**Реферат**

По дисциплине: «УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТАМИ И ПРОГРАММАМИ»

На тему:

**«О НЕДОСТАТКАХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА»**

**1. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ**

Постановление Правительства РФ от 26 июля 1995 г. определяет целевую программу как «увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации» [1]. Данное определение применимо и к региональным целевым программам (РЦП) с той лишь разницей, что они обеспечивают решение задач развития субъекта РФ.

Использование региональных целевых программ в качестве базового инструмента развития дорожного хозяйства региона позволяет определить основные приоритеты развития отрасли в перспективе и способствует более эффективному использованию природных, материальных, трудовых ресурсов региона и бюджетных средств [2].

Из 47 региональных целевых программ развития дорожного хозяйства, реализующихся в настоящее время, две программы краткосрочные, 24 среднесрочные и 21 долгосрочная [3]. Две программы являются узкоспециализированными (в комплекс мероприятий включены только работы по строительству и реконструкции или только по содержанию и ремонту дорог и/или мостов), три целевые программы развития дорожного хозяйства входят в целевые программы развития транспортного комплекса региона в виде подпрограммы «Автомобильные дороги» (в Брянской области и Республиках Саха (Якутия) и Татарстан).

Все целевые программы носят планово-прогнозный характер, однако подразумевают возможность включения в них объектов, требующих экстренного выполнения работ. Как правило, такая необходимость возникает в регионах, где высока вероятность разрушения дорог и мостов из-за неблагоприятных погодных условий и сопутствующих природных явлений (паводков, селей).

Большинство программ финансируется из ряда источников. Лишь несколько регионов (Брянская, Вологодская, Липецкая, Магаданская, Нижегородская, Новгородская, Оренбургская, Самарская, Свердловская, Ярославская области и Пермский край) имеют возможность финансировать комплекс мероприятий, реализующийся в рамках целевых программ, только за счет средств собственных бюджетов.

В зависимости от сроков и механизмов реализации поставленных целей и задач целевые программы могут выполняться в несколько этапов и содержать несколько подпрограмм.

Мероприятия, включенные в целевую программу, могут выполняться привлеченными на конкурсной основе подрядчиками, в виде заказов государственным предприятиям региона либо смешанным способом.

Перманентность целевых программ подразумевает их преемственность. Как правило, разовые меры не являются действенными: по истечении срока реализации разовых программ происходит быстрое накопление недоремонта дорог и мостов, поэтому все целевые программы должны иметь перманентный характер, а на смену одной программе должна приходить новая, учитывающая достижения предыдущей.

**2. НЕДОСТАТКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ**

Недостатки региональных целевых программ развития дорожного хозяйства можно условно разделить на две группы: внешние (глобальные) и внутренние (локальные). Первые являются общими для всех целевых программ вне зависимости от уровня управления, на котором они реализуются. Они — следствие все еще сохраняющейся недостаточности научной базы программно-целевого программирования в нашей стране и малого опыта успешной реализации целевых программ; несовершенства законодательства, регламентирующего процесс создания, выполнения и оценки эффективности целевых программ на федеральном и региональном уровнях; отсутствия достаточной юридической силы у целевых программ; большой зависимости от решений, принимаемых на федеральном уровне. Вторая группа проблем связана непосредственно с процессом разработки и управления целевыми программами развития дорожного хозяйства региона и спецификой отрасли.

Важно понимать, что, даже если какая-нибудь региональная целевая программа развития дорожного хозяйства является успешной, это не значит, что ее использование в условиях другого региона даст такой же эффект ввиду специфики этого региона, так же как перенос успешного опыта федеральной целевой программы на региональный уровень чаще приводит лишь к бессистемности в разработке и управлении региональными программами. К примеру, большинство целевых индикаторов подпрограммы «Автомобильные дороги» Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)» были достигнуты еще за год до окончания срока реализации программы [4]. Однако созданные на ее основе региональные программы в Брянской области, Республиках Саха (Якутия), Татарстан и др., как показали исследования автора, не могут считаться в полной мере эффективными.

Важной проблемой, влияющей на процесс координации программных расходов, осуществляемых за счет средств различных бюджетов, является отсутствие у региональных целевых программ развития дорожного хозяйства достаточной юридической силы. Региональные программы, как правило, утверждаются правительством или думой соответствующих субъектов РФ и имеют форму постановления или распоряжения, но не закона. Также на федеральном и региональном уровнях отсутствуют нормы, гарантирующие продолжение финансирования ранее начатых целевых программ. Это приводит к нестабильности капитальных расходов.

Региональные целевые программы развития дорожного хозяйства в значительной степени зависят от решений, принимаемых на федеральном уровне. На выбор перечня объектов дорожного хозяйства для модернизации и строительства большое влияние оказывает перспектива софинансирования программы за счет средств федерального бюджета. В некоторых случаях наблюдается зависимость от местных бюджетов, т.е. политику регионов в сфере дорожного хозяйства нельзя назвать полностью самостоятельной.

Еще одной важной проблемой является распределение расходных обязательств между бюджетами различных уровней при финансировании целевых программ из нескольких источников.

На региональном уровне законодательство не регулирует процедурные вопросы, касающиеся обеспечения комплексного планирования и учета программных и непрограммных расходов.

Лишь в некоторых регионах имеются отдельные программы, так или иначе отражающие вопросы соотношения финансирования программных и непрограммных расходов. Однако даже наличие перечней программных и непрограммных расходов в рамках одного документа не говорит о наличии координации между этими двумя типами расходов. Так, уменьшение непрограммных инвестиций в дорожное хозяйство не означает увеличения программных, и наоборот. Степень согласованности программных и непрограммных инвестиций, финансируемых из бюджета одного уровня, остается достаточно низкой.

В настоящее время федеральное и региональное законодательства также не предъявляют жестких требований к целевым программам по вопросам обеспечения единообразия условий и порядка осуществления инвестиций. Существует ряд документов (например, одобренный распоряжением Правительства РФ от 14 июня 2001 г. №800-р «Типовой макет программы социального и экономического развития субъекта РФ»), регламентирующих процесс разработки региональных целевых программ, однако эти документы имеют рекомендательный характер и на практике не всегда учитываются.

На федеральном уровне отсутствует законодательный акт, регулирующий порядок разработки, утверждения и реализации целевых программ на всех уровнях бюджетной системы. Федеральные акты Правительства Российской Федерации затрагивают исключительно проблемы составления федеральных целевых программ. Соответственно, единство регламентации инвестиций вне зависимости от формы их осуществления также отсутствует. Таким образом, без внесения существенных изменений в федеральное законодательство единообразие регламентации условий и порядка осуществления инвестиций обеспечить нельзя.

На сегодняшний день отсутствуют критерии, на основании которых финансирование того или иного объекта должно было бы включаться в целевую программу. В связи с этим решение о включении в нее объектов принимается произвольно и часто необоснованно. Иногда при реализации региональных целевых программ в смежных с дорожным хозяйством отраслях отсутствует их увязка между собой. В результате возникают случаи, когда один и тот же объект финансируется за счет средств различных целевых программ.

Порядок установления критериев оценки эффективности целевых программ по-прежнему не регламентируется законодательством регионов.

В связи с этим многие целевые программы содержат исключительно формальные критерии, не позволяющие оценить их эффективность. На подзаконном уровне часто отсутствуют какие-либо общие методики, позволяющие оценить эффективность любой целевой программы.

Условно обозначенные как «внутренние» или «локальные», недостатки региональных целевых программ развития дорожного хозяйства связаны со спецификой отрасли, в*и*дением проблемы лицами, разрабатывающими программы, и являются отчасти следствием отсутствия законодательных актов, регламентирующих порядок разработки, управления и реализации целевых программ, а также отсутствия единообразия отражаемых в них данных.

Как правило, региональные целевые программы содержат следующие основные разделы (порядок и наименование разделов могут меняться):

1) «Паспорт программы»;

2) «Содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными средствами»;

3) «Цели, задачи, сроки, подпрограммы и этапы реализации программы»;

4) «Система программных мероприятий»;

5) «Механизм реализации программы»;

6) «Ресурсное обеспечение программы»;

7) «Организация управления программой и контроль за ходом ее реализации»;

8) «Оценка эффективности, социально-экономических и экологических последствий от реализации программы».

В разделе *“Паспорт программы”* приводятся ее полное наименование, документы, являющиеся основанием для разработки программы, сведения о заказчиках, разработчиках и исполнителях, цели и задачи, целевые показатели и индикаторы программы, сроки и этапы реализации, перечень подпрограмм, обобщенный перечень основных программных мероприятий, объемы и источники финансирования, ожидаемые конечные результаты и сведения о системе организации контроля за выполнением программы.

Главный недостаток большинства программ — отсутствие четкой и ясной цели, сформулированной таким образом, чтобы можно было легко определить степень ее достижения. Из рассмотренных 47 региональных целевых программ развития дорожного хозяйства лишь в одной (в Еврейской АО) цель сформулирована таким образом, что содержит количественные показатели.

В остальных программах количественные показатели оценки достижения цели либо разбросаны по всему документу и не отражаются непосредственно в самой цели и в задачах, либо вовсе отсутствуют. Также разработчики программ часто забывают о том, что основная цель (она же миссия программы) должна быть социально ориентированной и отражать влияние программы на социальную сферу.

Среди других недостатков, часто встречающихся в разделе «Паспорт программы», следует отметить отсутствие или неполноту описания целевых социально-экономических индикаторов реализации программы, ожидаемых конечных результатов и сведений об организации контроля за ходом ее выполнения.

В разделе *“Содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными средствами”* даются социально-экономическая, географическая и климатическая характеристики региона и оценивается степень их влияния на дорожно-мостовое хозяйство, анализируются состояние и состав дорожно-мостового хозяйства региона, основные проблемы, присущие отрасли, отслеживается динамика изменения объемов финансирования и выполненных работ за предшествующий период. Некоторые данные могут сравниваться со статистикой по другим регионам.

Проблемный пункт данного раздела — отсутствие в большинстве программ информации о динамике объемов финансирования и выполнения работ за предшествующий период, а также состояния отрасли и объектов инфраструктуры в целом за последние годы. Возможно, такие данные вообще не использовались при разработке программы. Отсутствие данных экстраполяции ставит под сомнение понимание реальной проблемы администрацией региона и лицами, участвующими в разработке программы. Непонимание же проблемы приводит к тому, что разрабатываемые программы являются лишь полумерами и имеют низкую эффективность.

В программах в полном объеме необходимо отражать сведения о состоянии дорог и мостов, динамике финансирования работ и их объемов с разбивкой по годам. Подробное изложение вышеописанных данных приводит к увеличению объема всего документа, однако служит необходимым фундаментом для принятия решений и определения перечня объектов для включения в программу. К тому же подобные условия диктует принцип прозрачности целевых программ.

Раздел «*Цели, задачи, сроки, подпрограммы и этапы реализации программы*» большинства региональных целевых программ развития дорожного хозяйства, вместо того чтобы дать развернутую информацию о целях, задачах, сроках и т.д., в точности копирует «Паспорт программы» и ошибки этого раздела.

Следует отметить, что практически во всех программах отсутствует обоснование деления на один или несколько этапов и подпрограмм. Имеются случаи расхождения поставленных в программе задач и соответствующих им подпрограмм.

Раздел *“Система программных мероприятий”* содержит описание комплекса выполняемых в рамках реализации программы мероприятий.

В ряде случаев в этом же разделе приводится сам перечень мероприятий (иногда оформляется в виде приложения к программе). Основное назначение данного раздела — отражать результаты выбора приоритетных объектов, выполнение работ на которых приведет к достижению поставленных целей.

В настоящее время обоснование включения объекта в программу работ не всегда подкрепляется объективными расчетами и использованием многокритериального или других методов для ранжирования объектов по приоритету. Все еще часты случаи включения объектов в план работ на основании субъективных оценок и интересов либо простого визуального наблюдения. К тому же не всегда управляющие органы имеют достоверную и актуальную информацию о состоянии дорожных объектов, особенно если число таких объектов велико. Отсутствие полной информации заметно осложняет процесс принятия решения и требует проведения дополнительных диагностических работ и осмотров. Четкое обоснование включения объектов в комплекс мероприятий ни в одной из 47 программ не приводится.

*“Механизм реализации программы”* устанавливает список организаций, министерств и ведомств, участвующих в процессе выполнения работ по проекту, их обязанности, полномочия и способы взаимодействия друг с другом. В разделе приводится список основных законодательных актов и субъектов РФ, на основании которого осуществляется разработка целевой программы и привлечение финансовых средств, а также перечень регламентирующих, нормативных и других используемых документов. Как правило, информация данного раздела сводится лишь к перечислению функций государственных заказчиков, контролирующих органов (если они не являются заказчиками) и, в ряде случаев, исполнителей. В не которых программах этот раздел совмещают с разделом «Организация управления программой и контроль за ходом ее реализации». При этом нераскрытым остается процесс проведения конкурсов на выполнение работ: какая часть работ выполняется по заказу, а какая на основании конкурсов, чем руководствуется заказчик при распределении работ по заказу и конкурсу, насколько зависит от всех участников степень достижения поставленной цели, будут ли производиться независимые экспертизы в ходе реализации программы, как будет происходить распределение средств между объектами при смешанном финансировании, какой уполномоченный орган имеет право взаимодействовать с Федеральным дорожным агентством на предмет предоставления помощи из федерального бюджета и т.д. Неполнота изложения информации и недосказанность впоследствии приводят к необходимости внесения дополнительных коррективов, а также к несвоевременному расходованию денежных средств и удлинению сроков выполнения работ.

Раздел *“Ресурсное обеспечение программы”* отражает общий объем финансирования с разбивкой по годам и источники финансирования.

Информация данного раздела большинства программ также грешит неполнотой: не указаны условия и сроки выделения средств из федерального, муниципального бюджетов и иных источников, объемы иных ресурсов, кроме финансовых, возможные причины изменения объемов финансирования; не дается обоснования объема привлекаемых средств, игнорируются новые научно-технические разработки, которые будут использованы при выполнении работ, и т.д.

*“Организация управления программой и контроль за ходом ее реализации”* содержит информацию об организациях, отвечающих за управление и контроль за ходом выполнения программы, их обязанностях, частоте проведения проверок, передаче данных о ходе реализации программы на вышестоящий уровень и порядке внесения изменений в программу. Часто этот раздел либо вовсе исключают из программы, либо совмещают с «Механизмами реализации программы», и ему присущи все недостатки данного раздела.

Раздел *“Оценка эффективности, социально-экономических и экологических последствий от реализации программы”* устанавливает основные социально-экономические и иные индикаторы оценки выполнения программы, а также методики их расчета.

Как указано выше, порядок установления критериев оценки эффективности целевых программ в настоящее время не регламентируется законодательством большинства регионов, поэтому многие целевые программы содержат исключительно формальные критерии, не позволяющие оценить их эффективность. Как правило, такие критерии отражают достижения программы сугубо с точки зрения дорожной составляющей: прирост общей длины дорог, уменьшение недоремонта дорог и мостов, увеличение доли мостов с оценкой «хорошо» и т.д., в то время как социально-экономические и экологические индикаторы часто не находят никакого отражения в программе. Из 47 целевых программ лишь в Архангельской и Мурманской областях используют для оценки эффективности такие экономические индикаторы, как интегральный эффект, срок окупаемости, индекс доходности и эффект пользователей от строительства, реконструкции и ремонта дорог и мостов. К сожалению, об экологических индикаторах разработчики целевых программ напрочь забыли. Некоторые программы признаются разработчиками эффективными, если был выполнен весь запланированный комплекс работ, хотя при этом не приводится ни одного индикатора. В большинстве программ, в которые введены хоть какие-то индикаторы, часто не указаны их базовые значения (на начало выполнения программы) и планируемые промежуточные показатели (по итогам года).

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Несмотря на то, что большинство недостатков, обозначенных автором статьи, являются следствием несовершенства законодательства и хорошо известны, до сих пор практически нет федеральных и региональных программ, направленных на их устранение. В ближайшей перспективе следует уделить особое внимание созданию адекватной методики разработки и управления целевыми программами, методик комплексного планирования объемов и перечня работ с учетом возможностей региональных бюджетов, а также определения приоритетных направлений капитальных вложений; разработке системы индикаторов оценки эффективности целевых программ, созданию новых или адаптации к российским условиям иностранных методик оценки эффективности выполнения целевых программ. Для решения последней задачи можно использовать, например, хорошо зарекомендовавшую себя американскую методику оценки эффективности выполнения и рейтингования программ PART (Program Assessment Rating Tool), постепенно входящую и в обиход российских специалистов.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация: Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594. — http://base.garant.ru/104578.htm.

2. Управление финансами. — http://finansami.com.

3. Региональное законодательство. — http://regionz.ru.

4. Белозеров О.В. Итоги развития дорожной отрасли в 2008 году // Федеральное дорожное агентство. Итоги 2008 года, задачи и перспективы 2009–2010 годов: Материалы научно-практической конференции. — М., 2009.

5. Жуковский А.И., Васильев С.В., Штрейс Д.С. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ (на основе канадского опыта): Уч.-метод. пособие. — Оттава; М.; В. Новгород, 2006.

6. Поспелов Г.С., Ириков В.А. Программно-целевое планирование и управление. — М.: Сов. Радио, 1976. — 380 с.