Интернет-журнал «Отходы и ресурсы» <https://resources.today>
Russian Journal of Resources, Conservation and Recycling

2018, №1, Том 5 / 2018, No 1, Vol 5 <https://resources.today/issue-1-2018.html>

URL статьи: <https://resources.today/PDF/10ECOR118.pdf>

DOI: 10.15862/10ECOR118 (<http://dx.doi.org/10.15862/10ECOR118>)

Ссылка для цитирования этой статьи:

Шпакова Р.Н., Васильева Г.С. Проблемы применения программно-целевого метода в региональной природоохранной политике // Интернет-журнал «Отходы и ресурсы», 2018 №1, <https://resources.today/PDF/10ECOR118.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. DOI: 10.15862/10ECOR118

For citation:

Shpakova R.N., Vasileva G.S. (2018). Problems of application of the program-target method in regional environmental policy. *Russian Journal of Resources, Conservation and Recycling*, [online] 1(5). Available at: <https://resources.today/PDF/10ECOR118.pdf> (in Russian) DOI: 10.15862/10ECOR118

УДК 332.1

ГРНТИ 06.61.33

Шпакова Раиса Николаевна

ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации», Москва, Россия

Кандидат географических наук, доцент

E-mail: aglaonema2012@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9916-0113>

РИНЦ: https://elibrary.ru/author_profile.asp?id=483596

SCOPUS: <http://www.scopus.com/authorid/detail.url?authorId=55318762600>

Васильева Галина Софроновна¹

ФГАОУ ВО «Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова», Москва, Россия

Кандидат биологических наук, доцент

E-mail: gs.vasileva@s-vfu.ru

Проблемы применения программно-целевого метода в региональной природоохранной политике

Аннотация. В работе проанализированы организационно-методические проблемы применения программно-целевого метода в региональной природоохранной политике. В качестве объекта исследования выбраны программные документы экологической политики Республики Саха (Якутия) как региона, относительно редко являющегося предметом научного внимания в рассматриваемом аспекте. Указанные акты подвергались содержательному анализу на предмет соответствия нормативным положениям, требованиям внутренней логической непротиворечивости, наличия возможностей объективного внешнего контроля и по ряду других направлений. Кроме того, анализ производился и во временном разрезе – сравнивались два поколения региональной природоохранной политики.

Знакомство с научными публикациями аналогичного направления, касающихся других регионов, позволяет предположить, что выявленные в настоящей работе проблемы применения программно-целевого метода в природоохранной политике Республики Саха (Якутия), в значительной степени являются типичными для региональных целевых программ, и

¹ Социальные сети: <https://www.facebook.com/profile.php?id=100000332676457R>

высказанные замечания и предложения могут быть полезными при совершенствовании разработки и реализации целевых программ и в других регионах.

По ряду выявленных проблем предложены практические меры по их решению.

Ключевые слова: программно-целевой метод; региональные целевые программы; региональная природоохранная политика; государственная природоохранная политика Республики Саха (Якутия); государственная природоресурсная политика Республики Саха (Якутия); целевые индикаторы; эффективность государственной региональной программы

Введение

Программно-целевое управление по праву считается одним из самых эффективных методов регулирования развития как экономики, так и социальной сферы, позволяющим «сконцентрировать ресурсы на достижении конкретных социально значимых целей» [1, с. 2].

К настоящему времени уже накоплен достаточно большой опыт использования государственных целевых программ в практике государственного регионального управления, что дает основания для его обобщения.

Одним из важнейших направлений государственной региональной политики является природоохранная деятельность. И в данном аспекте программно-целевой метод особенно актуален в связи с тем, что региональные особенности наиболее ярко выступают существенными факторами приоритетных направлений региональной политики.

К недостаткам программно-целевого метода в науке относят методическую незавершенность, проявляющуюся, в частности, в «отсутствии единой точки зрения исследователей на основополагающие понятия... на соотношение плана (в его традиционной форме) и целевой комплексной программы» [2, с. 230]. Оценка практики разработки и реализации региональных целевых программ также демонстрирует, в целом, ее неоднозначность [3, 1]. Различные аспекты недостаточной эффективности механизмов обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды при реализации государственной политики отмечаются, в частности в работе Киселевой С.П. и соавт. [4].

В сложившихся условиях представляется достаточно актуальным выявить, пусть даже на примере одного региона, наиболее проблемные моменты реализации программно-целевого метода при решении региональных экологических проблем, а также проследить их динамику за последние годы.

Наконец, выбор объекта исследования – Республика Саха (Якутия) – обусловлен тем обстоятельством, что программные документы данного региона относительно редко становится объектом научного внимания, что явно не соответствует масштабности решаемых регионом социально-экономических задач и возникающих проблем.

В работе уделено внимание организационно-методическим проблемам реализации программно-целевого метода при решении природоохранных задач, финансово-экономическая сторона не рассматривалась.

Материалы и методы исследования

Исследованию подлежали государственные целевые программы Республики Саха (Якутия): «Охрана окружающей среды Республики Саха (Якутия) на 2012-2016 годы»², реализованная в период 2012-2016 гг. с продлением действия на 2017 год (в дальнейшем – Программа в редакции 2011 года), и действующая в настоящее время государственная программа «Охрана окружающей среды и природных ресурсов Республики Саха (Якутия) на 2018-2022 годы»³ (в дальнейшем – Программа или действующая Программа).

Указанные акты подвергались содержательному анализу на предмет соответствия нормативным положениям, требованиям внутренней логической непротиворечивости, наличия возможностей объективного внешнего контроля и по ряду других направлений.

Результаты и обсуждение

Основная цель Программы сформулирована слишком расплывчато – «Сохранение благоприятной окружающей природной среды; создание условий для формирования экологически ориентированной «зеленой» экономики». Это можно отнести к содержанию всей постоянно проводимой экологической политики Республики Саха (Якутия), а не только к целям данной Программы. Даже принимая во внимание, что указанная Программа является частью проводимой политики, неким очередным этапом ее реализации в определенном временном периоде, то и в этом случае цель Программы должна быть конкретизирована применительно к условиям этого временного периода. Согласно подп. «б» п. 10.1 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация⁴ к требованиям, предъявляемым к целям целевой программы, в частности относятся *достижимость* (цели должны быть потенциально достижимы) и *измеряемость* (должна существовать возможность проверки достижения целей). Хотя указанный Порядок не является руководящим документом при разработке региональных целевых программ, он, по нашему мнению, вполне может быть использован в качестве рекомендательного. Очевидно, что цель, поставленная в рассматриваемой Программе, не обладает качеством измеряемости.

Кроме того, в силу неоправданного на наш взгляд, расширения сферы действия Программы, которая с 2018 года включает фактически два масштабных направления – природоохранное и природоресурсное, сформулировать для нее определенную единую цель, отвечающую требованиям достижимости и измеряемости, вообще не представляется возможным. Программа содержит такие задачи, как, например, обеспечение экологической безопасности, развитие системы экологического мониторинга, поддержка особо охраняемых

² Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 12 октября 2011 г. № 981 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) "Охрана окружающей среды Республики Саха (Якутия) на 2012-2016 годы"» // Электронный ресурс «Официальный информационный портал Республики Саха (Якутия)». Режим доступа <https://www.sakha.gov.ru>. Дата обращения 29.03.2018.

³ Указ Главы Республики Саха (Якутия) «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Охрана окружающей среды и природных ресурсов Республики Саха (Якутия) на 2018-2022 годы»» // Электронный ресурс «Официальный информационный портал Республики Саха (Якутия)». Режим доступа <https://www.sakha.gov.ru>. Дата обращения 29.03.2018.

⁴ Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 (ред. от 28.12.2017) «О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд"» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд») // СПС Консультант плюс.

природных территорий, воспроизводство и рост биологических ресурсов, в том числе охотничьих, развитие рыбоводства, а также развитие всего водохозяйственного комплекса и всего лесного хозяйства! Хотя решение указанных задач выделено в подпрограммы, тем не менее, программно-целевой метод требует постановки единой цели программы, и, по итогам ее реализации, однозначного ответа – достигнута цель или нет.

При наличии такого расширения предметной сферы действия Программы следует в то же время констатировать, что в Программе не нашлось места такому важному направлению природоохранной деятельности, как обращение с отходами производства и потребления, объемы которых в условиях планируемого роста экономики РС(Я) «обречены» на увеличение [5]. В Разделе 1 Программы «Характеристика текущей экологической ситуации Республики Саха (Якутия)» проблема отходов производства отмечена, но никакого отражения в мероприятиях Программы не нашла.

В целом, Раздел 1 Программы, содержащий всего 5,5 страниц (что крайне недостаточно для такой содержательной Программы) носит чисто описательный характер. Проблематика, которая должна лежать в основе принимаемых программных мероприятий, представлена в самом общем виде. Некоторые моменты раздела (например, повышение энергоэффективности) вообще не имеют отношения к предметным областям Программы, другие имеют отношение, но, так же, как и проблематика бытовых и промышленных отходов, в Программе не отражены (например, загрязнение воздуха и поверхностных вод).

Вызывает определенное недоумение использование термина «зеленая экономика» в формулировке цели Программы. В самом деле, важными составляющими такой экономики являются: «эффективное использование природных ресурсов; сохранение и увеличение природного капитала; уменьшение загрязнения... предотвращение утраты экосистемных услуг и биоразнообразия...» [6, с. 5], то есть компоненты, на развитие которых направлена Программа. Однако, приоритетной чертой «зеленой» экономики является, прежде всего, энергоэффективность [6, с. 5], к которой Программа прямого отношения не имеет.

Определенные претензии могут быть предъявлены и к целям подпрограмм, входящим в Программу. Так, например, целью Подпрограммы «Обеспечение экологической безопасности на территории Республики Саха (Якутия)» является «Обеспечение экологической безопасности на территории Республики Саха (Якутия), снижение негативного воздействия на окружающую среду». Очевидно, что даже при успешном выполнении мероприятий Подпрограммы, полностью обеспечить экологическую безопасность населения и территории невозможно как в силу масштабов имеющихся в данной предметной области проблем, так и в силу многоаспектности самого понятия «экологической безопасности». А ведь по итогам выполнения Подпрограммы необходимо однозначно ответить, достигнута поставленная цель или нет. И, с учетом вышесказанного, даже при наличии существенного прогресса в решении задач Подпрограммы, ответ этот может быть только отрицательным, что, разумеется, будет несправедливо.

Следует также отметить отсутствие обоснования ряда мероприятий Программы. Так, например, в Республике Саха (Якутия) реализуется проект создания системы экологического мониторинга. Действующая Программа – не первая, в которой запланировано развитие этой системы. Однако, ни в действующей, ни в предыдущей редакции Программы нет ответа на вопрос о соотношении региональной системы с уже действующей системой наблюдений за состоянием окружающей среды федеральных органов (различные параметры состояния окружающей среды контролируются наблюдениями территориальных подразделений Росприроднадзора РФ, Роспотребнадзора РФ, Росгидромета). Если этих наблюдений действительно недостаточно, то в обосновании необходимо дать четкий анализ этого: недостаточна плотность наблюдений по территории, наблюдения нерепрезентативны во

времени и (или) в пространстве, набор определяемых компонентов недостаточен для объективной оценки ситуации и т. д. Причем, целесообразно указать, к каким конкретно негативным последствиям в оценке ситуации приводят недоработки действующей системы измерения загрязнения окружающей среды и, соответственно, каким образом внедрение новых (или расширение действующих) систем мониторинга позволит улучшить положение.

Если в ранее действовавшей Программе редакции 2011 года разработчики делали попытки обоснования отдельных мероприятий и целевых индикаторов, приводя, например, динамику показателей, характеризующих состояние окружающей среды по отдельным компонентам, применяя технологию SWOT-анализа и т. п., то в последней редакции Программы 2017 года никаких попыток детального обоснования, за исключением самых общих рассуждений, нет.

К чести разработчиков Программы следует отметить, что они учли недостатки предыдущей редакции, когда целевые индикаторы Программы явно не соответствовали содержанию запланированных мероприятий и не были увязаны с целевыми индикаторами подпрограмм. Теперь Программа содержит широкий набор целевых показателей, увязанных с задачами Программы и подпрограммами, однако (отчасти из-за уже упомянутого выше неоправданного выше расширения программы) и этот набор не в полной мере отражает содержание и результативность запланированных мероприятий. Так, например, такое направление как «Создание условий для устойчивого развития рыбоводства в Республике Саха (Якутия)» характеризуется всего лишь одним таким целевым индикатором как «Объем выпуска личинок (молоди) водных биологических ресурсов в водные объекты Республики Саха (Якутия)», а такое направление как «Гарантированное обеспечение успешного функционирования водохозяйственного комплекса в условиях современного экономического развития республики» вообще не представлено в числе целевых индикаторов Программы.

Подпрограммы содержат свои наборы целевых индикаторов, которые, в целом, гораздо лучше соответствуют поставленным в подпрограммах задачам, нежели это было в предыдущих редакциях Программы. Однако, и здесь есть определенные недочеты. Так, например, целевые индикаторы «Количество исследований радиационной обстановки на территории объектов геологоразведочных и горнодобывающих работ и близлежащих населенных пунктов», «Общая площадь покрытия (вновь введенных дорожек)» в Республиканском зоопарке «Орто-Дойду», «Площадь охотничьих угодий, имеющих территориальное охотустройство», а также ряд других в каждом году из пяти лет действия Программы представлены нулями.

Одной из достаточно распространенных характерных черт региональных целевых природоохранных программ является их преемственность, то есть зачастую та или иная программа представляет собой фактическую пролонгацию программы, действовавшей ранее. В такого рода случаях сохраняются цели, задачи (иногда они переформулируются с сохранением смысла) а, нередко, – и составляющий программу набор мероприятий, требующих для своего продолжения дополнительного финансирования. При этом, во вновь принимаемых программах, при характеристике текущего состояния природной среды не дается анализ, как это состояние изменилось за период действия предыдущей программы, какие из реализованных ранее мероприятий оказали влияние на ситуацию и в какой мере.

Так, в редакции Программы 2011 года отмечалось: «Анализ существующей экологической ситуации на территории республики показывает, что в республике, *несмотря на реализуемый с 2003 года программно-целевой метод управления* (выделено авторами статьи), имеется ряд серьезных проблем, не позволяющих в полной мере достичь требуемого качества окружающей среды». В частности, среди наиболее острых проблем, выделялись: высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха выбросами от промышленных предприятий и автотранспорта; аккумулярованное загрязнение почвы вследствие накопления от

долговременного выброса загрязняющих веществ; низкое качество питьевой воды; рост антропогенного воздействия на окружающую среду в период реализации инвестиционных проектов и ряд других.

Таким образом, фактически констатировалось, что реализованные ранее программы оказались, как минимум, недостаточно эффективными.

В этом же разделе ниже уже доказывалось иное: «Опыт реализации программ предыдущих лет показал действенность программно-целевого метода управления» и «Ранее реализованные мероприятия целевых программ "Охрана окружающей среды" (2003-2011 гг.) позволили получить ощутимые результаты практически по всем направлениям». Это кажущееся противоречие объясняется просто: в первом случае речь шла об общем состоянии окружающей среды как таковом, а во втором – о результатах проводимых ранее мероприятий, решавших частные проблемы природоохранной деятельности: реконструкции и строительстве очистных сооружений, землеустроительных работах на землях особо охраняемых природных территорий, реакклиматизации и расселении отдельных видов животных, работах радиационного обследования и т. п.

Разработчики редакции действующей Программы вообще не упоминают ни о содержании, ни о результативности предыдущих программ. Между тем п. 17.4 действовавших ранее Методических рекомендаций по разработке государственных программ Республики Саха (Якутия) устанавливал: «В случае, если для решения проблемы в предыдущий программный период реализовывались целевые программы... необходимо отразить итоги реализации целевой программы, а также обосновать необходимость продолжения мероприятий по решению данной проблемы»⁵. В действующих в настоящее время Методических рекомендациях по разработке стратегических планов органов государственной власти Республики Саха (Якутия) такого положения уже, к сожалению, нет.

Чтобы избежать в дальнейшем подобного рода коллизий и повысить качество разработки и эффективность реализации государственных целевых природоохранных программ, в пояснительных записках к программам, во-первых, целесообразно более четко разграничивать проблемные области, например: 1. Загрязнение окружающей среды общего характера (источники и механизмы, характерные для страны в целом); 2. Регионально специфическое загрязнение (радиационное, вследствие масштабной алмазодобычи и т. п.); 3. Необходимость повышения биологического разнообразия; 4. Недостаточность имеющихся средств и методов экологического мониторинга; 5. Сохранение северной природы (развитие природных парков, особо охраняемых природных территорий и т. п.); 6. Способствование повышению уровня экологического образования населения.

Далее, в соответствии с указанным разграничением давать описание проблемных ситуаций, назначать цели и ставить задачи Программы, выделять подпрограммы и назначать целевые индикаторы по каждому выделенному направлению отдельно. В пояснительную записку по каждому выделенному разделу включать не только анализ сложившейся ситуации, но и анализ того, как на нее повлияла реализация мероприятий предшествующих программ.

⁵ Приказ министерства экономического развития Республики Саха (Якутия) от 22.07.2011 № 34-од // Электронный ресурс «Официальный информационный портал Республики Саха (Якутия)». Режим доступа <https://www.sakha.gov.ru>. Дата обращения 29.03.2018.

Приказ Министерства экономики и промышленной политики и Министерства финансов Республики Саха (Якутия) от 26.06.2012 № 79-од «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке стратегических планов органов государственной власти Республики Саха (Якутия) // Электронный ресурс «Официальный информационный портал Республики Саха (Якутия)». Режим доступа <https://www.sakha.gov.ru>. Дата обращения 29.03.2018.

Это позволило бы более рационально подходить к выработке комплекса программных мероприятий.

Оценка эффективности целевых программ согласно Порядку проведения оценки эффективности реализации государственных программ Республики Саха (Якутия) ⁶ производится 1 раз в год. Практика ежегодной оценки эффективности государственных целевых программ является характерной для всех регионов [7, с. 417]. Оценка осуществляется органом, ответственным за реализацию программы (в рассматриваемом случае – Министерством охраны природы Республики Саха (Якутия)). Данный орган самостоятельно, согласно установленной методике, производит оценку эффективности каждого мероприятия государственной программы и расчет интегрального показателя, согласно которому определяется качественное значение оценки государственной программы: «эффективная», «недостаточно эффективная», «низкоэффективная». Затем отчет сдается в Министерство экономики Республики Саха (Якутия), которое проверяет результаты оценки эффективности реализации государственных программ, представленных ответственными исполнителями, и готовит Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Республики Саха (Якутия) за истекший год. Все указанные документы должны публиковаться. Однако, фактически публикуются только Сводные годовые доклады Министерства экономики. Кроме них, ответственными исполнителями и Министерством экономики на информационных ресурсах размещаются так называемые «сведения о ходе реализации государственных целевых программ», которые представляют собой таблицы, содержащие данные о расходовании средств, выделенных на реализацию программ. Никаких сведений о достижении или недостижении целевых показателей, равно как и каких-либо иных, отличных от финансовых, сведений о ходе исполнения программ не приводится.

Сама методика оценки эффективности выполнения государственной целевой программы с точки зрения сущностной характеристики этой эффективности не представляется последовательной.

Интегральная оценка эффективности складывается из итоговых оценок двух групп параметров: «Выполнение расходных обязательств и достижение целевых индикаторов государственной программы за отчетный год» и «Управление государственной программой и контроль за ходом ее выполнения». Весовые коэффициенты итоговой оценки каждой группы в интегральной оценке 0,75 и 0,25 соответственно. Казалось бы, судя по названию первой группы показателей, степень достижения целевых индикаторов является полновесным участником оценки, однако это не так. В первой группе – девять показателей, из которых только один характеризует достижение целевых индикаторов. Все остальные – показатели финансирования, соблюдения планов закупок и сроков ввода в действие объектов капитального строительства, предусмотренных государственной программой. Во втором разделе показателей, характеризующих достижение целевых индикаторов, нет вообще.

В итоге, при равенстве участия показателей в итоговом результате группы, вес показателя, характеризующего достижение целевых индикаторов, равен 1/9 или 0,111, а в интегральном показателе $0,111 \times 0,75 = 0,083$.

Таким образом, показатель, призванный наиболее полно отражать результативность проведения программных мероприятий, выражать фактически те достижения, ради которых, собственно, разрабатывалась программа и тратились немалые объемы государственных

⁶ Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 27.05.2013 № 2075 «О порядке проведения оценки эффективности реализации государственных программ Республики Саха (Якутия) // Электронный ресурс «Официальный информационный портал Республики Саха (Якутия). Режим доступа <https://www.sakha.gov.ru>. Дата обращения 29.03.2018.

средств, практически не играет роли в оценке эффективности реализации государственной программы.

Представляется, что весовой коэффициент показателя, характеризующего достижение целевых индикаторов, должен быть повышен до размеров, уравнивающих вес этого показателя с суммарным весом финансовых показателей в интегральном результате. Это, во-первых, повысит объективность оценки эффективности реализации государственной программы, во-вторых, будет стимулировать разработчиков программы к более ответственному подходу к определению целевых индикаторов и к разработке программных мероприятий в целом.

Однозначность оценки эффективности государственной целевой программы – «эффективная», «недостаточно эффективная», «низкоэффективная» – также вызывает определенные сомнения. При масштабности и разноплановости задач, решаемых в ходе реализации государственных программ (особенно с учетом расширения сферы действия, о котором упоминалось выше), в рамках одной программы могут оказаться мероприятия разной степени актуальности и практической реализуемости с непредсказуемым результатом интегральной оценки эффективности. По итогам такой однозначной, обобщенной оценки эффективности программы, Министерство экономики вносит предложения, а Глава Республики Саха (Якутия) на основании этих предложений принимает решение о сокращении на очередной финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований на ее реализацию, досрочном прекращении реализации отдельных мероприятий или государственной программы в целом. В результате могут «пострадать» действительно важные и необходимые направления деятельности. Представляется, что интегральную оценку необходимо выносить относительно не программы в целом, а хотя бы в отношении входящих в нее подпрограмм (естественно, при их наличии).

Выводы

Выполненное исследование позволило сделать следующие выводы о проблемах применения программно-целевого метода в региональной природоохранной политике.

В целом, в последние годы достигнут определенный прогресс в качестве подготовки региональных государственных целевых программ: поставленные цели программ более связаны с существующими проблемами и сопровождаются соответствующим набором задач, решение каждой из которых контролируется набором адекватных целевых индикаторов. Тем не менее, остается нерешенным следующий ряд проблем.

1. Поставленные цели государственных целевых программ и подпрограмм не всегда отвечают требованиям достижимости и измеряемости.
2. Ряд целевых показателей размещается в программах с непонятными целями, так как имеют нулевое значение в течение всего периода действия программы.
3. Пояснительная записка программ не содержит детального обоснования программных мероприятий и целевых индикаторов. Не содержится также анализ результативности предыдущих аналогичных целевых программ. При этом может содержаться проблематика, не имеющая отношения к предметным областям программы либо проблематика, имеющая такое отношение, но не нашедшая отражения в мероприятиях программы.
4. Целесообразно в пояснительной записке (Раздел 1) четко разграничивать проблемные области; для каждой из областей выделять основные проблемы, назначать цели и обосновывать предлагаемый для их достижения набор

мероприятий, а не ограничиваться общим описанием состояния предметной области.

5. В качестве ежегодных отчетов публикуются только сведения о финансовом исполнении этапов реализации программы. Не публикуются отчеты о ходе мероприятий, достижениях (или недостижении) целевых индикаторов и т. п.
6. Показатель, связанный с достижением целевых индикаторов, имеет крайне незначительный вес в итоговой интегральной оценке эффективности реализации программы (примерно 8 %). Представляется, что весовой коэффициент показателя, характеризующего достижение целевых индикаторов, должен быть приравнен к суммарному весу финансовых показателей в интегральном результате.
7. Однозначность оценки эффективности государственной целевой программы – «эффективная», «недостаточно эффективная», «низкоэффективная» – при масштабности и разноплановости решаемых задач может привести к принятию необоснованных по отношению к отдельным направлениям реализации программы негативных решений. Подобную интегральную оценку целесообразнее выносить по отношению к отдельным подпрограммам с последующим принятием решения по подпрограммам.

ЛИТЕРАТУРА

1. Плотников В.А. Программно-целевой метод в управлении экономикой региона [Текст] / В.А. Плотников, Г.В. Федотова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2013. – № 7(145). – С. 2-9.
2. Кириллов С.Н. Применение программно-целевых методов в решении экологических проблем [Текст] / С.Н. Кириллов, А.А. Матвеева // Вестник Волгоградского государственного университета. – Сер. 3 Экон. Экол. 2013. – №2 (23). – С. 229-238.
3. Громова Н.Н. Анализ методик оценки эффективности целевых программ субъектов Российской Федерации [Текст] / Н.Н. Громова // Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина. – Т.6. Вып. 1. – С. 145-154.
4. Киселёва С.П. Теоретические и методические основы анализа проектов по формированию институциональной среды в интересах эколого-ориентированного технологического развития / С.П. Киселева, А.Е. Шалина, А.А. Карелова, Н.В. Карпов // Интернет-журнал «Отходы и ресурсы». – Том 3, №4 (2016). Режим доступа <http://resources.today/PDF/08RRO416.pdf> (доступ свободный).
5. Шпакова Р.Н. Анализ зависимости образования промышленных отходов от валового регионального продукта в Республике Саха (Якутия) [Текст] / Р.Н. Шпакова // Инновации и инвестиции. – 2016. – № 10. – С. 248-251.
6. Бобылев С.Н. «Зеленая» экономика и модернизация. Эколого-экономические основы устойчивого развития [Текст] / С.Н. Бобылев, В.М. Захаров // Бюллетень «На пути к устойчивому развитию России». – 2012. – № 60. – 90 с.
7. Загидуллина Л.И. Оценка эффективности государственных программ / Л.И. Загидуллина, Р.Ф. Кутлярова // Интернет-журнал «Novainfo.Ru». – 2016. – № 46. – С. 416-421. Режим доступа <https://novainfo.ru/article/5995> (доступ свободный).

Shpakova Raisa Nikolaevna

Moscow state institute of international relations (university) of the ministry of foreign affairs Russian Federation, Moscow, Russia
E-mail: aglaonema2012@gmail.com

Vasileva Galina Sofronovna

M.K. Ammosov north-eastern federal university, Yakutsk, Russia
E-mail: gs.vasileva@s-vfu.ru

Problems of application of the program-target method in regional environmental policy

Abstract. The paper analyzes the organizational and methodological problems of the application of the program-target method in the regional environmental policy. As the object of study, the program documents of environmental policy of the Republic of Sakha (Yakutia) as a region, which is relatively rarely the subject of scientific attention in the considered aspect, were chosen. These acts were subjected to substantive analysis for compliance with regulations, requirements of internal logical consistency, the availability of objective external control and a number of other areas. In addition, two generations of regional environmental policy were analyzed and compared in time.

Acquaintance with scientific publications of the similar direction concerning other regions suggests that the problems of application of the program-target method in environmental policy of the Republic of Sakha (Yakutia) revealed in this work, are to a large extent typical for regional target programs, and the stated remarks and offers can be useful at improvement of development and implementation of target programs and in other regions.

Practical measures for their solution are offered on a number of the revealed problems.

Keywords: program-target method; regional target programs; regional environmental policy; state environmental policy of the Republic of Sakha (Yakutia); state natural resource policy of the Republic of Sakha (Yakutia); target indicators; the effectiveness of the state regional program

REFERENCES

1. Plotnikov V.A., Fedotova G.V. (2013). Program-target method in managing the economy of the region. *Financial Analytics: Science and Experience*, 7(145), pp. 2-9. (in Russian).
2. Kirillov S.N., Matveeva A.A. (2013). Application of program and target methods in the implementation of ecological programs. *Bulletin of Volgograd State University*, 2(23), pp. 229-238. (in Russian).
3. Gromova N.N. (n.d.) Analysis of evaluation techniques of the The Russian Federation subject target programs efficiency. *Bulletin of the Leningrad State University. A.S. Pushkin*, 1(6), pp. 145-154. (in Russian).
4. Kiseleva S.P., Shalina A.E., Karelova A.A., Karpov N.V. (2016). Theoretical and methodological bases of the analysis on the formation of the institutional environment in the interest of ecological projects – oriented technological development. *Russian Journal of Resources, Conservation and Recycling*, [online] 4(3). Available at: <http://resources.today/PDF/08RRO416.pdf> (in Russian).
5. Shpakova R.N. (2016). Analysis of the dependence of industrial waste generation on the gross regional product in the Republic of Sakha (Yakutia). *Innovation and investment*, 10, pp. 248-251. (in Russian).
6. Bobylev S.N., Zaharov V.M. (2012). "Green" economy and modernization. Ecological and economic bases of sustainable development. *Bulletin "Towards a sustainable development of Russia"*, 60, pp. 90. (in Russian).
7. Zagidullina L.I., Kutliyarova R.F. (2016). Evaluation of the effectiveness of state programs. *Novainfo.Ru*, [online] 46, pp. 416-421. Available at: <https://novainfo.ru/article/5995> (in Russian).