

целевые программы и стратегии развития регионов

проблемы формирования и реализации
целевых программ регионального развития

Аннотация

В статье проанализированы проблемы реализации стратегий регионального развития на базе программно-целевого подхода. Выделены типовые сценарии реализации долгосрочных целевых программ, определены недооцениваемые в теории и практике последствия неэффективной реализации программ. На примере Владимирской области выявлено несоответствие целей стратегического развития и целевых программ. Предложены направления решения этих проблем.

Ключевые слова: портфели программ и проектов, стратегическое планирование, устойчивое развитие, программно-целевой подход, доверие, вовлеченность

**Русанов
Роман Юрьевич**
аспирант кафедры
менеджмента
экономического
факультета
rusanov33@mail.ru

**Моргунова
Наталья
Владимировна**
канд. экон. наук,
доцент, профессор
кафедры менеджмент
экономического
факультета
nmorgunova@mail.ru

Владимирский
государственный
университет
имени
А.Г. и Н.Г. Столетовых

Экономическое положение России, как и большинства стран, определяется качеством управления на всех уровнях и, в первую очередь – на государственном и региональном. Качество стратегий и стратегических планов развития задает базовый уровень управления. На федеральном и региональном уровнях стратегические планы формируются в виде системы программ и проектов, программно-целевой подход является основным методом стратегического управления в России.

Однако несмотря на существующий с советского периода и активно накапливаемый последние 10 лет опыт реализации программно-целевого подхода, значительная часть выполняемых в

настоящее время программ и проектов не достигает первоначально поставленных целей. Расходы федерального бюджета только на федеральные целевые программы (ФЦП) были запланированы в объеме 740 млрд руб., согласно первоначальным планам на 2011 год предполагалось выделение 1,2 трлн руб. [1]. Эффективность ФЦП в большинстве случаев недостаточна, так эффективность исполнения программы «Электронная Россия» – 2002–2010 по состоянию на конец 2010 год оценивалась как низкая: в полной мере электронный документооборот между государственными органами, а также электронные коммуникации между государственными органами и гражданами так и не функционировали.

Результативность реализации целевых программ и проектов

Эффективность государственного управления в России, по оценке Всемирного банка, за эти годы практически не изменилась [2]. Наличие проблемы эффективности ФЦП подтверждается практически 50% урезанием бюджетных расходов на ФЦП от запланированного первоначально уровня (2011 г.), причем в значительной части за счет отказа от запуска новых программ. В регионах разрабатываются и реализуются долгосрочные целевые программы (ДЦП), в последнее время появился новый тип программных инструментов – комплексные инвестиционные планы (КИП), отличающиеся большей конкретностью и более четкой целевой направленностью по сравнению с ДЦП.

На основе анализа реализации ДЦП, ПНП, КИП по Владимирской области (данные областной администрации), ФЦП (обзор публикаций, аналитических отчетов) авторами выделены наиболее часто встречающиеся варианты развития событий и их последствия для участников (см. табл.1 на с. 168).

Количественный анализ структуры исходов затруднен отсутствием детальных аналитических отчетов по результатам исполнения программ и проектов, как правило, в отчетах отсутствует информация о произошедших изменениях по целям и срокам, результативность и эффективность не оценивается на всем интервале жизнен-

экономическое положение России, как и большинства стран, определяется качеством управления на всех уровнях и, в первую очередь – на государственном и региональном

Варианты реализации целевых программ, проектов

Вариант	Разработка	Финансирование	Полнота реализации	Корректировка целей, сроков, бюджета	Достижение целей	Последствия для участников
1	Проведена полностью, не одобрена экспертами	нет	нет	нет	нет	Потеря бюджетных средств, недоверие к разработчикам
2	Проведена полностью, одобрена экспертами	Не начато (изменились какие-либо внешние факторы)	нет	нет	нет	Потеря бюджетных средств, появление недоверия к вышестоящим структурам – организаторам программ
3	Проведена полностью, одобрена экспертами	Начато, но не завершено (изменились какие-либо внешние факторы)	частично	есть	Скорее нет	Потеря бюджетных средств, рост недоверия к организаторам программ, потеря мотивации к реализации программ
4	То же	Финансирование в полном объеме	Частично	Частично	Низкая результативность	Потеря бюджетных средств, потеря мотивации к разработке и реализации новых программ
5	То же	То же	Все мероприятия	Незначительные корректировки	Низкая результативность	Потеря бюджетных средств, потеря доверия к разработчикам и мотивации к разработке и реализации новых программ
6	То же	То же	То же	То же	В основном достигнуты первоначально установленные цели	Рост поступлений в бюджеты, рост доверия к государству, разработчикам, рост мотивации к разработке и реализации новых программ

ного цикла программы (проекта), не учитываются и не оцениваются непредвиденные последствия.

Целевые программы и стратегия развития Владимирской области

Одно из наиболее негативных и, с нашей точки зрения, недооцениваемых последствий вариантов 1–5 является потеря доверия – к инициатору программы (государственные органы), разработчикам (ученые, специалисты, эксперты), к партнерам (инвесторы, подрядчики, соисполнители разных уровней). Потеря доверия влечет потерю мотивации и снижение уровня вовлеченности всех возможных участников программы в ее возможную доработку, адаптацию, реализацию. Доверие является фактором скорости развития, варианты 1–5 приводят к его потере и «выгоранию» ключевых участников программ.

В связи с этим представляется актуальной задача качественного исследования причин низкой результативности и эффективности реализации программ и проектов стратегического развития в регионах России. Владимирская область в этом плане представляет особый интерес. Согласно большинству исследований, она является полифункциональным старопромышленным регионом, при этом проблемы промышленного сектора сохраняются неизменными длительное время – высокая доля «оборонки» при низком проценте госзаказов, высокий износ основных средств, кадровый дефицит по техническим направлениям всех уровней, конкуренция со стороны импортных аналогов.

Рассмотрим соответствие целевых программ Владимирской области [5] утвержденной и реализуемой стратегии регионального развития (см. табл. 2 на с. 170-171).

Как привести целевые программы в соответствие целям стратегического развития?

В методических основах реализации программ и проектов разработанных М. Боровской, А. Гранбергом, И. Ворониной, Е. Егоровым, Н. Кетовой, О. Пчелинцевым в качестве причин недостаточной эффективности указывается отсутствие

качество стратегий и стратегических планов развития задает базовый уровень управления

**Соответствие целевых программ Владимирской области
стратегии регионального развития**

Стратегические цели	Целевые программы ВО
Наращивание объема привлеченных инвестиций в приоритетные направления экономики и социальной сферы	Долгосрочная целевая программа привлечения инвестиций на территорию Владимирской области на 2010–2013 годы
Снятие инфраструктурных ограничений для развития бизнеса, создание условий для повышения энергетической безопасности региона, повышения качества транспортного обслуживания населения, строительство новых энергетических объектов, инженерных сетей, газо- и водопроводов	<ul style="list-style-type: none"> – «Информатизация Владимирской области на 2010–2012 годы»; – «Дорожное хозяйство Владимирской области на 2009–2015 гг.»; – «Повышение безопасности дорожного движения во Владимирской области в 2009–2012 годах»; – «Создание системы кадастра недвижимости во Владимирской области (2009–2011 годы)»; – «Комплексные меры профилактики правонарушений во Владимирской области на 2010–2012 годы»; – «Энергосбережение, повышение надежности функционирования топливно-энергетического комплекса, энергоснабжения объектов жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы Владимирской области на 2009–2012 годы и целевые показатели на период до 2020 года»
Повышение уровня жизни на селе и обеспечение динамичного социального развития сельских территорий	<ul style="list-style-type: none"> – «Социальное развитие села на период 2009–2012 годов»; – «Развитие сельского хозяйства Владимирской области на 2009–2012 годы»
Ускоренное развитие малого и среднего предпринимательства, развитие сферы услуг	Содействие развитию малого и среднего предпринимательства во Владимирской области на 2011–2013 годы»
Повышение доходов населения	<ul style="list-style-type: none"> – Долгосрочная целевая программа содействия занятости населения Владимирской области на 2009–2011 годы; – Областная Программа дополнительных мероприятий по снижению напряженности на рынке труда Владимирской области в 2011 году

Стратегические цели	Целевые программы ВО
Оказание населению области качественных услуг образования и здравоохранения	<ul style="list-style-type: none"> – Развитие здравоохранения Владимирской области на 2009–2012 годы; – Долгосрочная целевая Программа развития образования Владимирской области на 2009–2012 годы; – Программа государственных гарантий оказания населению Владимирской области бесплатной медицинской помощи на 2011 год
Улучшение демографической ситуации	<ul style="list-style-type: none"> – «Улучшение демографической ситуации во Владимирской области на 2009–2011 годы» «Реабилитация без границ»; – «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2010–2014 годы»

интегрирующей функции в механизмах планирования регионального развития, в результате чего в допуская дублирование мероприятий программ различного уровня. Данные *табл. 2* позволяют заметить и дублирование программ, в частности по цели «Оказание населению области качественных услуг образования и здравоохранения», и то, что в управлении отдельно взятой организацией называется «организационным разрывом» – значительная часть целей вообще не поддерживается ДЦП.

Наиболее очевидная из проведенного в *табл. 2* проблема – портфель ДЦП региона не в полной мере соответствует стратегическим целям регионального развития, не учитывает важные факторы их достижения.

Решением выявленных проблем, на наш взгляд, является структуризация разработки системы стратегических планов регионального развития от целей к стратегии, от стратегии – к сбалансированному портфелю ДЦП, от отдельно взятой ДЦП – к сбалансированному портфелю проектов, включая КИП.

Развитие проектного подхода и использование технологий и стандартов управления проектами при разработке и реализации системы стратегических планов обеспечит повышение уровня эффективности и результативности реализации программ и проектов развития регионов.

...значительная часть выполняемых в настоящее время программ и проектов не достигает первоначально поставленных целей

Литература

1. Минфин России. Официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.minfin.ru/budget/federal_budget.
2. Олейник А. Час икс: Асоциальная сеть // Ведомости. – 2010. – № 226 (2744).
3. Проектная практика [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pmpractice.ru/solution/goverment>.
4. Столяров О.И. Совершенствование использования программно-целевого метода для решения проблем развития регионов. Состояние на 2005 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.megacities.ru/projects/analitica/analytic001.php>.
5. Реестр целевых программ Владимирской области на 2011 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.avo.ru>.

pn

Roman Yu. Rusanov

*Postgraduate Student, Chair of Management, Department of Economics,
Vladimir State University named after A.G. and N.G. Stoletovs*

Natalia V. Morgunova

*Cand. of Econ. Sci., Associate Professor, Professor, Chair of Management,
Department of Economics,
Vladimir State University named after A.G. and N.G. Stoletovs*

Problems of Formation and Implementation of Target Programs for Regional Development

Abstract

The article analyzes the problems of implementation of regional development strategies based on program-oriented approach. The author identifies typical realization scenarios of the long-term target programs, determines consequences of ineffective program realization, which are underestimated in the theory and practice. The author reveals the discrepancy between the objectives of the strategic development and target programs by the example of the Vladimir Region. The ways of solving the problems identified are suggested by the author.

Keywords: portfolios of programs and projects, strategic planning, sustainable development, program-oriented approach, trust, involvement