

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ КОМПЛЕКСНЫМ РАЗВИТИЕМ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА

Руденко Д.Ю.^{1,2}, Погодаева Т.В.^{2,3}

¹ ГАОУ ВО ТО «Тюменская государственная академия мировой экономики, управления и права», Тюмень, e-mail: drudenko@inbox.ru

² ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет», Тюмень, e-mail: taissia2001@mail.ru

³ ФГАОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный политехнический университет», Санкт-Петербург, e-mail: drudenko@inbox.ru

Одним из факторов, которые определяют динамику социально-экономического развития региона и как результат уровень и качество жизни населения, является эффективность государственного стратегического планирования. Программно-целевой метод является основным инструментом управления социально-экономическим развитием российских регионов. Статья посвящена анализу нормативно-правовой базы программно-целевого управления комплексным развитием Ямало-Ненецкого автономного округа. Применение программно-целевого метода для комплексного развития Ямало-Ненецкого автономного округа останется безальтернативным инструментом реализации долгосрочных проектов в регионе. Представлена система документов стратегического планирования, а также принципы разработки и реализации целевых программ в Ямало-Ненецком автономном округе. Доказано, что сложившаяся нормативная база автономного округа достаточно четко обеспечивает процесс программно-целевого управления комплексным развитием территорий Ямала.

Ключевые слова: программно-целевое управление, стратегическое планирование, комплексное развитие, Ямало-Ненецкий автономный округ.

PROGRAM-TARGET MANAGEMENT OF THE YAMAL-NENETS AUTONOMOUS AREA COMPLEX DEVELOPMENT

Rudenko D.Y.^{1,2}, Pogodaeva T.V.^{2,3}

¹ Tyumen State Academy of World Economy, Management and Law, Tyumen, e-mail: drudenko@inbox.ru

² Tyumen State University, Tyumen, e-mail: taissia2001@mail.ru

³ Saint-Petersburg State Polytechnical University, Saint-Petersburg, e-mail: taissia2001@mail.ru

One of the factors that determine the dynamics of the socio-economic development of the region and as a result the level and quality of life is the efficiency of state strategic planning. Program-target method is the main tool of socio-economic development of the Russian regions. This article analyzes the legal framework of program-target management in the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug. The use of program-target method for the complex development of the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug will remain uncontested instrument for long-term projects in the region. The system of strategic planning documents, as well as the principles of targeted programs design and implementation in the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug is presented. It is proved that the existing regulatory framework of the Autonomous Okrug quite clearly provides a target-oriented management of Yamal development.

Keywords: program-target management, strategic planning, complex development, Yamal-Nenets Autonomous Area.

Актуальность настоящей статьи обусловлена необходимостью применения программно-целевого подхода к управлению Арктической зоной РФ. Ямало-Ненецкий автономный округ выбран в качестве объекта исследования не случайно. Программно-целевой метод, как одно из направлений государственного стратегического планирования, является основным инструментом управления социально-экономическим развитием Ямало-Ненецкого автономного округа. Применение программно-целевого метода для комплексного развития округа останется безальтернативным инструментом реализации долгосрочных проектов. В 2012 году доля бюджетных целевых программ в расходах окружного бюджета достигла 25 %. Начиная с 2014 года, окружной бюджет полностью формируется на основе государственных программ.

В Российской Федерации планирование на государственном уровне внедряется с середины 1990-х гг., когда был принят федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития в Российской Федерации», определивший цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации. Однако основы государственного стратегического планирования в Российской Федерации были законодательно закреплены лишь в 2014 году [3].

Программно-целевой метод планирования является одним из составляющих стратегического планирования, а также комплексного подхода, на базе которого государство регулирует социально-экономические процессы. Метод программно-целевого планирования предполагает разработку плана, исходя из целей развития объекта управления при дальнейшем поиске и определении эффективных путей и средств по их достижению и ресурсному обеспечению. Данный метод характеризуется как один из видов управленческой деятельности, в основе которой лежит ориентация на достижение конечных результатов. Программно-целевое планирование построено на логической схеме «проблема – цель – задачи – мероприятия – ресурсы – исполнители – контроль». Основу программного управления составляет не рассмотрение сложившейся организационной структуры, а управление элементами программы, программными действиями [7, С.17].

Программно-целевой метод относится к категории проблемно-ориентированных, тесно связанных с решением насущных, масштабных, долговременных проблем [9, С. 7]. Ключевым понятием программно-целевого планирования является целевая программа. Данный термин еще с советских времен применялся как крупный комплексный раздел народнохозяйственного плана. Так, по определению Б.З. Мильнера, **программа** – это комплекс документов среднесрочного планирования, ориентированный на достижение конечной цели [11, С.49]. В этих документах дается характеристика мероприятиям по исследуемой проблеме во взаимосвязи с рациональным использованием ресурсов. Программа как особая разновидность планового документа имеет четкую целевую ориентацию всех составляющих ее мероприятий и характеризуется определенными конечными результатами. Термин «программа социально-экономического развития» в России был впервые определена Федеральным законом от 20 июня 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [1], который оформил правовые основы применения программ социально-экономического развития Российской Федерации. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» устанавливает следующую иерархию программ: государственная программа Российской Федерации, государственная программа субъекта Российской Федерации и муниципальная программа. Под программой же понимается документ стратегического планирования, содержащий комплекс

планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития.

Программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (региональные программы) в отличие от федеральных целевых программ разрабатываются и реализуются субъектами Российской Федерации, которые сами определяют цели и задачи таких программ, порядок их разработки и механизм реализации. Утверждение указанных программ осуществляется в соответствии с п. «г» п. 2 ст.5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ [2].

В Ямало-Ненецком автономном округе разработчики целевых программ руководствуются:

- Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 апреля 2011 года № 49-ЗАО «О прогнозировании, стратегическом и программном планировании социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа», с изм. от 26.09.2013;
- постановлением Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 30 мая 2013 года № 360-П «Об оценке эффективности бюджетных целевых программ Ямало-Ненецкого автономного округа»;
- постановлением Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 30 мая 2013 года № 377-П «О разработке, утверждении и реализации окружных долгосрочных целевых программ»;
- постановлением Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 3 декабря 2013 года № 1015-П «О разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ»;
- постановлением Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 16 мая 2013 года № 340-П «Об основных направлениях деятельности центральных исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа с использованием программно-целевых методов бюджетного планирования и мерах по повышению результативности бюджетных расходов», с изм. от 16.05.2014;
- постановлением Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 15 ноября 2013 года № 960-П «О государственных программах Ямало-Ненецкого автономного округа», с изм. от 22.07.2014;
- распоряжением Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 1 апреля 2014 года № 155-РП «Об утверждении перечня государственных программ Ямало-Ненецкого автономного округа».

Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 апреля 2011 года № 49-ЗАО «О прогнозировании, стратегическом и программном планировании социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа» [4]:

- определяет правовые и организационные основы в области прогнозирования, стратегического и программного планирования социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа;
- устанавливает цели, задачи, принципы стратегического планирования;
- устанавливает содержание документов стратегического планирования;
- определяет порядок их разработки и использования в управлении социально-экономическим развитием автономного округа.

К документам стратегического планирования в округе относятся: стратегия социально-экономического развития автономного округа, прогнозы социально-экономического развития автономного округа на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы, программа социально-экономического развития автономного округа, государственные программы автономного округа, окружные долгосрочные целевые программы и целевые программы ведомств автономного округа, прогноз развития государственного сектора экономики автономного округа (рисунок 1).



Рис. 1. Система документов программно-целевого управления в ЯНАО

Общими принципами разработки и реализации целевых программ в Ямало-ненецком автономном округе являются:

- соответствие установленным долгосрочным целям социально-экономического развития автономного округа;
- определение центральных исполнительных органов государственной власти автономного округа, ответственных за реализацию государственных программ;
- установление конечных результатов реализации государственных программ, характеризующих целевое состояние (изменение состояния) уровня и качества жизни населения, социальной сферы, экономики, общественной безопасности, государственных институтов, степени реализации других общественно значимых интересов и потребностей в соответствующей сфере;
- охват государственными программами всех сфер деятельности центральных исполнительных органов государственной власти автономного округа, а также интеграция регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных и контрольных) и финансовых (бюджетных, налоговых, таможенных, имущественных, кредитных, долговых и валютных) инструментов для достижения целей государственных программ;
- наделение центральных исполнительных органов государственной власти автономного округа и должностных лиц, осуществляющих управление государственными программами, полномочиями, необходимыми и достаточными для достижения целей государственных программ;
- проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их корректировки или досрочного прекращения.

Стратегическое планирование на уровне муниципальных образований округа осуществляется путем разработки и утверждения прогнозов социально-экономического развития, стратегии (концепции) социально-экономического развития, прогноза развития муниципального сектора экономики, муниципальных долгосрочных целевых программ и целевых программ ведомств, а также посредством участия в государственных программах и окружных долгосрочных целевых программах.

Результаты анализа действующей нормативно-правовой базы в сфере программно-целевого управления комплексным развитием Ямало-Ненецкого автономного округа показывают, что:

- в окружном законодательстве имеется целостное определение системы программных документов (стратегий, программ), их иерархии;
- законодательство округа динамично, правовые акты Ямало-Ненецкого автономного округа, регламентирующие процесс стратегического планирования, постоянно корректируются и дополняются;

- мониторинг реализации предусматривается в отношении всех документов программно-целевого управления комплексным развитием;
- в нормативных актах содержатся противоречивые нормы о названиях документов, не ясно их соотношение (например, постановлением Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 3 декабря 2013 года № 1015-П «О разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» вводится понятие ведомственной целевой программы, тогда как закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 апреля 2011 года № 49-ЗАО «О прогнозировании, стратегическом и программном планировании социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа» и постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 30 мая 2013 года № 360-П «Об оценке эффективности бюджетных целевых программ Ямало-Ненецкого автономного округа» указывают на целевые программы ведомств);

Для устойчивого социально-экономического развития необходимо устранение вышеуказанной проблемы, поддержание целостной системы формирования, координации и мониторинга реализации программных документов (концепций, стратегий, программ), которыми определяются основные направления деятельности органов государственной власти округа. В целом можно сказать, что сложившаяся нормативная база автономного округа, кратко охарактеризованная выше, достаточно четко обеспечивает процесс программно-целевого управления комплексным развитием территорий.

Статья подготовлена на основе научных исследований, выполненных при финансовой поддержке гранта Российского научного фонда (проект №14-38-00009). Программно-целевое управление комплексным развитием Арктической зоны РФ. Санкт-Петербургский государственный политехнический университет.

Список литературы

1. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: федеральный закон от 20 июня 1995 года № 115-ФЗ, в ред. ФЗ от 09.07.1999 № 159-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
2. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, в ред. ФЗ от 02.05.2012 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

3. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
4. О прогнозировании, стратегическом и программном планировании социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа: закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 апреля 2011 года № 49-ЗАО, в ред. от 26.09.2013 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
5. Александрова О.Г. Роль программно-целевого планирования в реализации стратегии социально-экономического развития региона // Вестник Чувашского университета. – 2010. – № 1. – С.311-315.
6. Глухов К.В. Внедрение программно-целевых методов в России на федеральном и региональном уровнях // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 3. – С.188-196.
7. Петров С.А. Использование методов программно-целевого планирования в деятельности органов местного самоуправления // Управление городом: теория и практика. – 2011. – № 1. – С.17-19.
8. Прогнозирование социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа / Д.Ю. Руденко // Академический вестник. – 2012. – № 3(21). – С.36-43.
9. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление: учебник. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 428 с.
10. Цыпин И. С. Основные подходы государства к развитию региональной экономики // Региональная экономика: теория и практика. – 2007. – № 11. – С. 27–31.
11. Шуплецов А.Ф., Ергодоева О.Б. Программно-целевое планирование как инструмент развития коммунального комплекса муниципального образования // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2012. – № 3. – С.48-51.

Рецензенты:

Симонова Л.М., д.э.н., профессор, зав. кафедрой мировой экономики и международного бизнеса ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет», г. Тюмень.

Скрипнюк Д.Ф., д.э.н., профессор, кафедра экономики и мирохозяйственных связей ГАОУ ВО ТО «Тюменская государственная академия мировой экономики, управления и права», г. Тюмень.