” (2013 г. - 83,3%) до 286,7% в кластере “Природопользование и инфраструктура” (2013 г. - 245,6%).

Следовательно, как видно из рис. 3, наблюдается тесная взаимосвязь показателей “эффективность”, “уровень финансирования” и “интегральная результативность программы”, но в период 2012-2013 гг. степень влияния их друг на друга существенно отличается.

Обратная зависимость показателей эффективности управления от уровня финансирования в 2012 г. кардинально меняется на прямую зависимость всех трех показателей в 2013 г., т.е. чем больше уровень финансирования программы, тем выше результативность и эффективность, за исключением кластера “Эффективное управление”, где достаточное финансирование отразилось только на результативности, но эффективность исполнения низкая.

В-пятых, завершающим этапом оценки безопасности программно-целевого управления является определение общего уровня эффективности управления предгосударственными программами с учетом установленных критериев (табл. 1).

Проведенная оценка безопасности программно-целевого управления для социально-экономической системы Пермского региона за исследуемый период показала высокий уровень эффективности исполнения предгосударственных программ в 68% случаях; в 20 и в 12% случаев, соответственно, запла-

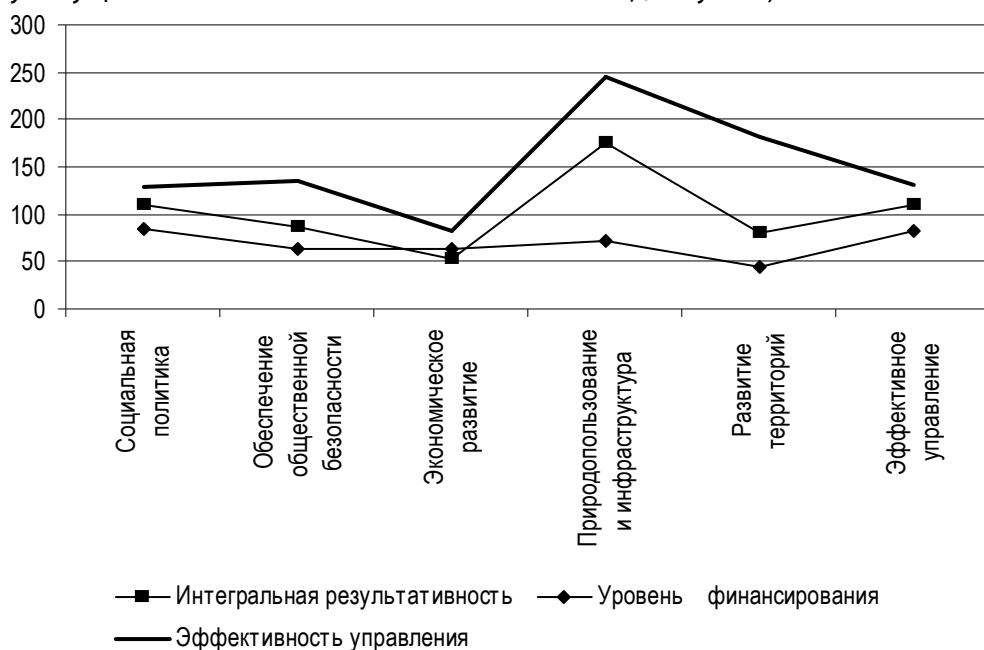


Рис. 3. Взаимосвязь уровня финансирования, интегральной результативности и эффективности управления предгосударственными программами Пермского края в 2012-2013 гг.

Таблица 1

Шкала оценки эффективности программного управления предгосударственными программами

№ п/п	Тип влияния	Уровень эффективности	Значение \mathcal{E}_t
1	Высокоэффективный	Высокий	Более 100%
2	Эффективный	Запланированный	80% - 100%
3	Слабоэффективный	Средний	50% - 80%
4	Неэффективный	Низкий	Менее 50%

нированный уровень эффективности; в 4 и в 12% случаев, соответственно, слабоэффективный, и в 8% случаев неэффективный. В целом данные факты свидетельствуют о достаточной эффективности управления предгосударственными программами в регионе, однако основные причины неэффективного освоения средств носят субъективный характер: несвоевременное проведение конкурсов, отсутствие заявок на финансирование от органов местного самоуправления, сокращение лимитов бюджетных обязательств, отсутствие нормативно-правовых актов о порядке использования бюджетных средств и др.

В-шестых, на наш взгляд, все анализируемые программы, в широком смысле, можно отнести к социальным, поскольку их конечным потребителем выступает население. В этой связи для более полной оценки безопасности программно-целевого управления необходимо оценить социальную эффективность программ, которая связана с определением конечного социального эффекта, полученного в ходе реализации программ, для общества в целом или для определенной части населения. Для этого необходимо наличие системы качественных и количественных показателей, отражающих выполнение органами власти функций или задач, а также характеризующих запланированные социальные результаты. Отсутствие необходимых показателей требует исследования и выбора критериев, на основе которых необходимо оценивать социальную эффективность использования бюджетных средств на реализацию программ⁷.

По мнению И.П. Денисовой и С.Н. Рукиной, существующий опыт показывает, что чаще используются относительные показатели для такого рода оценки, например: число школ, вернувшихся к функционированию с помощью реконструкции здания, количество учреждений здравоохранения, получивших лицензию, и т.д. В качестве показателей социальной результативности можно использовать степень удовлетворенности потребителей услугой, оказанной учреждением. Динамика этих показателей за период реализации программ служит основанием для определения социального эффекта использования государственных средств⁸.

Кроме того, надо учитывать, что социальный эффект не всегда связан с реализацией программ, поскольку он может быть получен в результате влияния внешних фак-

торов, степень и характер воздействия которых нередко бывает трудно определить. Например, снижение уровня преступности в регионе может быть результатом профилактических мероприятий, осуществляемых министерством здравоохранения региона, но могут оказывать влияние внешние факторы, такие как рост благосостояния населения и улучшение политической ситуации⁹.

Следует подчеркнуть, что определение социальной эффективности является не только одной из главных социально-экономических задач региона, но и должно быть составной частью агрегированной оценки платформы безопасности программно-целевого управления региона.

Таким образом, методической основой мониторинга социальной эффективности реализации предгосударственных программ является оценка влияния программ на динамику социально-экономического развития региона. В частности, оценка социальной эффективности базируется на степени влияния программ: а) на показатели социально-экономического развития; б) на уровень качества жизни; в) на инвестиционный потенциал территории в целом и др.

Сложность и противоречивость используемых показателей социальной эффективности обязывают проводить агрегированную оценку частных показателей социальной эффективности (табл. 2).

Результаты агрегированной оценки социальной эффективности предгосударственных программ демонстрируют противоречивые тенденции, а именно:

- ♦ согласно результатам относительных изменений, незначительный рост одних показателей и существенное падение других (внешнеторговый оборот на 15,9%) характеризуют низкоэффективное состояние социально-экономической системы;

- ♦ высокоэффективный уровень демонстрирует интегральный показатель "качество жизни", поскольку все основные показатели испытывают тенденции роста. Особенно значимы: естественный прирост, ввод общей площади жилья, среднедушевые доходы населения и уровень преступности;

- ♦ значение интегрального показателя блока "инвестиционный потенциал" определено на уровне средней эффективности.

Таблица 2

Агрегированная оценка социальной эффективности предгосударственных программ
Пермского края

Интегральный показатель критериальных групп	Частные показатели	2012 г.	2013 г.	Отн. изм., %
Состояние социально-экономической системы региона (социально-экономический потенциал)	Валовой региональный продукт	100,7	103,7	+ 3
	Внешнеторговый оборот, долл.	3353, 3	2821,0	-15,9
	Реальные располагаемые денежные доходы населения, %	100,2	102,2	+1,99
	Уровень безработицы, % к активному населению	1,55	1,49	-3,87
Качество жизни населения (человеческий потенциал)	Денежные доходы населения - оплата труда, млн руб.	243 389,8	260 250,8	+6,9
	Естественный прирост на 1000 чел. населения, промилле	0,6	0,8	+33,3
	Величина прожиточного минимума, руб.	6693	7198, 8	+7,6
	Ввод общей площади жилья, тыс. м ²	825,4	1 004,1	+21,7
	Объем платных услуг населению, млн руб.	112 432, 2	12 4279,1	+10,5
	Среднедушевые доходы населения	22 905,9	25 729, 5	+12,3
	Доля малоимущего населения	12,6	11,6	-7,9
	Уровень преступности на 10 тыс. чел.	244,4	214,88	-12,07
	Инвестиционный потенциал	Инвестиции в основной капитал по полному кругу предприятий, млн руб.	158 314,4	188 714
Бюджетные инвестиции в основной капитал из бюджета субъекта РФ, тыс. руб.		3 887 224	6 030 087	+55,1
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, % к прошедшему году		109,4	121,1	+10,7
Инвестиции в основной капитал за счет собственных средств по крупным и средним предприятиям, тыс. руб.		75 932 753	10 411 019	+37,1

Агрегированную оценку социальной эффективности предгосударственных программ можно характеризовать как среднеэффективную, но с определенными угрозами для программно-целевого управления экономической системой региона в будущем¹⁰.

В-седьмых, на наш взгляд, результирующим индикатором оценки платформы безопасности программно-целевого управления региональной социально-экономической системой в текущий период времени должна выступать добавленная стоимость текущих государственных программ в стоимости ВРП. ВРП - главный показатель развития социально-экономической системы региона, признанный и используемый во многих странах мира для оценки социально-экономического эффекта. ВРП представляет собой один из важнейших макроэкономических показателей, выражающих исчисленную в рыночных ценах совокупную стоимость конечного продукта, созданного в течение финансового года внутри региона с использованием факторов производства.

Метод расчета добавленной стоимости программ в стоимости ВРП в разрезе клас-

терной градации представлен следующей формулой:

$$K_{\partial cn} = \sum_{i=1}^n ВРП \cdot \frac{K_{\phi прк}}{K_{\phi пр}}, \quad (4)$$

где $K_{\phi прк}$ - объем финансирования государственной программы кластера; $K_{\phi пр}$ - общий уровень финансирования государственных программ на территории, где реализуется программа.

Предложенный метод основан на официальных статистических данных, находящихся в открытом доступе, что повышает объективность и простоту расчетов. В результате исследования были получены расчетные таблицы для каждого кластера программно-целевого управления (табл. 3).

Таким образом, комплексная оценка платформы безопасности программно-целевого управления Пермского региона позволила дать оценку с позиции экономической и социальной эффективности программ предшествующих периодов, а также определить добавленную стоимость текущих государственных

**Добавленная стоимость кластеров программно-целевого управления
в стоимости ВРП Пермского края (923,4 млрд руб.), 2014 г.**

Программный кластер	Плановый объем финансирования, млн руб.	Фактическое финансирование, %	ДСКПЦУ в стоимости ВРП
Общий объем финансирования государственных программ	103 599,0	80,2	916,389
Общественная безопасность	1 336,2	66,2	11,909
Природопользование и инфраструктура	9113,8	77,2	81,232
Социальная политика	331264,3	93,7	671,85
Территориальное развитие	1605,3	73,7	14,308
Экономическая политика	5333,4	84,3	47,54
Эффективное управление	10047,1	86,1	89,55

ных программ в стоимости ВРП и обобщить следствия:

♦ процесс оценки платформы безопасности программно-целевого управления социально-экономической системы региона для текущего периода необходимо сопоставлять с результатами оценки эффективности исполнения управления программами предыдущего периода для выявления основных тенденций и проблем;

♦ оценку экономической эффективности программно-целевого управления необходимо осуществлять с учетом поставленных в программах задач и целей, достижение которых определяется результативностью целевых показателей;

♦ поскольку значительная часть программ имеет социальную значимость для региона, необходима оценка социальной эффективности, которая не представлена универсальными методами в научных трудах отечественных и зарубежных ученых, что затрудняет данную оценку;

♦ результирующим индикатором оценки платформы безопасности текущего программно-целевого управления социально-экономической системой региона должна выступать добавленная стоимость текущих государственных программ в стоимости ВРП.

¹ Татаркин А.И., Ку克林 А.А. Изменение парадигмы исследований экономической безопасности региона // Экономика региона. 2012. № 2. С. 25-39.

² См.: Kendrick John W., Jaycox M. 1965. The Concept and Estimation of Gross State Product // The Southern Economic Journal. 3.153-168; Кохужева С.Н. Программно-целевой метод как инструмент государственного управления социально-экономическим развитием региона // Новые технологии. 2011. Вып. 4. С. 34-45; Митрофанова И.В.

Программно-целевой подход к управлению территорией: анализ современного отечественного опыта // Региональная экономика: теория и практика. 2006. № 5. С. 42-46.

³ См.: The limiting to growth / D.H. Meadows [et al.] // Potomac. 1972. P. 267; Мумерев М.А. Программно-целевые методы планирования как инструмент государственного управления развитием социально-экономических систем // Труды МЭЛИ. URL: <http://www.e-magazine.meli.ru> (дата обращения: 23.12.2015).

⁴ Pazdnikova N.P., Shipitsyna S.Ye. (2014). Stress analysis in managing the Region's budget risks // Economy of Region. 3. 208-217.

⁵ Bertalanfy L. (1969). General System Theory. Foundations, Development Applicationc. N.Y. Braziller. 345.

⁶ Kuzmin E. (2009). Evaluation Capacity Building Strategy: Towards a Mature Profession. National evaluation capacities: proceedings from the international conference. 15-17 december. 112-118.

⁷ См.: Лустонад М.Е. Оценка экономической безопасности России на основе макроэкономических индикаторов // Финансы и кредит. 2009. № 16. С. 43-49; Patton M.Q. (2008). Utilization-Focused Evaluation. Sage Publications. 688; Денисова И.П., Рукина С.Н. Оценка эффективности и результативности целевых программ при переходе к программному бюджету // Фундаментальные исследования. 2013. № 8-2. С. 399-404.

⁸ Андрейчиков А.В., Андрейчикова О.Н. Анализ, синтез, планирование решений в экономике. М.: Финансы и статистика, 2000. 368 с.

⁹ Шичиха Р.А., Путилина И.Н. Совершенствование методических подходов к разработке целевых индикаторов региональных программ развития промышленного плодородства // Новые технологии. 2011. Вып. 2. С.140 - 142.

¹⁰ Королева Е.Н. Стратегическое управление развитием муниципальных социально-экономических систем в условиях глобализации: теоретико-методологические аспекты: монография / Всерос. гос. нац. акад. М., 2006. 167 с.

Поступила в редакцию 20.11.2015 г.