

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2016 Р.В. Гавва*

Ключевые слова: программы, целевые программы, федеральные программы, государственные программы, программное планирование, управление, бюджетирование.

Рассматриваются целевые социально-экономические программы как инструмент государственного индикативного планирования и регулирования рыночной экономики. Раскрываются основные проблемы, связанные с разработкой и реализацией целевых программ в РФ, и освещаются возможные пути решения данных проблем.

Общепризнано, что программно-целевой метод является одним из наиболее эффективных методов государственного управления.

Программно-целевой подход в планировании и управлении социально-экономическим развитием обладает свойством универсальности в том смысле, что он в равной степени применим в странах с плановой и рыночной экономикой. Это обстоятельство способствовало распространению целевых комплексных программ как инструмента проведения национальной экономической и социальной политики, метода решения крупных региональных и отраслевых проблем в экономически развитых и развивающихся странах.

Первый достаточно успешный опыт использования программно-целевого метода в управлении национальной экономикой на макроэкономическом и региональном уровнях, относимый к периоду 40-50-х гг. прошлого века, имел место в Советском Союзе и в Соединенных Штатах Америки. В Советской России были осуществлены программы электрификации, индустриализации экономики, освоения природных богатств отдельных регионов страны, целинных и залежных земель и др. В США программный подход применялся для преодоления Великой депрессии 30-х гг., для обеспечения промышленного и хозяйственного подъема отдельных территорий, для их социального благоустройства.

И Советский Союз, и США показали на своем примере, что целевые программы обладают способностью концентрировать трудовые и финансовые ресурсы, инвестиции на освоении новых видов вооружения, на осуществлении крупных инновационных проектов, на проведении прогрессивной научно-технической политики. Ярким примером стали программы развития ракетной техники, освоения космического пространства, создания ядерного оружия, строительства атомных электростанций и др. В неотъемлемый инструмент стратегического планирования во всех странах цивилизованного мира превратились социальные программы по борьбе с бедностью, программы помощи обездоленным, решения жилищных проблем, преодоления безработицы, развития образования, культуры, здравоохранения, создания принципиально новых средств транспорта, связи, коммуникаций.

Основным препятствием расширения применения целевых программ являются ограниченные возможности их ресурсного обеспечения за счет средств федерального бюджета, региональных и местных бюджетов.

Еще в советский период российской истории посредством специальных научных исследований и экспертных оценок было установлено, что для выхода на передовые рубежи научно-технического, технологического, социального прогресса необходимо реализовать примерно 50 целевых национальных про-

* Гавва Руслан Витальевич, кандидат экономических наук, начальник отдела анализа и сопровождения программных документов, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа Министерства Российской Федерации по делам Северного Кавказа. E-mail: gavva@rambler.ru.

грамм и свыше 200 научно-технических и инновационных проектов. Оценочный объем инвестиций, требуемых для практического осуществления столь грандиозного программного замысла, оказался равным всему располагаемому инвестиционному потенциалу страны. Однако кроме целевых программ существовали непрограммные направления социально-экономической деятельности, нуждающиеся в столь же внушительных бюджетных расходах. Условия бюджетной сбалансированности резко ограничили и до сих пор сдерживают программные намерения в управлении российской экономикой.

При оценке потенциальных возможностей программно-целевого планирования и управления, при изучении современных проблем разработки и осуществления целевых программ федерального, регионального, отраслевого уровня необходимо учитывать следующие направления государственной управленческой деятельности:

1) стратегическое программно-целевое планирование и бюджетирование, ориентированное на долгосрочную перспективу;

2) оперативное, тактическое планирование и программирование, рассчитанные на среднесрочную и текущую перспективу;

3) текущее регулирование, направленное на устранение возникших кризисных явлений, чрезвычайных ситуаций, сбоев, отклонений от нормального режима функционирования экономики и социальных объектов, нарушений естественного состояния окружающей среды.

Если для реализации первого направления требуются стратегические крупномасштабные долговременные программы, охватывающие период от 5 до 15 лет, то второе направление должно поддерживаться обширным набором федеральных, региональных, отраслевых программ, выполняющих по существу функции краткосрочного и среднесрочного планирования, которое в условиях рыночной экономики должно иметь индикативный характер. Третье направление обладает программными признаками только в той мере, в которой реализующие его механизмы и инструменты оперативного регулирования экономических и социальных процессов должны создаваться заблаговременно.

В Советском Союзе целевые комплексные программы народно-хозяйственного уровня считались составной частью годовых и перспективных планов экономического и социального развития СССР, финансировались практически целиком из средств государственного бюджета. Ключевой проблемой реализации федеральных и региональных программ выступали ограниченность бюджетных средств, их недостаточность для осуществления многочисленных стратегических программных замыслов, обусловленных наличием экономических и социальных проблем.

Переход к рыночным методам хозяйствования, отказ от централизованного директивного государственного планирования, прекращение деятельности Госплана СССР привели к переложению на программы основных функций государственного прогнозирования и планирования макроэкономических показателей. В 1995 г. был принят Федеральный закон "О прогнозировании и программах социально-экономического развития", согласно которому главная роль отводилась федеральным целевым программам, распространявшим свое действие на всю экономику страны, и региональным программам социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Осуществлялась реализация нескольких десятков федеральных целевых программ (далее - ФЦП). Сумма бюджетных ассигнований на реализацию ФЦП составляла примерно 10-15% расходов федерального бюджета.

Выступая в роли генерального заказчика федеральных целевых программ и органа, утверждающего проекты программ после их рассмотрения Министерством экономического развития Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации, Правительство Российской Федерации оказывается в затруднительном положении. Необходимо, чтобы посредством программ решались приоритетные социально-экономические проблемы, число которых достаточно велико.

При таких требованиях к федеральным программам необходимо значительно повысить масштабы их финансирования. У Правительства РФ имеются лимитированные возможности расширения количества государственных программ из-за бюджетных ограничений. Выход из сложившейся ситуации

видится в повышении эффективности бюджетных расходов, выделяемых правительством на реализацию целевых программ.

Так, Правительством Российской Федерации в 2010 г. было принято специальное постановление, направленное на повышение эффективности бюджетных расходов посредством перехода к программно-целевому бюджетированию. Основная идея составления программно-ориентированного бюджета заключается в постепенном уходе от укоренившегося составления федерального бюджета по заявкам первичных бюджетополучателей или исходя из бюджетов предыдущих лет. Постановлением Правительства РФ предусмотрено формирование расходной части бюджета на базе ранее утвержденных, реализуемых и вновь принятых целевых программ.

На федеральном уровне бюджетообразующими могли бы стать федеральные целевые программы. Однако с учетом повышения роли таких целевых программ и укрепления их непосредственной связи с бюджетами, принимаемыми на годовой и трехлетний период, было решено ввести новый вид целевых программ общегосударственного, национального уровня - государственные программы Российской Федерации. Федеральные целевые программы, в свою очередь, входят в государственные программы, являясь их структурной составляющей.

Перечень государственных программ Российской Федерации, содержащий более 40 подобных программ, утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р. Первые два места в данном перечне заняли государственные программы развития здравоохранения и образования с предусмотренным сроком действия до 2020 г. В последующем ведущая роль государственных программ Российской Федерации как верхнего звена всей системы целевых программ и главного инструмента выражения и реализации государственной политики, выполнения ключевых функций государственного управления экономикой и социальной сферой была закреплена законодательно. Положения, определяющие ключевое значение государственных программ в управлении российской экономикой, вошли в Бюджетный кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон "О стратегическом

планировании в Российской Федерации", принятый в 2014 г.

Перечень федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на 2016 г., включает в себя 42 наименования общим объемом финансирования 1 033 212,86 млрд руб. (см. таблицу).

Согласно теории и практике программно-целевого планирования и управления, в России и в ряде других стран в составе программ выделяются отдельные проекты, обеспечивающие достижение целей и решение главных задач программы. Чаще всего это инвестиционные или инновационные проекты развития отраслей и сфер экономики, проведение социальных реформ. Выделение самостоятельных проектов в составе программ способствует фиксации объектов развития, совершенствованию социально-экономических процессов, а не только поддержанию их функционирования, действия по традиционным схемам.

Программные проекты являются инструментом реализации самых крупных и значимых мероприятий реализации программы, выражающих ее миссию, выполнение целевого предназначения. В более общем случае формирование отдельных проектов в составе федеральной целевой или государственной программы сопровождается разработкой и реализацией совокупности мероприятий по выполнению данного проекта, который становится подпрограммой более общей целевой программы.

Среди проблем, сдерживающих распространение программно-целевого метода планирования и управления, расширение областей эффективного применения государственных, региональных, отраслевых социально-экономических программ, следует назвать и несовершенство разработанных и используемых организационно-методических основ управления процессом создания и использования системы разноуровневых, разнонаправленных целевых программ. Понятийный аппарат программно-целевого метода не сформировался в необходимой степени, отсутствует убедительная, развернутая классификация иерархически построенной совокупности программ.

Каждый из крупных классов целевых программ, к которым в России отнесены государственные программы РФ, федеральные

Перечень федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на 2016 г., млн руб.

№ п/п	Наименования разделов, программ, подпрограмм	Государственные капитальные вложения	Текущие расходы		Общий объем финансирования
			НИОКР	Прочие нужды	
	Развитие высоких технологий	33 124,6330	133 888,5959	93 033,1397	260 047,3686
1	Федеральная космическая программа России на 2016-2025 годы	1227,3000	81 899,9879	21 421,7000	104 548,9879
2	Программа "Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014-2020 годы"	2896,6287	16 952,2192	5 083,1954	24 932,0483
3	Программа "Развитие телеадиовещания в Российской Федерации на 2009-2018 годы"	1924,0000		7 798,2220	9 722,2220
4	Программа "Развитие российских космодронов на 2006-2015 годы"	10 928,3659		2 257,3523	13 185,7182
5	Подпрограмма «Создание обеспечивающей инфраструктуры космодрома "Восточный"»	10 928,3659		2 257,3523	13 185,7182
	Программа "Развитие космодронов на период 2016-2025 годов в обеспечение космической деятельности Российской Федерации" (проект)			26 177,3351	26 177,3351
6	Программа "Развитие гражданской морской техники" на 2009-2016 годы	243,0000	33 42,0000	5 15,0000	4 100,0000
7	Программа "Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010-2015 годов и на перспективу до 2020 года"	9141,6830	4287,1841		13 428,8671
8	Программа "Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу"	3348,3378	6783,7702	275,6743	10 407,7823
9	Программа "Поддержание, развитие и использование системы ГЛОНАСС на 2012-2020 годы"	3415,3176	20 624,4345	29 504,6606	53 544,4127
	Жилье	1456,3796	0,0000	35 355,6562	36 812,0358
10	Программа "Жилище" на 2015-2020 годы	1456,3796		35 355,6562	36 812,0358
	Подпрограмма "Обеспечение жильем молодых семей"			5233,9527	5233,9527
	Подпрограмма "Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры"			328,6200	328,6200
	Подпрограмма "Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации"			4476,7262	4476,7262
	Подпрограмма "Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством"				
	Подпрограмма "Обеспечение жильем отдельных категорий граждан"	1456,3796		11 478,4001	12 934,7797
	Расходы на управление программой			106,5468	106,5468
	Транспортная инфраструктура	228 373,7188	981,9482	146 244,7684	375 600,4354
11	Программа "Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)"	228 373,7188	981,9482	146 244,7684	375 600,4354
	Подпрограмма "Развитие экспорта транспортных услуг"	16 243,3314	196,4400		16 439,7714
	Подпрограмма "Железнодорожный транспорт"	5240,1581		34 887,6408	40 127,7989
	Подпрограмма "Автомобильные дороги"	118 426,9158	509,9022	109 351,2525	228 288,0705
	Подпрограмма "Морской транспорт"	22 277,7959	29,2000	91,9507	22 398,9466
	Подпрограмма "Внутренний водный транспорт"	11 108,2668	43,3000	26,4792	11 178,0460
	Подпрограмма "Гражданская авиация"	54 598,3224		305,4000	54 903,7224
	Расходы общепрограммного характера по программе "Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)"	147,2382	154,1060	1 444,8452	1 746,1894
	Подпрограмма "Государственный контроль и надзор в сфере транспорта"	331,6902	49,0000	137,2000	5 17,8902
	Дальний Восток	30 126,1960	0,0000	37,5150	30 163,7110
12	Программа "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года"	30 126,1960		37,5150	30 163,7110
	Развитие села	16 970,8178	22,1706	8147,4182	25 140,4066
13	Программа "Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года"	12 101,4917	5,6706	4 212,0158	16 319,1781
14	Программа "Развитие мелкотоварной земель сельскохоззяйственного назначения России на 2014-2020 годы"	4869,3261	16,5000	3 935,4024	8 821,2285

Окончание таблицы

№ п/п	Наименования разделов, программ, подпрограмм	Государственные капитальные вложения		Текущие расходы		Общий объем финансирования
		НИОКР	Прочие нужды	НИОКР	Прочие нужды	
	Социальная инфраструктура	43 900,4188	25 521,1687	495 5891	25 521,1687	69 917,1766
15	Программа "Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016-2020 годы"	8505,7099	1 159,0000	20,0000	1 159,0000	9 684,7099
16	Федеральная целевая программа развития образования на 2016-2020 годы	10207,064	4500,1680	158,0800	4500,1680	14 865,9544
17	Программа "Русский язык" на 2016-2020 годы	17,0093	1 113,6400	17,0093	1 113,6400	1 130,6493
18	Программа "Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы"	1925,9555	1314,2794	37,1740	1314,2794	3277,4089
19	Программа "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)"	4014,4492	294,2255	93,1746	294,2255	4308,6747
20	Программа "Культура России (2012-2018 годы)"	11 260,9948	9655,0905	170,1512	9655,0905	21 009,2599
21	Программа "Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах"	7985,6030	6 116,8341	170,1512	6 116,8341	14 272,5883
22	Программа "Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014-2020 годы)"		1367,9312		1367,9312	1367,9312
23	Программа "Чистая вода" на 2011 - 2017 годы					
	Безопасность	29 900,6119	23 347,7051	1487,7756	23 347,7051	54 736,0926
24	Программа "Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации"	5939,0640	9431,8582	42,3000	9431,8582	15 413,2222
25	Программа "Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2016-2020 годы и на период до 2030 года"	4688,0782	681,7000	793,1000	681,7000	13 162,8782
26	Программа "Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009-2018 годы"	2448,0505				2448,0505
27	Программа "Развитие уловно-исполнительной системы (2007-2016 годы)"	11 582,5419				11 582,5419
28	Программа "Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2015-2020 годы)"	1932,6477	614,9000	614,9000	545,9452	3093,4929
29	Программа "Создание системы базирования Черноморского флота на территории Российской Федерации в 2005-2020 годах"	2702,0370				2702,0370
30	Программа "Совершенствование федеральной системы разведки и контроля воздушного пространства Российской Федерации (2007-2015 годы)" (новая редакция на 2017-2021 годы, проект)	4,8000	60,8379	60,8379	3465,5355	3531,1734
31	Программа "Провышенная утилизация вооружения и военной техники на 2011-2015 годы и на период до 2020 года"		26,0403	26,0403	789,1844	815,2247
32	Программа "Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру "112" в Российской Федерации на 2013-2017 годы"	403,4600	61,9974	61,9974	1322,0818	1787,5392
33	Программа "Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах"	199,9326				199,9326
34	Программа "Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года"	156 896,5814	100,0000	100,0000	8759,4025	165 755,9839
	Развитие регионов	6524,6035	6091,4485	6091,4485	59,2360	6091,4485
35	Программа "Юг России (2014-2020 годы)"	3569,6085				3569,6085
36	Программа развития Калининградской области на период до 2020 года	20,0000	12,0000	12,0000		32,0000
37	Программа "Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010-2016 годы"	146 582,3694	2596,7180	100,0000	2596,7180	149 279,0874
38	Программа "Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016-2025 годы"	200,0000				200,0000
39	Программа "Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года"	8612,5693	15,0000	15,0000	6412,0766	15 039,6459
40	Программа "Развитие Республики Карелия на период до 2020 года"	8554,3244	3327,9245		3327,9245	11 882,2489
	Развитие государственных институтов	58,2449	15,0000	15,0000	3084,1521	3157,3970
41	Программа "Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы"	549 361,9266	136 992,0794	136 992,0794	346 858,8504	1 033 212,8564
42	Программа "Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014-2019 годы)"					
	Всего					

Источник: <http://tcr.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/tcr.cgi/Fcr/FcrList/Full/2016>.

целевые программы, региональные программы субъектов Российской Федерации, ведомственные программы, требует создания и утверждения Порядка разработки, реализации, оценки эффективности программ, проведения мониторинга выполнения программ этого класса. Порядок формирования целевых программ определенного типа, вида и управления их исполнением включает в себя:

- ◆ общие положения;
- ◆ формирование заказа на разработку программы, установление заказчика, ответственного исполнителя, координатора, круга исполнителей;
- ◆ структурное представление программы, выделение подпрограмм;
- ◆ способ формулирования, выражения генеральной целевой установки, системы целей и задач, входящих в программу проектов, мероприятий по реализации со сроками их проведения, показателей (индикаторов), критериев эффективности;
- ◆ описание результатов выполнения целевой программы;
- ◆ содержание разделов программы;
- ◆ ресурсное обеспечение программы;
- ◆ мониторинг и контроль процесса реализации программы;
- ◆ управление осуществлением программы и оценку результатов.

Порядок разработки целевых программ и управления их реализацией со временем устаревает и требует обновления в связи с изменением условий и представлений о способах осуществления программных замыслов, о программных целях и путях их достижения. Порядок разработки и реализации целевых программ представляет общий, установочный документ, требующий конкретизации и детализации в форме описания организации и технологии программного процесса. В российской практике такое описание содержится в методических указаниях (рекомендациях) по разработке и реализации программ, выпускаемых Министерством экономического развития Российской Федерации с участием Министерства финансов Российской Федерации, регулирующего способы и условия бюджетного финансирования программ.

Разработка и реализация целевых программ любого вида, класса - исключительно

сложный процесс, не поддающийся полной формализации, алгоритмизации, предполагающий творческий подход со стороны заказчиков, исполнителей, инвесторов. В рамках общих установлений, фиксированных в утвержденных положениях, методических рекомендациях, к каждой программе, к методике, технологии, организации ее разработки, претворения в жизнь необходим индивидуальный, профессиональный, осмысленный с учетом особенностей данной программы набор способов ее исполнения. В этом и заключается основная трудность, состоит главная проблема успешного применения программно-целевого подхода.

В связи с переходом к системному стратегическому управлению социально-экономическим развитием страны, со вступлением в силу Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» формирование перечня программ и надежное бюджетное обеспечение реализации целевых программ во многом зависят от гармонизации документов государственного стратегического планирования.

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ : [ред. от 03.07.2016]; с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : федер. закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ : [ред. от 03.07.2016]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 : [в ред. постановлений Правительства РФ от 21.05.2012 № 499, от 11.12.2012 № 1283, от 20.12.2012 № 1751, от 17.10.2013 № 931, от 28.03.2014 № 292]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

5. *Клименко А.В., Королев В.А., Двинских Д.Ю., Сластихина И.Ю.* О гармонизации документов государственного стратегического планирования. М. : Изд. дом Высш. шк. экономики, 2015.

6. URL: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full/2016>.

Поступила в редакцию 17.06.2016 г.