

Николай ПОТОРОЧЕНКО

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Статья посвящена проблеме совершенствования программно-целевого метода как инструмента планирования на государственном и муниципальном уровнях.

The article is devoted to the development of program-target method as a means of planning at the state and municipal levels.

**Ключевые слова:**

программно-целевой метод, инструмент планирования, эффективность реализации программ; program-target method, planning instrument, efficiency of program realization.

**П**рограммно-целевой метод в настоящее время становится важнейшим инструментом планирования и управления социально-экономическим развитием на государственном и муниципальном уровне. В иерархии плановых документов целевые программы играют роль механизмов практической реализации стратегий развития в среднесрочной перспективе (как правило, 3–5 лет). Стратегия, основываясь на анализе основных трендов и вызовов, а также внутренних возможностей и внешних условий, показывает основные векторы и определяет роль всех субъектов развития, среди которых органы государственной власти (ОГВ) и органы местного самоуправления (ОМС) являются одними из равноправных участников. Целевые программы как инструмент реализации стратегии в среднесрочном периоде определяют тот набор действий, которые ОГВ и ОМС должны реализовать в рамках своих полномочий и возможностей.

В России происходят процессы совершенствования системы стратегического планирования, подтверждением чему являются майские указы президента РФ<sup>1</sup>. Ключевой идеей выстраивания системы стратегического планирования на всех уровнях управления социально-экономическим развитием является постепенный переход на так называемый «программный бюджет». В соответствии с ним основная часть бюджетных расходов будет осуществляться в рамках реализации целевых программ для консолидации ресурсов государства (муниципалитетов) для достижения поставленных в их стратегических документах целей. Таким образом, программно-целевой метод планирования должен в скором времени стать основной методологической основой государственного и муниципального управления. Методология и подходы к формированию стратегических документов различного уровня к настоящему времени достаточно глубоко и полно разработаны в нашей стране и за рубежом<sup>2</sup>.

При этом, как отмечают многие исследователи, программно-

ПОТОРОЧЕНКО

Николай

Анатольевич —

к.ф.-м.н.,

доцент кафедры

информационных

систем ИМЭИ ИГУ,

эксперт МИОН.

mimo@hist.isu.ru

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»; Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

<sup>2</sup> Лапыгин Д.Ю. Методическое обеспечение процесса разработки плана стратегического развития региона // Менеджмент в России и за рубежом, 2005, № 6; Боумен К. Стратегия на практике. — СПб.: Питер, 2003; Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. — М.: ИД ГУ ВШЭ, 2004.

целевой метод (ПЦМ), несмотря на его несомненные преимущества и активное использование, до сих пор сохраняет ряд серьезных недостатков. Некоторые из них, на наш взгляд, существенно снижают эффективность применения ПЦМ в практике планирования и управления региональными и муниципальными социально-экономическими системами<sup>1</sup>. Более того, программно-целевое планирование достаточно часто используется для совершенствования самих систем управления, а не для решения реальных проблем социально-экономического развития, стоящих перед ОГВ и ОМС.

Целью настоящей работы является обсуждение возможных подходов к совершенствованию некоторых аспектов формирования и реализации целевых программ. На наш взгляд, к числу наиболее существенных недостатков программно-целевого метода необходимо отнести следующее.

1. До настоящего времени не удалось сформировать относительно унифицированную систему методических подходов и алгоритмов, описывающую этапы разработки и содержание основных компонентов целевых программ, прежде всего, вследствие того, что спектр проблем, на решение которых они направлены, весьма широк и многообразен.

2. Многие исследователи отмечают отсутствие адекватных методик текущей и итоговой оценки эффективности реализации программ, что обусловлено сложностью построения адекватной системы целевых показателей, формирования внутренней логической взаимосвязи между целями, задачами, мероприятиями и целевыми показателями программ, а также разработкой в рамках системы программных мероприятий мер реагирования на возможные риски.

Следствием этих двух обстоятельств, в конечном итоге, является низкая степень адаптивности программ к возникающим в процессе их реализации внешним условиям, что обуславливает необходи-

мость внесения изменений в программы в режиме оперативного управления.

Как известно, сущностью программно-целевого метода планирования является описание взаимосвязанной системы действий для достижения поставленной цели, т.е. реализация логической цепочки: цель → пути → способы → ресурсы.

Рассмотрим некоторые характерные проблемы, возникающие при реализации данной логической цепочки на этапе разработки программы.

Формулирование цели не как обобщенного результата программы, а как некоего процесса («развитие», «совершенствование» и т.п.) определение задач программы не как обобщенного набора действий — путей, необходимых для достижения цели, а как некоторых пожеланий и устремлений («расширить», «углубить» и т.п.) являются типичными методологическими ошибками при разработке программ, обсуждение которых выходит за рамки данной работы.

Отметим лишь, что число задач программы  $L$ , на наш взгляд, не должно превышать 5–7, иначе существует опасность подмены задач конкретными мероприятиями. Логика построения системы задач должна с достаточной очевидностью свидетельствовать, что их решение может привести к достижению поставленной цели.

При реализации этапов «цели → пути» разработки программы выбор состава целевых показателей, с помощью которых можно с той или иной степенью детализации численно охарактеризовать намеченную цель, является одной из наиболее важных и сложных проблем, от решения которой во многом зависит успешность последующей реализации программы.

К сожалению, достаточно часто в качестве целевых выбираются показатели, оценивающие исключительно результаты выполнения мероприятий программы, т.е. количественные характеристики деятельности исполнителя, а не степень достижения поставленной цели или изменение состояния проблемной области в результате выполнения программы.

Целевые показатели программы, на наш взгляд, должны количественно характеризовать ход ее реализации, отражать последовательное решение основных задач и достижение целей программы, а также:

<sup>1</sup> Райзенберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление : учебник. — М. : ИНФРА-М, 2002; Курдюшкіна Н.А., Коваленко Е.Г. Эффективность программно-целевого метода в управлении регионом // [http://sisupr.mrsu.ru/2011\\_1/PDF/Kurdyushkina.pdf](http://sisupr.mrsu.ru/2011_1/PDF/Kurdyushkina.pdf)

– адекватно отражать специфику развития конкретной области, проблем и основных задач, на решение которых направлена реализация программы;

– быть непосредственно связанными с решением основных задач и реализацией мероприятий программы;

– иметь объективный характер, количественное значение и однозначную содержательную интерпретацию;

– быть формально (с точки зрения их расчета) и содержательно независимыми друг от друга;

– рассчитываться по утвержденным методикам или определяться на основе данных государственного статистического наблюдения.

Число целевых показателей программы  $N$ , на наш взгляд, не должно превышать 8–10, а в их состав не должны включаться показатели, на динамику которых исполнитель программы не может влиять посредством запланированных программных мероприятий.

Второй проблемой, с которой сталкиваются разработчики программ, является составление прогнозного плана динамики целевых показателей по годам реализации программы. Поскольку во главу угла ПЦМ ставится намеченная цель, то с методологической точки зрения для разработки такого прогнозного плана необходимо решить обратную задачу прогнозирования, т.е. ответить на вопрос: что, как и с помощью каких ресурсов необходимо сделать, чтобы достичь поставленной цели? Опыт показывает, что решение обратных прогнозных задач, как правило, может быть сведено к задачам математического программирования. Очевидно, что на практике разработчики программ такими компетенциями не обладают. Поэтому прогнозный план по целевым показателям формируется в лучшем случае на основе выявления трендов предыстории и их продления на перспективу (т.е. решения простейших прямых задач прогнозирования) или, что происходит чаще всего, на основе эмпирического опыта или каких-либо других соображений заказчика, разработчика и будущего исполнителя программы. Нередки случаи, когда прогнозные (плановые) значения целевых показателей намеренно занижаются, дабы в дальнейшем избежать невыполнения плана и показать

высокую «эффективность» выполнения мероприятий программы.

Этап «способы» – это описание конкретных действий, работ, мероприятий, которые необходимо реализовать, чтобы решить поставленные задачи, т.е. достичь запланированных значений целевых показателей.

Систему программных мероприятий, на наш взгляд, целесообразно структурировать по содержательному принципу, формируя программные направления – комплексы близких по содержанию мероприятий, конкретизация которых может быть произведена либо в рамках самого программного документа (идеальная ситуация), если число планируемых мероприятий небольшое, либо в процессе оперативного управления реализацией программы при составлении годового плана мероприятий.

Несмотря на внедрение в бюджетный процесс практики формирования трехлетнего бюджета, реальное формирование и расходование бюджетов происходит в рамках одного финансового года, а реализация программ осуществляется на основе годовых планов реализации. Следовательно, при годовом планировании отдельные мероприятия (работы), входящие в обозначенные направления, могут быть конкретизированы и уточнены как по содержанию, так и по ресурсам.

Такой подход к структурированию системы программных мероприятий, с одной стороны, обеспечивает более высокую степень адаптивности программ к изменяющимся внешним и внутренним условиям, а с другой – расширяет возможности своевременного принятия адекватных управленческих решений в процессе реализации программ.

Система программных мероприятий должна обладать следующими основными характеристиками:

– каждое направление (мероприятие) может быть четко оценено с точки зрения необходимых для его выполнения ресурсов;

– число направлений программы  $M$  не должно превышать число задач;

– с каждой задачей программы должно быть содержательно связано хотя бы одно направление;

– реализация каждого направления программы должна влиять на достижение хотя бы одного целевого показателя.

Третьей, не менее важной задачей при разработке программы является установление содержательной взаимосвязи между целью, задачами, мероприятиями и целевыми показателями, необходимое для выстраивания внутренней логики программы и проведения последующей оценки эффективности ее реализации. Однако практика показывает, что в большинстве случаев система целевых показателей, предлагаемых для оценки эффективности программ, слабо связана с финансовыми параметрами и содержанием планируемых программных мероприятий, вследствие чего проведение адекватной оценки эффективности становится затруднительным, а иногда – невозможным.

В практике разработки целевых программ к формированию системы управления рисками чаще всего подходят достаточно формально, указывая в качестве основного риска возможное недофинансирование мероприятий программы, а в качестве реагирования на него – либо сокращение перечня мероприятий, либо снижение запланированных значений целевых показателей. Иногда в нормативных документах, определяющих порядок разработки целевых программ, требований к обязательности включения раздела с описанием системы реагирования на возможные риски реализации программ вообще нет. Риски реализации программы целесообразно группировать в две категории:

1) управляемые, т.е. такие риски, влияние которых возможно полностью преодолеть за счет организационных мер исполнителя и финансовых ресурсов, предусмотренных для реализации программы, т.е. без внесения изменений в программу;

2) частично управляемые, т.е. риски, снижение влияния которых возможно в рамках организационных мер исполнителя и финансовых ресурсов, предусмотренных для реализации программы, однако для полного их преодоления необходимо либо привлечение дополнительных финансовых ресурсов, либо изменение содержания программных мероприятий.

Остановимся на последнем элементе логической цепочки ПЦМ – «средства». Очевидно, что основным ресурсом для реализации целевых программ является

финансирование. Как правило, разработчик (он же часто и будущий исполнитель) программы, готовя финансово-экономическое обоснование необходимых расходов, руководствуется опытом реализации подобных мероприятий в прошлые периоды с учетом среднестатистических прогнозов дефляторов цен и предельных лимитов бюджетного финансирования, которые соответствующий финансовый орган рассчитывает заранее. Однако высокая степень неопределенности прогнозируемых бюджетных параметров, возможности привлечения финансирования из других источников, а также общая нестабильность экономической системы страны в сочетании со слабой проработанностью системы программных мероприятий существенно влияют на качество подготовки бюджета программы.

Действующие в настоящее время методики оценки эффективности реализации целевых программ основаны на сравнении фактически полученных результатов и соответствующих запланированных значений, где за плановые принимаются целевые и финансовые параметры действующей на конец отчетного периода редакции программы. При этом оценка эффективности программы тем выше, чем в большей степени перевыполнены запланированные значения целевых показателей и «сэкономлены» предусмотренные планом бюджетные средства. На наш взгляд, экономия первоначально запланированных расходов бюджета, конечно же, должна приветствоваться, но до определенного предела, когда получаемые финансовые «резервы» являются результатом изначально завышенных объемов реально требуемого для реализации программы финансирования. Вместе с этим перевыполнение значений целевых показателей также должно приветствоваться, однако это не должно быть следствием изначально заниженных целевых параметров программы. Подобные ситуации чаще всего вызваны не только просчетами планирования, но иногда и намеренным завышением объема финансирования.

Следует отметить, что до сих пор в практике среднесрочного планирования и реализации целевых программ не используются формализованные инструменты оценки вносимых (и впо-

следствии утверждаемых соответствующими нормативно-правовыми актами) в процессе реализации программ изменений. Хотя, как показывает опыт автора, в течение даже одного года реализации некоторые программы претерпевают до 5–10 существенных изменений. Действие юридического принципа: «закон обратной силы не имеет» дает возможность «забыть» о том, в каком первоначальном виде представлялась программа, поскольку каждое последующее изменение планов вносится в текущую редакцию документа. Очевидно, что такая ситуация может отразиться и на конечных результатах программы. Более того, достаточно часто реально полученный по итогам года результат выше плановых значений последней редакции программы, что при оценке эффективности реализации программы дает основания, закрыв глаза на расхождение с первоначальным вариантом программы, сделать формальный вывод, что программа в текущем году реализована достаточно эффективно. По

мнению автора, не только число внесенных в процессе реализации программы изменений, но и расхождение между первоначальным вариантом программы и ее действующей на конец отчетного периода редакцией являются отражением качества планирования и должны учитываться при общей оценке эффективности деятельности разработчика/исполнителя программы. Таким образом, необходима относительно универсальная методика оценки вносимых в процессе реализации программы изменений, результаты которых могли бы быть учтены при общей оценке качества планирования и эффективности реализации программ.

*Статья подготовлена в рамках проекта «Политическая модернизация российских регионов, вызовы и риски». Соглашение от 26.07.2012 г. № 14.В37.21.0282. Министерство образования и науки РФ, Иркутский государственный университет: «Программа стратегического развития». Проект Р222-МИ-002.*