УГРОЗЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК СЛЕДСТВИЕ ФОРМАЛЬНОГО ПОДХОДА К РЕГИОНАЛЬНЫМ ЦЕЛЕВЫМ ПРОГРАММАМ РАЗВИТИЯ

Т. С. ХОМЯКОВА

Южно-Уральский государственный университет, Челябинск

В статье представлен анализ и сделан вывод о подходах и показателях оценки реализации долгосрочных целевых программ субъектов РФ по модернизации и развитию жилищно-коммунального комплекса в контексте их нацеленности на развитие социальной инфраструктуры регионов. Несовершенство представленных подходов является причиной низкой эффективности реализации Программ, что является результатом формального представления и проведения государственных реформ.

Ключевые слова: региональные программы модернизации ЖКХ, программно-целевой метод, эффективность; экономическая и социальная безопасность; подходы к оценке целевых программ.

В качестве инструмента предотвращения возникновения угроз экономической и социальной безопасности субъектам Российской Федерации целесообразно использовать долгосрочные федеральные целевые программы развития регионов в целях реализации государственной региональной политики, позволяющей на национальном уровне решать задачи сокращения различий в социально-экономическом развитии регионов, преодолевать социальные кризисные явления и обеспечивать устойчивость социально-экономического развития.

Программно-целевой подход в практике государственного управления, правового и экономического регулирования хозяйственных процессов предусматривает согласование интересов государства, региональных властей и хозяйствующих субъектов.

Однако программно-целевое планирование и управление на региональном уровне оказывается недостаточным и несовершенным. Не согласованы разработка и реализация целевых программ федерального и регионального уровней, их увязка с федеральным и региональным бюджетами. Недостаточно разработаны и обоснованы организационно-методические предпосылки превращения федеральных и региональных целевых программ социально-экономического развития в средство обеспечения социально-экономической устойчивости на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Не четко выработаны условия и критерии воздействия программ на поддержание устойчивости регионов и гарантирование экономической безо-

пасности посредством увязки бюджетного и программного процессов.

Территориальные программы обладают более четко выраженной ориентацией, направленной на решение социальных проблем, носят ярко выраженный комплексный характер, так как они ориентированы на решение демографических проблем, обеспечение занятости в регионе, охрану окружающей среды, развитие социальной инфраструктуры, улучшение жилищных условий.

К достоинствам разработки и реализации федеральных целевых программ экономического и социального развития регионов в России можно отнести: направленность на решение актуальных проблем регионов, наличие нормативной и законодательной базы. Среди недостатков работы следует отметить: слабое финансирование, недостаточность соблюдения необходимой последовательности по реализации программных мероприятий. Процедурные процессы не включают мониторинг реализации целевых программ, который предполагает возможность разграничения количественных оценок, как результативности, так и эффективности программ. Низкая эффективность реализации Программ приводит к недостижению запланированных целей и задач, а также к распылению средств федерального бюджета.

Анализ методических подходов, используемых органами государственной власти при проведении оценки реализации долгосрочных федеральных целевых программ развития регионов, выявил, что они не позволяют получить необходимый объем информации для всех заинтересованных сторон о ходе реали-

зации Программ. Если не проводить оценку эффективности на каждом из этапов жизненного цикла Программы, то это не позволит принимать своевременные решения об актуальности Программы и целесообразности дальнейшего хода ее реализации.

Экономисты пытаются найти пути решения по оценке эффективности реализации целевых программ. К примеру, И.В. Данилова предлагает использовать зарубежный опыт оценки политик и программ в государственном секторе, а именно: модель рейтингования PART США (Program Assessment Rating Tool), и дополнить ее в части ранжирования программных показателей дополнительным блоком, а именно: показателями промежуточных результатов (intermediate outcome), к которым целесообразно относить результаты, являющиеся трансмиссионными (лежащими между показателями первого уровня и показателями второго уровня) и показывающими предпосылки, своеобразные условия для получения положительного конечного социально-экономического эффекта от реализации программы (частичные и неполные результаты).

С целью разработки методики оценки эффективности реализации долгосрочных федеральных целевых программ развития регионов Т. А. Роговой была разработана система, содержащая многовариантную форму ответов.

В этой связи автором проведен анализ методик оценки реализации долгосрочных целевых программ субъектов РФ по модернизации и развитию жилищно-коммунального комплекса в контексте их нацеленности на развитие социальной инфраструктуры регионов,

который стимулирует развитие других инфраструктурных элементов и способствует формированию соответствующего уровня жизни населения.

Данный контент-анализ позволяет сделать следующие выводы:

1. Цели программ направлены на развитие жилищно-коммунальной инфраструктуры, также имеются цели более глобального характера (улучшение экологической ситуации, снижение социальной напряженности в обществе, создание условий для улучшения демографической ситуации).

2. Задачи формулируются как осуществление содействия развитию жилищно-коммунальной инфраструктуры и создание условий для комфортного проживания. Наибольшая доля (35%) из всех представленных задач принадлежит обеспечению надежности, качества и эффективности поставки коммунальных ресурсов за счет реконструкции и модернизации систем коммунальной инфраструктуры в регионах (Рис.1). Основными задачами являются: создание условий для привлечения внебюджетных, в том числе кредитных, финансовых ресурсов путем повышения инвестиционной привлекательности коммунального комплекса республики (18%); обеспечение доступности для населения стоимости жилищно-коммунальных услуг; снижение уровня износа коммунальной инфраструктуры (10%); переселение граждан из аварийного жилищного фонда (9%); проведение капитального ремонта МКД (9%); ликвидация ветхого и аварийного жилья (6%); обеспечение доступности для населения стоимости ЖКУ (13%).

Рис. 1. Доля регионов в разрезе поставленных задач в долгосрочных целевых программах

3. Результаты реализации большинства программ определяются как достижение относительных показателей (доля общей площади капитально отремонтированных домов; уровень износа коммунальной инфраструктуры; доля расходов на оплату ЖК услуг в семейном доходе; доля населения, обеспеченная питьевой водой; доля многоквартирных жилых домов в которых проведен капитальный ремонт; доля площади жилищного фонда, обеспеченного всеми видами благоустройст-

ва, в общей площади жилищного фонда; доля убыточных организаций жилищно-коммунального хозяйства).

В программах некоторых регионов результаты реализации предусмотрены через достижение абсолютных показателей (количество замененных ветхих водопроводных сетей; количество аварий при выработке, транспортировке и распределении коммунальных ресурсов).

Рис.2. Доля регионов, отражающая данные показатели в долгосрочных целевых программах

На рис.2 представлена доля регионов, которые рассматривают представленные показатели, принятые для оценки реализации долгосрочных программ. Наибольшую долю (в 22% регионах) в показателях оценки эффективности реализации программ составляет показатель, оценивающий износ коммунальной инфраструктуры. Показатель обеспечения питьевой водой населения включен в целевые программы 15% регионов; показатель общей площади капитально отремонтированных домов рассматривается в 14% регионов; показатель капитального ремонта многоквартирных жилых домов в общей площади жилищного фонда, показатели расходов на оплату ЖК услуг в семейном доходе и показатель площади жилищного фонда, обеспеченного всеми видами благоустройства оценивается в 8% субъектах РФ. В 13% регионах в целевые программы включен уровень потерь при транс-

портировке коммунальных ресурсов по инженерным коммуникациям. В немногих регионах оценивается количество убыточных организаций жилищно-коммунального хозяйства (6%).

4. Процедурные процессы не включают основную характеристику, оценивающую программно-целевой подход, а именно единого мониторинга реализации целевых программ, преимущества которого состоят в возможности разграничения количественных оценок, как результативности, так и эффективности программ.

В ряде регионов в качестве оценки эффективности реализации рассматривается достижение целевых индикаторов (планируемых показателей), таких как: количество по увеличению протяженности коммунальных сетей; количество объектов коммунальной инфраструктуры, строительство и реконструкция

которых предусматривается к реализации; количество многоквартирных домов, полностью оборудованных общедомовыми приборами учета электроэнергии, холодной и горячей воды и тепла и т.д.

В одном из регионов приводится аргумент о невозможности оценки экономической эффективности целевой программы, направленной на поддержку преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве, в полном объеме, поскольку для этого потребуются исследование, стоимость которого может быть соизмерима с затратами на реализацию программы (Ленинградская область).

В программах некоторых регионов в качестве оценки эффективности рассматривается социальная и социально-экономическая направленность, механизм расчета реализации которой невозможно определить достоверно, к примеру, качество улучшения жилищных условий граждан; снижение социальной напряженности в обществе; улучшение внешнего облика населенных пунктов; повышение надежности работы инженерных систем жизнеобеспечения (Рязанская область, Воронежская область).

В программах 13 субъектов РФ приводятся методики оценки эффективности реализации программ, подходы к расчетам которых могут быть объединены в следующие группы:

1. «Экспертный» подход. Оценка эффективности реализации программ осуществляется с помощью системы балльных оценок и весовых коэффициентов. (Пензенская область, Кировская область, Республика Башкортостан, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Калмыкия, Ставропольский край, Сахалинская область). В качестве целевых индикаторов приняты: удельный вес проб воды, отбор которых произведен из водопроводной сети и которые не отвечают гигиеническим нормативам по микробиологическим показателям; уровень износа коммунальной инфраструктуры; доля потерь тепловой энергии в суммарном объеме отпуска тепловой энергии. При этом в ряде программ отсутствует обоснование оценочной шкалы эффективности показателей.

В экспертной оценке недостатком является большая доля субъективизма.

2. «Эффективный» подход отражает экономический эффект, полученный от мероприятий по долгосрочным целевым программам.

Система показателей и индикаторов государственной программы одного из регионов

разработана таким образом, что значимости мероприятий, а, следовательно, веса (коэффициенты значимости) всех показателей и индикаторов одинаковы. Такой подход, по мнению разработчиков, позволяет упростить процедуру оценки эффективности государственной программы и исключить влияние фактора субъективности при экспертном оценивании коэффициентов значимости показателей и индикаторов (Приморский край). В другом случае, оценка эффективности реализации программы по каждому целевому показателю осуществляется путем сравнения достигнутого в отчетном году значения индикатора с его целевым значением, причем механизм сравнения в программе не указан. (Сахалинская область, Мурманская область).

3. «Интегральный» подход. Методика оценки достижения целевых индикаторов программы представляет собой алгоритм оценки ее эффективности в процессе и по итогам реализации программы на основе интегрального показателя (Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Республика Марий Эл, Оренбургская область).

4. «Эффективность бюджетных расходов»:

а) «простая», в которой оценка эффективности использования финансовых средств рассчитывается как отношение фактических объемов финансирования мероприятий программы к плановым (Оренбургская область, Республика Калмыкия, г. Москва);

б) «комбинированная», которая предполагает оценку эффективности реализации программы путем соотнесения степени достижения целевых индикаторов (показателей) программы с уровнем ее финансирования (расходов) (Самарская область).

5. «Количественный» подход, в котором подсчитываются только натуральные количественные показатели, такие как количество введенных объектов (шт.), увеличение протяженности коммунальных сетей (км.), мощность объектов водоснабжения и водоотведения (куб.м/сут) (Костромская область).

В результате анализа данных программ выявлено:

– программы ДЦП в 14 субъектах РФ в анализируемом периоде не представлены;

– трактовка результативности и эффективности является тождественной (Республика Калмыкия);

– выбор в качестве критерия таких показателей как эффективность уровня социальной напряженности в обществе и создание условий для улучшения демографической си-

туации являются некорректными, поскольку влияние на данные показатели развития косвенное, и характеризуют очевидную социальную направленность;

- в некоторых методиках нет четкого разграничения количественных и качественных оценок эффективности, например, количественные характеристики отнесены к качественным и наоборот (Республика Калмыкия);

- в методиках Программ используются одновременно несколько подходов. В том числе, метод эффективности реализации программ включает в себя несколько методик (Сахалинская область): методику оценки эффективности программы; методику сбора исходной информации и расчета достигнутых значений целевых индикаторов и показателей программы; методику оценки эффективности реализации программы; методику оценки эффективности использования бюджетных средств, что существенно затрудняет технологию расчетов и получение достоверных результатов;

- в ряде программ вместо метода и методик оценки эффективности долгосрочных целевых программ представлена методика расчета размера субсидий, предусматриваемых на реконструкцию, расширение, модернизацию и строительства объектов коммунальной инфраструктуры (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Воронежская область, Новгородская область, Рязанская область, Астраханская область, Свердловская область, г. Санкт-Петербург);

- наличие субъективных показателей отражается на достоверности и качестве

оценки выполнения и реализации соответствующих программ.

В целом, анализ подходов к определению эффективности программных мероприятий по развитию коммунальной сферы позволяет сделать следующие выводы:

- большинство региональных программ формально относятся к оценке эффективности планируемых мероприятий по улучшению состояния жилищной сферы;

- смешиваются понятия результативности и эффективности, преимущественно используется результативность как показатель эффективности программных действий;

- в оценке эффективности присутствуют: субъективность («экспертный» подход);

- используются показатели, интерпретация которых в контексте определения «эффективности» затруднительна или невозможна;

- существует некорректность, которая заключается в узости трактовки эффективности («эффективный» подход и «эффективность бюджетных расходов»).

Жилищно-коммунальный комплекс большинства регионов России находится в кризисном состоянии. Отсутствие действенной методики оценки эффективности долгосрочных федеральных целевых программ развития ЖКХ представляет угрозу социальной и экономической безопасности регионам и является деструктивным фактором внутреннего характера, как результат формального представления и проведения государственных реформ.

Литература

1. Карпушкина, А.В. Институциональное регулирование социально-трудовых отношений в России: теоретические, методологические и прикладные аспекты // ЮУрГУ – Челябинск – 2012. – с.244
2. Молчанова, Н.П. Совершенствование методологии программно-целевого планирования и ее практическое применение на региональном уровне управления // Аудит и финансовый анализ. – М.: 1 – 2011
3. Митрофанова, И.В. Необходимость совершенствования организационно-методических основ реализации федеральных целевых программ // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. – 2005. №9
4. Доржиева, И.Ц. Целевые программы как инструмент реализации бюджетной политики // Известия ИГЭА. 2011. №4. С. 21–24.
5. Федорова, Т.А. Анализ существующих нормативных методических подходов к оценке эффективности реализации федеральных целевых программ / Т.А. Федорова, Т.А. Рогова // Известия Тульского государственного университета. Серия. Наука о земле. — Тула: ТулГУ, 2007. — Вып. 2. — С. 311-315
6. Данилова, И.В. Оценивание программ, проектов, политики как фактор повышения эффективности государственного управления / И.В. Данилова, А.С. Годовых // Вестник Южно-Уральского Государственного Университета. Серия: Экономика и менеджмент – Челябинск: ЮУрГУ - 2012 – №.44(303)

7. Рогова, Т.А. Методика оценки эффективности реализации долгосрочных федеральных целевых программ развития регионов // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – Тула: ТулГУ, 2009. – Вып.1 – с.77-79
8. Карпушкина, А. В. Институциональные возможности развития социально-трудовых отношений [Текст] / А. В. Карпушкина // Актуальные вопросы экономических наук: материалы междунар. науч. конф. (г. Уфа, октябрь 2011 г.). — Уфа: Лето, 2011. — С. 91-93.
9. Гурлев, В.Г. Экономическое развитие предприятий жилищно-коммунального хозяйства в регионах уральского федерального округа / В.Г. Гурлев, Т.С. Хомякова // Аудит и финансовый анализ. 2015. № 2. С. 358-363.
10. Мамонтов, Д. А. Механизм заключения соглашений о государственно-частном партнерстве при реализации региональных программ модернизации предприятий в сфере ЖКХ / Д. А. Мамонтов, И. В. Каулин // Инфраструктурные отрасли экономики: проблемы и перспективы развития. – 2013. – №1

Хомякова Татьяна Сергеевна – старший преподаватель кафедры экономики и экономической безопасности, Южно-Уральский государственный университет, Челябинск,
e-mail: khomiakovats@susu.ru.

Дата поступления 2 мая 2016 г.

DOI: 10.14529/iimj160318

THREATS OF ECONOMIC AND SOCIAL SECURITY AS A RESULT OF THE FORMALISTIC APPROACH TO REGIONAL TARGET PROGRAMS OF DEVELOPMENT

T. S. KHOMYAKOVA

South Ural State University, Chelyabinsk

The article presents an analysis, approaches and indicators for assessing the implementation of long-term programs of subjects of the Russian Federation on the modernization and development of housing - communal services in the context of their focus on the development of social infrastructure in the regions. The imperfection of these approaches is the reason for the low implementation of the program, which is the result of formal conducting of government reforms.

Keywords: regional programs of modernization of housing and communal services, program and target method, efficiency; economic and social security; approaches to an assessment of target programs.

References

1. Karpushkina A.V. Institutional regulation of social - labor relations in Russia: theoretical, methodological and applied aspects. / SUSU - Chelyabinsk - 2012 - P.244
2. Molchanova N. P. Improvement of methodology of program and target planning and its practical application at the regional level of management // Audit and the financial analysis. – М.: 1 – 2011
3. Mitrofanova I.V. need of improvement of organizational and methodical bases of implementation of federal target programs//Bulletin of the Volgograd state university. Series 3: Economy. Ecology. – 2005. No. 9
4. Dorzhieva I.TS. Targeted programs as an instrument of fiscal policy // Proceedings of ISEA. 2011. №4. P. 21-24 .
5. Fedorova T.A. The analysis of the existing standard methodical approaches to an assessment of efficiency of implementation of federal target programs. News of the Tula state university. Series. Science about the earth. — Tula: ТулГУ, 2007. — Вып. 2. — P. 311-315
6. Danilova I.V., Annual A. S. / Estimation of programs, projects, policy as factor of increase of efficiency of public administration // Bulletin of the Southern Ural State University. Series: Economy and management – Chelyabinsk: SUSU - 2012 – No.44(303).
7. Rogova of T.A. Metodik of an assessment of efficiency of implementation of long-term federal target programs of development of regions//News of the Tula state university. Economic and jurisprudence. – Tula: ТулГУ, 2009. – Вып.1 – P. 77-79.

8. Karpushkina A. V. Institutional opportunities of development of the social and labor relations [Text]. Topical issues of economic sciences: materials of International Scientific Conference (Ufa, October, 2011). — Ufa: Summer, 2011. — P. 91-93.

9. Gurlev V.G. Economics development of the enterprises of housing and communal services in regions of the Ural federal district. Audit and financial analysis. 2015. No. 2. P. 358-363.

10. Mammoth D. A. Kaulin I. V. Mechanism of the conclusion of agreements on public-private partnership at implementation of regional programs of modernization of the enterprises in the sphere of housing and communal services Infrastructure branches of economy: problems and prospects of development, No. 1/2013.

Khomyakova Tatyana Sergeevna – senior tutor of chair «The Economy and economic security», South Ural State University, e-mail: khomiakovats@susu.ru.

Received 2 May 2016

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Хомякова, Т. С. Угрозы экономической и социальной безопасности как следствие формального подхода к региональным целевым программам развития. / Т. С. Хомякова // Журнал Управление инвестициями и инновациями. – 2016. – № 3. С. 109 – 115. DOI:10.14529/iimj160318

FOR CITATION

Khomyakova, T.S. Threats of economic and social security as a result of the formalistic approach to regional target programs of development. *Investment and innovation management journal*. – 2016. – No.3. pp. 109 – 115. DOI: 10.14529/iimj160318