

Раздел VIII. Экономика, менеджмент

УДК 338.2

Р.А. Кочкаров

ЖИЗНЕННЫЙ ЦИКЛ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ

Исследуются типовые процессы программно-целевого подхода к управлению экономикой и структурируется жизненный цикл целевой программы. Проведен анализ состава и содержания работ по формированию и реализации целевой программы и структурирование ее жизненного цикла. Рассмотрены все этапы жизненного цикла, начиная от отбора проблем для программной разработки до управления реализацией целевой программы и контроля за ходом ее выполнения. Выявлен круг участников программного процесса на этапах разработки, слежения и анализа результативности целевых программ, их ролевые функции, алгоритмы работы, используемые приемы и инструменты.

В результате анализа построена сетевая модель жизненного цикла целевой программы, выступающая в качестве инструмента для выработки и реализации управленческих решений. Она включает в себя три рода вершин, которые описывают ее в разрезе процессов, участников и документов и отражают во взаимосвязи основные этапы жизненного цикла целевой программы. Выявлены некоторые недочеты в жизненном цикле, предложены рекомендации по их устранению.

Программно-целевой подход; целевая программа; жизненный цикл.

R.A. Kochkarov

LIFECYCLE OF THE TARGET PROGRAM

The typical processes of program-oriented approach to economic management are researched and lifecycle of the target program is structured in paper. The structure and work content analysis on forming and implementation of the target program and structuring its lifecycle is carried out. All stages of lifecycle are considered, beginning from selection of problems for program development before management of implementation of the target program and control of a course of its accomplishment. The circle of participants of program process at development stages, tracking and the analysis of productivity of target programs, their role functions, algorithms of the work, used acceptances and tools is revealed.

In an analysis result the network model of lifecycle of the target program, representing itself as the tool for development and implementation of management decisions is constructed. It includes three sorts of nodes which describe it by processes, participants and documents and reflect in interrelation the main stages of lifecycle of the target program. Some defects in lifecycle are revealed, recommendations about their elimination are offered.

Program-oriented approach; target program; lifecycle.

Введение. В России проводится реструктуризация бюджетных отношений, направленная на повышение результативности бюджетов всех уровней. Основным направлением реформы стал переход к преимущественно программно-целевым методам планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между бюджетными ресурсами и фактическими результатами их использования. Расширение сферы применения и повышение качества программно-целевых методов планирования требуют совершенствования методологической и инструментальной поддержки процессов управления целевыми программами [1].

1. Целевые программы. По своей масштабности целевые программы подразделяются на межгосударственные, государственные, федеральные, ведомственные и муниципальные. Каждый из видов программ реализуется на своем уровне.

Межгосударственные целевые программы реализуются в масштабах мирового сообщества, в том числе с участием стран – членов Содружества Независимых государств (СНГ), в которых принимает участие Российская Федерация. Федеральные целевые программы (ФЦП) реализуются только на территории Российской Федерации. Региональные целевые программы, направлены на развитие конкретного экономического региона и имеющие общенациональную значимость. Местные целевые программы, представлены городскими и муниципальными целевыми программами. Они иницируются и управляются администрацией города. При этом в условиях новых принципов бюджетирования, муниципальные образования, также получают возможность использования программно-целевого метода управления [2].

В соответствии с концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, инструментом программно-целевого бюджетирования на уровне министерств и ведомств являются ведомственные целевые программы (ВЦП). Ведомственные целевые программы базируются на системе целей, задач и показателей деятельности субъектов бюджетного планирования и отражаются в докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

Новые принципы бюджетирования позволяют разрабатывать и реализовывать целевые программы на всех уровнях управления государством. Программы разного уровня разрабатываются правительствами соответствующего ранга и реализуются в соответствующих масштабах. Порядок разработки и реализации программ разного уровня в целом соответствует "Порядку разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация". Поскольку наиболее распространенной и методологически обеспеченной формой целевых программ являются федеральные целевые программы, рассматривается именно их жизненный цикл [3].

Разработка и реализация программы связана с централизованным принятием решений или с временной концентрацией ряда функций ее участников. Она утверждается постановлением Правительства РФ, а ее реализация осуществляется за счет средств федерального бюджета, внебюджетных средств, а также средств региональных и местных бюджетов.

2. Структурирование жизненного цикла целевой программы. От момента иницирования решения проблемы программно-целевыми методами до окончания реализации проходит значительное время. Жизненный цикл целевой программы разделяется на следующие основные этапы:

- ◆ отбор проблем для программной разработки;
- ◆ принятие решения о разработке целевой программы и ее формирование;
- ◆ экспертиза и оценка целевой программы;
- ◆ утверждение целевой программы;
- ◆ управление реализацией целевой программы и контроль за ходом ее выполнения.

Анализ состава и содержания работ по формированию и реализации целевой программы позволил структурировать ее жизненный цикл. Рассмотрены все этапы жизненного цикла, начиная от отбора проблем для программной разработки до управления реализацией целевой программы и контроля за ходом ее выполнения. Выявлен круг участников программного процесса на этапах разработки, слежения и анализа результативности целевых программ, их ролевые функции, алгоритмы работы, используемые приемы и инструменты.

В результате анализа построена сетевая модель жизненного цикла целевой программы, выступающая в качестве инструмента для выработки и реализации управленческих решений [4]. Она включает в себя три рода вершин, которые описывают ее в разрезе процессов, участников и документов и отражают во взаимосвязи основные этапы жизненного цикла целевой программы (рис. 1).

Жизненный цикл начинается с инициирования решения проблемы программно-целевыми методами (P_1). Инициаторами разработки программы могут выступать любые юридические и физические лица (U_1^1), в случае же межгосударственных программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, инициаторами могут выступать отдельные страны или группа стран (U_2^1) государств-участников Содружества Независимых Государств (СНГ). Разработку межгосударственных программ могут инициировать координирующие органы СНГ. Инициатором ряда программ является Президент РФ, которым присвоен статус президентских.

Инициативные предложения (D_1), сформулированные физическими и юридическими лицами, направляются заинтересованному органу исполнительной власти, который рассматривает их (P_2) и выносит решение о начале разработки программы (D_2). Начиная с этого момента процесс переходит на федеральный уровень (P_3).

Заинтересованный федеральный орган разрабатывает проект концепции целевой программы (D_3^3) и вносит предложения о программной разработке проблемы (D_1^3) с необходимыми обоснованиями (D_2^3) в Министерство экономического развития РФ (далее – Минэкономразвития). Предложения о разработке научно-технических проблем гражданского назначения направляются также в Министерство образования и науки РФ (далее – Минобрнауки).

Предложения о разработке научно-технических проблем специального и двойного назначения, реализуемых в сфере оборонно-промышленного комплекса, направляются в Министерство обороны РФ (далее – Минобороны).

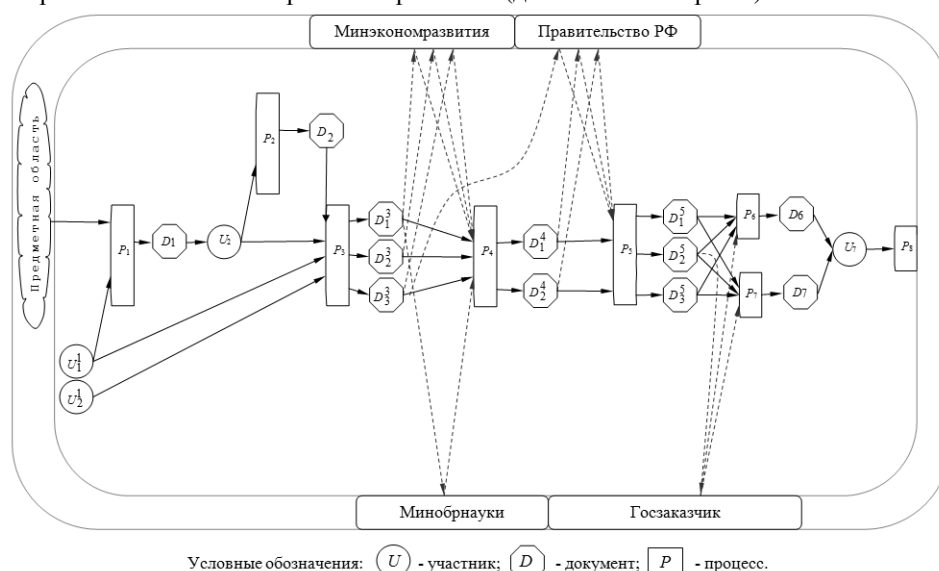
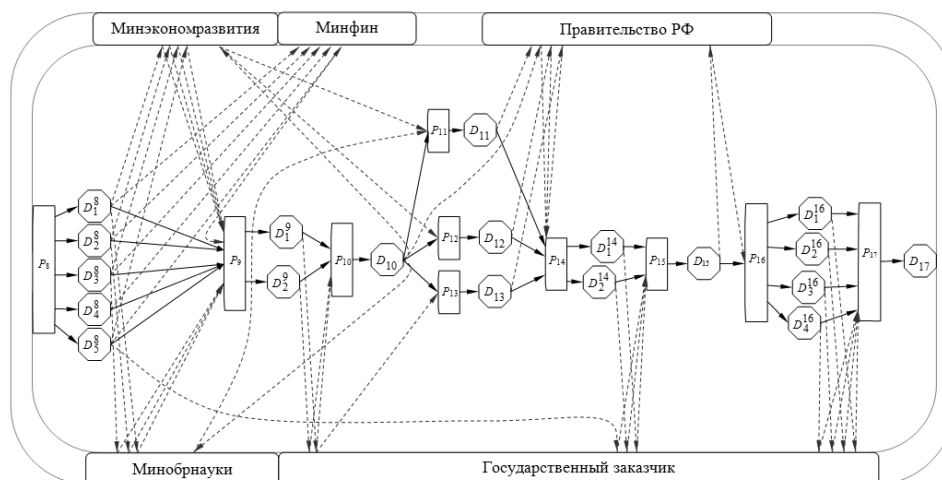


Рис. 1. Сетевая модель жизненного цикла целевой программы



Окончание рис. 1

Минэкономразвития России и Министерство финансов РФ (далее – Минфин) оценивают концепцию целевой программы (P_4). Если она содержит научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) гражданского назначения, тогда оценка проводится с участием Минобрнауки. В оценке могут принимать участие заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, например. Подготовка проекта концепции и проведение оценки финансируются за счет средств федерального бюджета (раздел "НИОКР").

Минэкономразвития с участием Минфина, а также заинтересованных органов федеральной и региональных властей подготавливает заключение по концепции (D_1^4). В случае положительного заключения проект концепции направляется в Правительство РФ, которое на основе предложений Минэкономразвития (D_2^4), утверждает ее (D_1^5) и принимает решение о разработке программы (D_2^5), устанавливает предельные объемы финансирования и определяет государственного заказчика (далее – госзаказчик) (D_3^5).

Госзаказчик подготавливает исходное задание на формирование целевой программы (D_6) и проект решения Правительства РФ о ее утверждении, разрабатывает перечень целевых индикаторов и показателей (P_7, D_7). Госзаказчик руководит процессом (P_6) разработки и координирует действия разработчиков (U_6). При необходимости передачи части своих функций на договорной основе организациям, он согласовывает проект решений и предоставляет в Минэкономразвития для внесения в Правительство РФ.

После разработки, первоначальный вариант проекта целевой программы согласуется с Минэкономразвития и Минфином, а также с Минобрнауки в части мероприятий и их ресурсного обеспечения. Согласованный проект (D_1^8) с пояснительной запиской (D_2^8), социально-экономическими и технико-экономическими обоснованиями (D_3^8), предварительной бюджетной заявкой (D_4^8) и соглашениями

о финансировании (D_5^8) направляются в Минэкономразвития и Минфин, а по целевым программам, которые содержат разделы НИОКР гражданского назначения, также в Минобрнауки.

В функции госзаказчика входит осуществление предконтрактного отбора на конкурсной основе исполнителей работ, услуг, поставщиков продукции по каждому мероприятию. При этом он должен согласовывать с основными заинтересованными участниками возможные сроки выполнения мероприятий, объемы и источники финансирования. До заключения контрактов подписываются соглашения, представляющие собой договора о намерениях между госзаказчиком и предприятиями, организациями, органами государственной власти субъектов РФ, подтверждающие финансирование за счет внебюджетных источников и средств бюджетов субъектов РФ.

Материалы, представленные в Минэкономразвития, должны содержать необходимые данные для проведения анализа о возможности реализации программы в предполагаемые сроки, оценки эффективности и осуществления контроля за ходом ее выполнения.

Минэкономразвития, Минфин и Минобрнауки оценивают представленный проект (P_9). Далее Минэкономразвития с участием Минфина с учетом предложений заинтересованных органов федеральной и региональной властей, подготавливает заключение по проекту и предварительной бюджетной заявке (D_1^9).

С учетом замечаний и предложений Минэкономразвития (D_2^9), госзаказчик совместно с разработчиками производит доработку проекта (P_{10}). Доработка проекта межгосударственной программы производится совместно с заказчиками и разработчиками других стран. Доработанный проект (D_{10}) повторно направляется в Минэкономразвития, а также в Минобрнауки, в части НИОКР гражданского назначения.

В случае положительной оценки (D_{11}), Минэкономразвития, по согласованию с Минфином представляет проект (D_{10}) на утверждение в Правительство РФ. Проект, содержащий раздел по НИОКР гражданского назначения, представляется в Правительство РФ Минэкономразвития по согласованию с Минобрнауки и Минфином, а проект федеральной научно-технической программы – Минобрнауки и Минэкономразвития по согласованию с Минфином.

До утверждения Правительством РФ, проект программы проходит специализированную (P_{13}) и независимую (P_{12}) экспертизы. Работы по проведению экспертиз финансируются за счет средств федерального бюджета.

Независимая экспертиза осуществляется рабочей группой, формируемой Минэкономразвития на конкурсной основе из независимых экспертов. В ходе экспертизы устанавливается соответствие проекта предъявляемым к ним требованиям, оцениваются целевые индикаторы и показатели, критерии завершения программы, а также мероприятия и их ресурсное обеспечение. В случае необходимости формируются рекомендации по доработке проекта. Специализированная экспертиза организуется госзаказчиком и устанавливает соответствие проекта требованиям экономической, экологической и т.д. безопасности, действующим нормативным актам, стандартам и договорам. В случае крупных целевых программ проводится комплексная экспертиза, которая осуществляется Экспертным советом при Правительстве РФ. В ходе экспертизы устанавливается соответствие проекта интересам государства, достаточность системы программных мероприятий для эффективного решения приоритетных задач социально-экономической, научно-технической и др. политик.

С учетом результатов специализированной (D_{13}) и независимой (D_{12}) экспертизы, Правительством РФ рассматривается (P_{14}) проект (D_{10}) и утверждается госзаказчик (D_1^{14}). Определяется соответствие целевых показателей и индикаторов целям и задачам программы, рассматриваются объемы финансирования из федерального бюджета по годам и конкретным мероприятиям, утверждается перечень мероприятий, в том числе и инвестиционные проекты. По итогам обсуждения (P_{14}) на основе замечаний (D_2^{14}) госзаказчик осуществляет доработку проекта (P_{15}), где уточняются общие объемы финансирования и конкретно по мероприятиям.

Проект с внесенными изменениями и дополнениями (D_{15}) повторно направляется в Правительство РФ, и целевая программа проходит (P_{16}) окончательное утверждение (D_1^{16}). На заседании утверждается госзаказчик (D_2^{16}), сроки реализации (D_3^{16}) и объемы финансирования (D_4^{16}), как общие, так и по каждому конкретному мероприятию.

После утверждения целевой программы госзаказчик, на основе соглашений о намерениях (D_5^8), заключает (P_{17}) с исполнителями контракты на финансирование мероприятий (D_{17}). Госзаказчику открывается финансирование из федерального бюджета в соответствии с установленными объемами на очередной финансовый год.

На этом заканчиваются этапы разработки и утверждения целевой программы, и начинается следующий – этап реализации. Каждый год на протяжении всего процесса реализации происходит уточнение целевой программы. В том числе, по объемам финансирования, как из федерального бюджета, так и из внебюджетных источников, состава программных мероприятий, их исполнителей и т.д.

Госзаказчик в начале каждого финансового года уточняет (P_{18}) объем средств (D_1^{18}), необходимых для финансирования из федерального бюджета, и представляет в Минэкономразвития и субъектам бюджетного планирования (рис. 2). Минэкономразвития совместно с госзаказчиками всех предусмотренных к реализации программ, подготавливает (P_{19}) и направляет в Минфин предложения по их перечню (D_1^{19}), и по объемам финансирования (D_2^{19}). Далее перечень (D_1^{19}) и предложения по объемам финансирования программ (D_2^{19}) направляются в Правительство РФ.

Минэкономразвития совместно с Минфином определяют объемы государственных капитальных вложений, расходы на НИОКР и прочие текущие расходы. Минфин при подготовке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год (P_{20}), сообщает в Минэкономразвития предельные объемы средств (D_{20}), выделяемых на реализацию программ. Перечень программ (D_{21}) представляется Правительством РФ на утверждение в Федеральное собрание РФ (P_{21}) в составе федерального бюджета на очередной финансовый год. После чего открывается финансирование каждому госзаказчику из федерального бюджета в соответствии с установленными объемами, принятыми на очередной финансовый год.

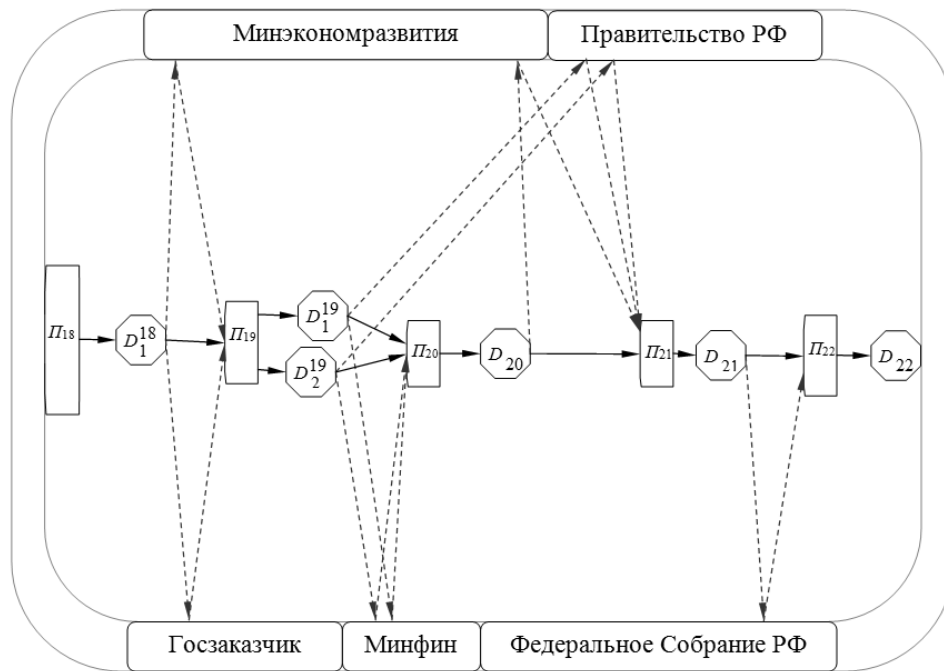


Рис. 2. Ежегодный цикл реализации целевой программы

При сокращении объемов бюджетного финансирования госзаказчик разрабатывает дополнительные меры по привлечению внебюджетных источников, средств бюджетов субъектов Российской Федерации для реализации мероприятий в утвержденные сроки. Если госзаказчик в отчетном году не принял мер по обеспечению полного и своевременного финансирования мероприятий, Минэкономразвития с участием госзаказчика, Минфина и Минобрнауки подготавливает и вносит в Правительство РФ предложения о сокращении доли финансирования указанных мероприятий за счет средств федерального бюджета, о корректировке их целей и срока реализации или о целесообразности дальнейшей реализации. В случае несоответствия результатов выполнения программы целевым индикаторам и показателям эффективности, Минэкономразвития организует проведение специализированной и независимой экспертиз, по результатам которых подготавливает с участием Минфина предложения об уточнении параметров ее реализации и вносит их в Правительство РФ.

Предложения могут содержать следующие рекомендации:

- а) о корректировке целей и срока реализации целевой программы, перечня программных мероприятий;
- б) смене госзаказчика, об изменении форм и методов управления реализацией целевой программы;
- в) сокращении финансирования целевой программы за счет средств федерального бюджета на очередной финансовый год;
- г) досрочном прекращении реализации целевой программы;
- д) принятии мер к руководителю целевой программы.

В связи с изменяющейся социально-экономической обстановкой в стране, большинство целевых программ ежегодно уточняются. Изменяются не только источники финансирования, но и перечень мероприятий и их исполнители. Целевая программа постоянно развивается, появляются дополнительные подпрограммы.

Заключение. Анализ существующего методического и алгоритмического обеспечения жизненного цикла целевой программы показал, что программно-целевой подход используется не в полной мере. Необходимо внести ряд дополнений в обеспечение жизненного цикла для надлежащего мониторинга, контроля и управления целевой программы, а также оценки ее результативности на всем протяжении выполнения. На этапе отбора проектов необходимо решать оптимизационную задачу в условиях конкурсной работы.

Исследование процессов разработки и реализации целевых программ свидетельствует о том, что в настоящее время они выполняются с низкой результативностью и эффективностью. Главные проблемы в этой области следующие: 1) расходы на реализацию ряда целевых программ не увязаны с возможностями бюджета в течение всего срока реализации программ; 2) часть целевых программ не содержит конкретных программных мероприятий, сроков и оценки возможных результатов их реализации; 3) в ряде программ отсутствуют конкретные количественные показатели эффективности и необходимые программные показатели по годам реализации; 4) нет действенного механизма осуществления мониторинга и контроля за реализацией программы; 5) существующий механизм конкурсного отбора не позволяет оптимально использовать ресурсы, выделяемые на реализацию программ; 6) отсутствует аппарат оценки результативности и эффективности целевых программ на всех этапах их реализации [4].

На протяжении всего процесса реализации программы государственные органы осуществляют контроль за ходом ее выполнения. Экспертиза осуществляется рабочей группой, формируемой на конкурсной основе из независимых экспертов. Поскольку сторонние эксперты приглашаются на непродолжительное время, то их оценки, большей частью, формируются на основании общих сведений отчетов о выполнении и внешних признаков результатов. Об их глубоком анализе говорить не приходится. Более того, результаты экспертных оценок носят чисто субъективный характер.

По результатам экспертных проверок администрация программы принимает решения о ее корректировке, развитии или целесообразности продолжения реализации. Администрация, вследствие получения субъективной информации о ходе ее исполнения, принимает решения не всегда адекватные реальному состоянию. Из-за масштабности целевых программ руководителям приходится вырабатывать решения на интуитивном уровне, в результате чего в процесс управления реализацией вкрадываются погрешности и неточности.

Отсутствие обязательных механизмов и методик сопровождения целевой программы позволяет говорить об отсутствии прозрачности как в части финансовых потоков, так и оценки качества выполнения программ. В процессе выполнения целевой программы финансовые средства расходуются полностью, а ожидаемые положительные результаты отсутствуют [5].

Таким образом, существующие проблемы в области повышения результативности и эффективности реализации целевых программ указывает на необходимость разработки подходов к формализованному представлению создания инструментальных средств мониторинга исполнения, выбора или разработки механизма сопровождения целевой программы в части контроля и оценки ее результативности и эффективности. Такие средства позволяют снизить риск и уменьшить потери материальных, финансовых и людских ресурсов при управлении реализацией целевых программ [6].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Поспелов Г.С., Ириков В.А.* Программно-целевое планирование и управление. – М.: Сов. радио, 1976. – 440 с.

2. Федеральные целевые программы России: официальный сайт // Минэкономразвития России. Департамент государственных целевых программ и капитальных вложений. URL: <http://fcr.economy.gov.ru> (дата обращения: 29.06.2012).
3. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация: постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 № 594 (с изм. от 23.08.2011 № 711).
4. Кочкаров Р.А. Целевые программы: инструментальная поддержка. – М.: ЗАО Изд-во «Экономика», 2007. – 223 с.
5. Кочкаров Р.А. Стратегическое планирование и прогнозирование // Вестник Финансовой академии. – М.: Финансы и статистика, 2006. – № 4. – С. 97-109.
6. Кочкаров Р.А., Эльканова Л.М. Планирование и программно-целевые методы в России // Информационно-измерительные и управляющие системы. – 2008. – № 3. – Т. 6 – С. 104-108.

Статью рекомендовал к опубликованию д.т.н., профессор В.В. Кульба.

Кочкаров Расул Ахматович – Финансовый университет при Правительстве РФ; e-mail: rasul_kochkarov@mail.ru; 115487, г. Москва, пр-т Андропова, 26, кв. 70; тел.: 89263879473; кафедра математического моделирования экономических процессов; к.э.н.; доцент.

Kochkarov Rasul Ahmatovich – Finance University under the Government of the Russian Federation; e-mail: rasul_kochkarov@mail.ru; 26 Andropova pr., apt. 70, Moscow, 115487, Russia; phone: +79263879473; the department of mathematical modeling of economic processes; cand. of ec. sc.; associate professor.

УДК 004.9:004.75

А.А. Ломакин

ИНТЕГРАЦИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В ЕДИНОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРОСТРАНСТВО СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ РЕГИОНА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Описывается процесс интеграции предприятий-поставщиков социальных изделий и услуг в единое информационное пространство социальной защиты региона. Разные предприятия выдвигают разные требования к процессу интеграции. Веб-интерфейс для сотрудников рассматривается в качестве интегратора предприятия в единое информационное пространство социальной защиты региона. Для крупных предприятий с современным программным обеспечением и собственным информационным пространством это не самый лучший подход. Универсальной основой для интеграции является сервис-ориентированная архитектура. Существующую схему интеграции предприятий-поставщиков предлагается расширять на основе сервис-ориентированной архитектуры.

Информационный обмен; социальная защита; сервис-ориентированная архитектура; электронное взаимодействие; единое информационное пространство.

A.A. Lomakin

INTEGRATION OF ENTERPRISE SOCIAL SECURITY INTO A COMMON INFORMATION SPACE SPACE OF SOCIAL PROTECTION IN THE REGION: PROBLEMS AND PROSPECTS

The process of integration of supplier of social goods and services in a common information space of social protection in the region is described. Different suppliers have different requirements for the integration process. Web interface for employees regarded as an integrator supplier