

УДК 332.146.2

## **РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ: РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОНЯТИЙ «ПРОГРАММА» И «ПРОЕКТ»**

**М.В. Цуркан**

Тверской государственной университет, г. Тверь

В статье изложены обоснования понимания региональной поддержки местных инициатив как программы, а каждого конкретного случая реализации Программы поддержки местных инициатив как инвестиционного проекта.

*Ключевые слова:* программа, нормативное определение программы, региональная целевая программа, инвестиционный проект

Реализация механизма региональной поддержки местных инициатив в РФ, основные мероприятия которой сформированы при консультационной помощи представителей Всемирного банка, началась в 2007 году в Ставропольском крае.

В настоящее время поддержка местных инициатив осуществляется в Ставропольском крае, Кировской, Тверской и Нижегородской области.

В 2013 году власти Хабаровского края и Башкирии, а так же Пензенской области выразили намерение участвовать в поддержке местных инициатив.

В июне 2013 года руководство Хабаровского края сообщило о планируемом сотрудничестве с представителями Всемирного банка по организации реализации поддержки местных инициатив [1].

В Башкирии 22 мая 2013 года состоялось подписание Меморандума о взаимопонимании между Правительством Башкортостана и Всемирным банком в рамках состоявшегося в Уфе Инвестиционного форума EuroMoney [2], где в ходе переговоров с представителями Всемирного банка обсуждались возможности и потенциальные варианты реализации в республике Программы поддержки местных инициатив [3].

В декабре 2013 года в Пензенской области Председателем Правительства области был так же подписан Меморандум с представителем Всемирного банка в РФ, предполагающий сотрудничество в реализации инфраструктурных проектов по повышению конкурентоспособности региона, а так же разработку стратегий по улучшению уровня и качества жизни населения [4].

Цель данной статьи – определение статуса региональной поддержки местных инициатив и статуса каждой конкретной поддержки, через разграничение понятий «программа» и «проект».

Для выполнения цели, поставленной в данной статье в первую очередь необходимо провести анализ статуса региональной поддержки местных инициатив в нормативно-правовых документах.

Единственным нормативно-правовым актом принятым Федеральным органом исполнительной власти, в котором содержится информация о поддержке местных инициатив, является Распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2010 № 1485-р «О стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа»[5].

Согласно данному нормативному документу совместная поддержка органами государственной власти субъектов Российской Федерации органов местного самоуправления и населения в решении наиболее актуальных проблем возможна через реализацию Программы поддержки местных инициатив. Отбор и финансирование на конкурсной основе объектов, инициированный органами местного самоуправления при широком участии населения и направленных на решение конкретных социальных задач на местном уровне является отдельным проектом [5].

Однако, согласно принятым в Ставропольском крае нормативным документам регионального значения поддержка местных инициатив осуществляется в форме программ (проектов) развития территорий муниципальных образований Ставропольского края [6].

В то же время, на официальном портале Министерства экономического развития Ставропольского края поддержка местных инициатив обозначена как программа и входит в перечень целевых программ, реализуемых в регионе [7].

Безусловно, региональная поддержка местных инициатив, осуществляемая в Ставропольском крае, имеет сходства с программами, разрабатываемыми с помощью программно-целевого метода, но все же к ним не относиться.

Данная гипотеза будет доказана в данной статье, после дальнейшего изучения статуса региональной поддержки местных инициатив в нормативно-правовых документах тех субъектов РФ, где она реализуется.

Региональная поддержка местных инициатив в Кировской области реализуется с 2010 года на основании Постановления Правительства Кировской области от 6 декабря 2009 г. N 33/481 «О реализации проекта по поддержке местных инициатив в Кировской области» [8].

При этом порядок предоставления субсидий местным бюджетам из областного бюджета осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства Кировской области от 19 февраля 2013 г. N 196-84 «Об утверждении порядка предоставления субсидий местным бюджетам из областного бюджета на софинансирование инвестиционных программ и

проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в Кировской области» [9].

В Тверской области региональная поддержка местных инициатив осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства Тверской области от 29.01.13 №25-пп «Об отдельных вопросах реализации программ по поддержке местных инициатив в Тверской области» [10].

В Нижнем Новгороде поддержка местных инициатив осуществляется на основании Постановления Правительства Нижегородской области от 21 февраля 2013 года № 97 «О реализации на территории Нижегородской области пилотного проекта по поддержке местных инициатив» [11], в соответствии с которым в рамках проекта реализуются инвестиционные программы и инвестиционные проекты.

Отсутствие в нормативно-правовых документах субъектов РФ единого статуса поддержки местных инициатив и понимания чем же является каждая конкретная поддержка: «программой» или «проектом» подтверждает актуальность проблемы, вынесенной в название статьи.

При этом необходимо отметить, что, несмотря на, отсутствие единого понимания в субъектах РФ механизма поддержки местных инициатив, а так же каждой адресной реализацией этой поддержки как «программы» или «проекта» в Ставропольском крае, Кировской, Тверской и Нижегородской области во всех нормативных документах закрепилось обозначение поддержки местных инициатив в виде аббревиатуры ППМИ.

Различия в используемых исследователями формулировках понятия «программа» не носят за редким исключением принципиального значения [12, с.10].

Анализ результатов сравнительного выборочного анализа толкования понятия «Программа» различными исследователями применительно к экономической деятельности показывает [13,с.73-77], что почти все формулировки подчеркивают направленность программ на достижение какой-либо одной главной цели.

Представление программы в виде планируемого комплекса различных разновидностей мероприятий, направленных на достижение конкретной цели и соотношения с ресурсами, исполнителями, и сроками их осуществления, довольно часто используется различными авторами (В.В. Кистановым и Н.В. Копыловым [14] и др.).

Содержательные аспекты определения программы часто приводят исследователей к постановке вопроса о соотношении программы и плана [12, с.13]. Рассмотрение программы как определенного плана, является одним из оснований понимания региональной поддержки местных инициатив как программы (то есть плана, согласно которому реализуется каждый конкретный инвестиционный проект).

Нормативное определение программы на федеральном уровне установлено в документе: «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская федерация» [15]. Однако, данное определение можно применить лишь к одному классу программ – федеральным целевым программам, которые «представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации, а также инновационное развитие экономики» [15].

Соотнесение региональной поддержки местных инициатив с нормативным понятием федеральной целевой программы не может быть правомерно по многим причинам, например в связи с тем, что федеральные целевые программы включаются в государственные программы РФ, куда ППМИ не входит.

Кроме того, разработка целевых программ как федерального, так и регионального, муниципального уровня требует соблюдения определенных процедур, которые при разработке механизма поддержки местных инициатив не были реализованы в первую очередь в связи с тем, что ППМИ является разработкой Всемирного банка (возвращаясь к вопросу о ППМИ в Ставропольском крае).

Хотя, безусловно, сравнивая региональную поддержку местных инициатив и региональную целевую программу можно найти не только отличия, но и сходства. Такую сравнительную характеристику представляется возможным осуществить, только на примере конкретного субъекта РФ, так как порядок разработки и реализации региональных целевых программ регулируется региональными нормативно-правовыми актами.

В Тверской области разработка и реализации региональных целевых программ осуществлялась в соответствии с нормативным документом: «Порядок разработки и реализации областных целевых программ и подготовки материалов по федеральным целевым программам, в осуществлении которых участвует Тверская область» [16].

Итоги сравнительной характеристики по основным показателям для сравнения региональной поддержки местных инициатив и региональной целевой программой на примере Тверской области приведены в Таблице 1.

Таблица 1

Сравнительная характеристика по некоторым основаниям региональной поддержки местных инициатив и региональной целевой программы, на примере Тверской области

№ П/П	Основание для сравнения	Региональная целевая программа	Региональная поддержка местных инициатив
1.	Отбор проблем для программной разработки	Органы законодательной, исполнительной власти Тверской области, органы местного самоуправления, территориальные органы федеральных органов государственной власти, общественные организации, юридические и физические лица	Проблема сформулирована Всемирным банком
2.	Фактор отбора проблемы для ее программной разработки и решения на региональном уровне	Значимость проблемы	Значимость проблемы
3.	Принятие решения о разработке Программы	Департамент экономики и промышленной политики Тверской области с учетом предложений заинтересованных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления на основе прогнозов социально-экономического развития Тверской области, приоритетов структурной и научно-технической политики и анализа представленных материалов подготавливает предложения о целесообразности решения данной проблемы программными методами и вносит этот вопрос на заседание Инвестиционно-экспертного Совета Администрации Тверской области.	Не требуется
4.	Определение государственного заказчика Программы и его функций	Администрация Тверской области или областные исполнительные органы государственной власти Тверской области.	Нет государственного заказчика
5.	Особенности формирования и оформления структуры Программы	<u>Структура закрепляется в специальном документе, который содержит:</u> Титульный лист и паспорт Программы. Разделы: - содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами; - основные цели и задачи, сроки и этапы реализации Программы; - система программных мероприятий;	<u>Нет специального документа, закрепляющего структуру Программы, однако Всемирным банком разработано и доносится, в проводимой массово-разъяснительной работе:</u> - содержание проблемы и

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- ресурсное обеспечение Программы;</li> <li>- механизм реализации Программы;</li> <li>- организация управления Программой и контроль за ходом ее реализации;</li> <li>- оценка эффективности социально-экономических и экологических последствий от реализации Программы.</li> </ul>	<p>обоснование необходимости ее решения программными методами;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- основные цели и задачи, сроки и этапы реализации Программы;</li> <li>- система программных мероприятий;</li> <li>- ресурсное обеспечение Программы;</li> <li>- механизм реализации Программы;</li> <li>- организация управления Программой и контроль за ходом ее реализации;</li> </ul>
5.	Прочее Документационное сопровождение Программы	<ul style="list-style-type: none"> <li>- пояснительная записка;</li> <li>- финансово-экономическое обоснование Программы;</li> <li>- бизнес-планы инвестиционных проектов Программы;</li> <li>- бюджетная заявка на ассигнования из областного бюджета Тверской области для финансирования Программы на очередной год;</li> <li>- в случае долевого финансирования соглашения (договоры) о намерениях между государственным заказчиком (государственным заказчиком-координатором) Программы и организациями, органами местного самоуправления, подтверждающие финансирование Программы из внебюджетных источников или местных бюджетов.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Соглашение о сотрудничестве между Всемирным банком и Правительством Тверской области;</li> <li>- опросный лист;</li> <li>- протокол общего собрания жителей муниципального образования;</li> <li>- конкурсная заявка и сопроводительная документация;</li> <li>- соглашение между Министерством финансов и Муниципальным образованием;</li> <li>- отчеты консультантов.</li> </ul>
6.	Экспертиза Программы	<p>Проект Программы вместе с необходимыми документами, представляется на согласование заместителям Губернатора Тверской области, курирующим соответствующие отрасли, в департамент экономики и промышленной политики Тверской области и департамент финансов Тверской области.</p>	<p>Не проводится</p>
7.	Утверждение Программы	<p>Требуется специальный закон, утверждающий программу</p>	<p>Постановление Правительства об отдельных вопросах реализации ППМИ</p>
8.	Финансирование программы	<p>Средства федерального бюджета, областного бюджета Тверской области с привлечением средств внебюджетных источников и местных бюджетов</p>	<p>Средства регионального бюджета, средства муниципального бюджета, Средства населения,</p>

			возможно, но не обязательно привлечение средств юридических лиц на добровольной основе
9.	Управление реализацией Программы и контроль за ходом ее выполнения	Формы и методы управления реализацией Программы определяются и выполняются Администрацией Тверской области или областными исполнительными органами государственной власти Тверской области	Формы и методы управления реализацией Программы определяются Всемирным банком, Управление осуществляют: Министерство финансов Тверской области; Администрация Муниципального образования, где ППМИ реализуется; Население муниципального образования (инициативная группа)
10.	Закупки и заключение контрактов	преддоговорный отбор на конкурсной основе исполнителей работ и услуг, поставщиков продукции по каждому программному мероприятию	Закупки работ, товаров и услуг в рамках Проекта производятся муниципальными образованиями в соответствии с действующим законодательством
11.	Отчетная документация о ходе реализации программы	Государственные заказчики Программ готовят ежеквартальные отчеты о ходе реализации утвержденных программ по перечню установленных показателей и направляют их в департамент экономики и промышленной политики Тверской области до 20 числа месяца, следующего за отчетным кварталом. Департамент экономики и промышленной политики Тверской области обобщает информацию по всем областным целевым программам и представляет Губернатору Тверской области отдельным разделом в составе Доклада о социально-экономическом развитии Тверской области за отчетный период и в Минэкономразвития России. ежегодно до 20 марта государственные заказчики (государственные заказчики-координаторы) Программ готовят и представляют Губернатору Тверской области доклады о ходе реализации Программ в истекшем году.	Консультанты Всемирного банка регулярно предоставляют Министерству Финансов Тверской области отчеты о ходе реализации ППМИ, а также итоговый отчет за годовой цикл с выводами и предложениями. После реализации ППМИ отчет о расходовании субсидий и прочую отчетную документацию предоставляет Администрация муниципального образования, где ППМИ реализовывалась

На сегодняшний день существует множество классификаций программ, реализация которых допустима на уровне субъекта РФ, наиболее полной, по мнению авторов Г.К. Лапушинской и Т.Ю. Баженовой [12, с.15], можно считать классификацию предлагаемую Л.О. Прокопчук и А.А. Козыревым [17, с.8-9].

Согласно этой классификации ППМИ можно считать: по уровню значимости результатов - программой регионального значения; по отношению объекта программы к административно-территориальному устройству страны - региональной и субъекта РФ; по отношению к целям социально-экономического развития – целевой; по отношению к стране – внутренней; по характеру программно-реализуемых проблем - многоцелевой; по характеру объекта программных мероприятий - многофункциональной и региональной (развитие регионов).

По остальным признакам применяемой классификации возникли следующие затруднения:

Особенность региональной поддержки местных инициатив, реализуемой в Ставропольском крае, Кировской, Тверской и Нижегородской области заключается в том, что нигде не обозначен временной горизонт ППМИ ( не определен год окончания реализации рассматриваемой поддержки), единственным временным показателем в региональной поддержке местных инициатив является то, что цикл мероприятий в рамках ППМИ рассчитан на один календарный год;

По форме представления конечных результатов ППМИ нельзя отнести либо к качественно определенным результатам, либо к количественно определенным результатам, сам механизм реализации поддержки построен таким образом, что удовлетворяет оба эти признака.

Возможность классификации ППМИ, как программы реализующейся на уровне субъекта РФ, а так же наличие четкого плана ее реализации позволяет характеризовать сам механизм региональной поддержки местных инициатив как программу.

Понимание, каждого конкретного случая реализации Программы поддержки местных инициатив, как программы невозможно по многим причинам, приведем некоторые.

Каждый случай реализации ППМИ в конкретном муниципальном образовании происходит не по собственному плану, а по общему плану Программы поддержки местных инициатив. Обоснование применения понятия «программа» в каждом конкретном случае реализации в регионе ППМИ, строящееся на том, что в каждом случае различны объекты софинансирования так же не правомерно, так как типы софинансируемых объектов определены в Программе поддержки местных инициатив.

Употребление, появившегося в связи с реализацией в РФ целевых программ, понятия «подпрограмма» в данном контексте так же не возможно, так как подпрограмма подразумевает реализацию части программы или одного из направлений программа по собственному плану. Реализация ППМИ в каждом конкретном случае включает подготовку проектной документации, осуществление строительно-монтажных работ на конкретном объекте. Данные действия можно рассматривать как этапы жизненного цикла инвестиционного проекта [18, с.102-107].

Вместе с тем, каждый конкретный случай реализации ППМИ обладает признаками социально-экономического инвестиционного проекта. Итогом реализации социально-экономических инвестиционных проектов является достижение определенной общественно полезной цели в стране или регионе [19, с.153].

Таким образом, ППМИ представляет собой совокупность инвестиционных проектов, а «совокупность инвестиционных проектов или предложений с определенной целевой направленностью представляет собой инвестиционную программу» [20, с.9].

То есть в рамках Программа поддержки местных инициатив реализуются инвестиционные проекты.

### **Список литературы**

- Всемирный банк и правительство Хабаровского края приступают к обустройству сел [Электронный ресурс].-Режим доступа: <http://www.priamurka.ru/society/1242/> (дата обращения: 23.01.2014)
- Правительство Башкортостана и Всемирный банк подписали договор о сотрудничестве [Электронный ресурс].-Режим доступа: <http://kr-rb.ru/news/295-pravitelstvo-bashkortostana-i-vsemirnyy-bank-podpisali-dogovor-o-sotrudnichestve.html> (дата обращения: 23.01.2014)
- Всемирный банк поддержит инициативы жителей Башкирии [Электронный ресурс].-Режим доступа: <http://sterlegrad.ru/newsrb/economics/43708-vsemirnyy-bank-podderzhit-iniciativy-zhiteley-bashkirii.html> (дата обращения: 23.01.2014)
- Всемирный банк и Правительство Пензенской области подписали меморандум о взаимопонимании [Электронный ресурс]. -Режим доступа: <http://www.fcinfo.ru/themes/basic/materialsdocument.asp?folder=1446&matID=325456> (дата обращения: 23.01.2014)
- Распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2010 № 1485-р «О стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа» [Электронный ресурс].-Режим доступа:

<http://iv.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 26.01.2014)

6. Постановления Правительства Ставропольского края от 24 марта 2009 г. № 87-п «О конкурсном отборе программ (проектов) развития территорий муниципальных образований Ставропольского края, основанных на местных инициативах» (с изменениями, внесенными постановлением Правительства Ставропольского края от 16 марта 2011 г. № 81-п) Правительство Ставропольского края.

7. Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.stavinvest.ru/?page=Programma-podderzhki-mestnih-initsiativ-PPMI> (дата обращения: 22.01.2014).

8. Постановление Правительства Кировской области от 6 декабря 2009 г. N 33/481 « О реализации проекта по поддержке местных инициатив в Кировской области».

9. Постановление Правительства Кировской области от 19 февраля 2013 г. N 196-84 «Об утверждении порядка предоставления субсидий местным бюджетам из областного бюджета на софинансирование инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в Кировской области».

10. Постановлением Правительства Тверской области от 29.01.13 №25-пп «Об отдельных вопросах реализации программ по поддержке местных инициатив в Тверской области».

11. Постановление Правительства Нижегородской области от 21 февраля 2013 года № 97 «О реализации на территории Нижегородской области пилотного проекта по поддержке местных инициатив».

12. Лапушинская Г.К., Баженова Т.Ю. Программные аспекты регионального развития. Тверь. 2006. - 92 с.

13. Иванова В.Н., Гузов Ю.Н., Безденежных Т.И. Технологии муниципального управления: Учебное пособие. –М.: Финансы и статистика, 2003. – 396 С.

14. Кистанов В.В., Копылов Н.В. Региональная экономика: Учебник.- М.: Финансы и статистика, 2002.-584с.

15. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская федерация, утвержден Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 (в последней редакции от 15.01.2014 № 28).

16. Порядок разработки и реализации областных целевых программ и подготовки материалов по федеральным целевым программам, в осуществлении которых участвует Тверская область. Утвержден Постановлением администрации Тверской области от 7 июня 2004 г. N 103-па.

17. Региональная социально-экономическая политика: разработка, реализация, оценка эффективности: Учеб-метод. Пособие/ Авт. Кол.под рук. Д.т.н.,проф. С.М. Вертешева; д.э.н., проф. В.Е. Рохчина – СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2003.-320 с.
18. Инвестиции: Системный анализ и управление/ под ред. К.В. Балдина.-М. 2006. – 288 с.
19. Инвестиционное пректирование:учебник / К.В. Балдин, И.И. Передяряев, А.В. Рукосуев.-М. 2012.-368 с.
20. Мирошкин П. П. Управление развитием инвестиционных процессов в регионе: монография / П. П. Мирошкин, В. А, Крапивин; филиал СГУТиКД в г. Н. Новгород. – Н. Новгород: типография Принт ЕС, 2008. – 202 с..

### **REGIONAL SUPPORT LOCAL INITIATIVES: DISTINCTION BETWEEN "PROGRAM" AND "PROJECTS"**

**M.V. Tsurkan**

Tver state university, Tver

The article describes the rationale understanding regional support local initiatives as a program, and each case of the Program to support local initiatives as an investment project.

**Keywords:** *program, a standard definition programs, the regional target program, the investment project*

*Об авторе*

ЦУРКАН Марина Валериевна – старший преподаватель кафедры государственного управления, Тверской государственной университет, e-mail: 080783@list.ru