

Целевая программа как инструмент реализации стратегии социально-экономического развития Пермского края

А. М. Елохов, к. э. н., профессор кафедры менеджмента, Западно-Уральского института экономики и права (Пермь)
zuiep@mail.ru

Т. А. Елохова, младший научный сотрудник научного отдела Западно-Уральского института экономики и права (Пермь)
reader1201@rambler.ru

Elokhov Aleksandr Mehilovich – Doctor of Economics, Professor of Management Department in West-Ural Institute of Economics and Law (Perm)
E-mail: zuiep@mail.ru

Elokhova Tatyana Aleksandrovna – manager at the Research Department in West-Ural Institute of Economics and Law (Perm)
E-mail: reader1201@rambler.ru

TARGETED PROGRAMS AS AN INSTRUMENT OF MUNICIPAL DEVELOPMENT STRATEGY IMPLEMENTATION

Аннотация

Исследуется соответствие структуры и содержания основных блоков Стратегии и Программы социально-экономического развития Пермского края. Основная проблема – неполное понимание значения социально-экономической стратегии в разработке и реализации программных решений на региональном уровне.

Ключевые слова: стратегия социально-экономического развития региона, программно-целевое управление, программа социально-экономического развития региона.

Problems related to programming management of socio-economic processes, which take place in the municipality, are connected with the poor usage of strategic approach. Understanding of municipal programs as a part of the strategic management system, must be based on scientific approach to development and implementation of programming solutions on municipal level.

Key words: strategy of social and economic municipality development, targeted program management, program.

В июне 2012 г. в Бюджетном послании о бюджетной политике в 2013–2015 гг. президент Российской Федерации В. В. Путин акцентировал внимание на том, что острота существующих проблем требует кардинального повышения качества стратегического управления экономикой и общественными финансами. Для достижения целей социально-экономической политики и обеспечения общественного контроля за их достижением формирование и исполнение бюджета должно с 2012 г. осуществляться полностью на базе государственных программ.

Целевое программирование является сердцевиной стратегического управления и выполняет в рыночной экономике такие функции, как выявление узловых точек (приоритетов) социально-экономического развития, позволяющих решать крупные проблемы; концентрация сил и средств на решении ограниченного числа стратегических задач; взаимная увязка программ между собой и остальными блоками экономики [1, с.22]. Практика программирования жестко увязана с парадигмой стратегического управления. Это отчетливо видно на рис. 1 [2, с.29].

Целевые программы (ЦП), имея свою локальную цель и комплекс мероприятий, связаны со стратегией развития региона, органично включены в контур стратегического управления. Целевые программы должны выступать инструментом реализации стратегии развития региона.

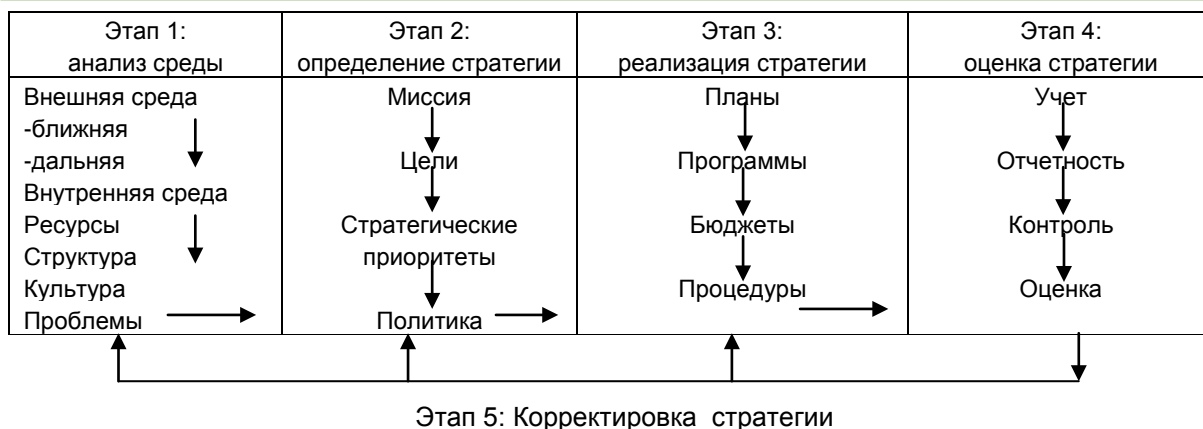


Рис. 1. Место программ в модели стратегического управления

Анализ практики стратегического программирования в течение 1995–2011 гг. показал, что общей проблемой остается «мозаичность» и несистемность применяемых стратегических и программных инструментов управления. При разработке очередного бюджета выясняется, что объем финансирования по уже утвержденным «стратегическим» программам превышает бюджетные возможности. В силу недостаточной увязки программной практики и стратегий развития программы в ряде случаев превратились в ведомственные инструменты «прикрытия» неэффективных решений, которые имеют мало общего с тем, что именуется в теории «стратегическим программно-целевым управлением». [3, с.63; 4, с. 517; 5, с. 99; 6. С. 119; 7, с.11; 8, с.245].

Рассмотрим на примере Пермского края, насколько сочетаются по смыслу и содержанию Стратегия социально-экономического развития Пермского края до 2026 года, утвержденная решением Законодательного собрания от 1 декабря 2011 г. № 3046 (далее Стратегия) и Программа социально-экономического развития Пермского края на 2012–2016 годы, утвержденная законом Пермского края от 20.12.2012 № 140-ПК (далее Программа) и провозглашенная основным механизмом реализации Стратегии через совокупность проектов, программ и мероприятий, нацеленных на достижение целевых значений показателей результативности деятельности Пермского края [9, 10].

Сравним основные характеристики Стратегии и Программы социально-экономического развития Пермского края (табл.1).

Таблица 1

Сравнение основных характеристик Стратегии и Программы социально-экономического развития Пермского края

Стратегии социально-экономического развития Пермского края	Программа социально-экономического развития Пермского края
Наименование документа	
Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2026 года	Программа социально-экономического развития Пермского края на 2012–2016 годы
Цель документа	
Обеспечение комплексного и сбалансированного развития Пермского края	Обеспечение комплексного и сбалансированного развития Пермского края, повышение его конкурентоспособности, рост качества жизни населения, улучшение демографической ситуации, перевод экономики на инновационный путь развития
Результат реализации	
Повышение численности постоянного населения Пермского края, рост числа вовлеченных в экономическую деятельность на территории края, а также увеличение количества людей, временно находящихся на территории края с личными, деловыми и общественными целями, как отражение	70 ожидаемых конечных результатов реализации по 8 разделам Программы

привлекательности Пермского края для жизни, труда и отдыха людей.	
Направления реализации	
«Развитие человеческого потенциала», «Экономическое развитие», «Создание комфортной среды проживания», «Управление ресурсами», «Развитие территорий», «Повышение эффективности деятельности государственных краевых и муниципальных учреждений социальной сферы»; «Инновации в культуре и развитие городской среды» («Пермь - культурная столица»).	1. Социальная политика 2. Общественная безопасность 3. Экономическая политика 4. Природопользование и инфраструктура 5. Управление земельными ресурсами и имуществом 6. Территориальное развитие 7. Развитие информационных и телекоммуникационных систем и ресурсов Пермского края 8. Повышение эффективности взаимодействия исполнительных органов государственной власти Пермского края и гражданского общества

В паспорте Программы указано, что основанием для разработки Программы является Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. № 32-ПК; Закон Пермского края от 2 апреля 2010 г. № 598-ПК «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края»; постановление Законодательного собрания Пермского края от 1 декабря 2011 г. № 3046 «О Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2026 года». Таким образом, можно отметить связь Стратегии и Программы.

Сроки реализации Стратегии и Программы не совпадают. Стратегия, основные задачи функционально-целевых направлений сформулированы на период до 2026 года. Программа социально-экономического развития Пермского края составлена на 2012–2016 годы. Это расхождение объясняется тем, что значения целевых показателей определены на период до 2015 года. Значения целевых показателей корректируются в силу изменения социально-экономической ситуации или в силу других обстоятельств в соответствии с Законом Пермского края от 02.04.2010 № 598-ПК «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края».

Сопоставление целей документов показало, что цель Программы значительно шире цели, указанной в Стратегии. На наш взгляд, в цель Программы необоснованно включены методы и средства: обеспечение комплексного и сбалансированного развития Пермского края, повышение его конкурентоспособности, рост качества жизни населения, улучшение демографической ситуации, перевод экономики на инновационный путь развития. Расширение содержания цели Программы по сравнению с целью Стратегии очевидно отражает специфику реализации социально-экономического развития Пермского края в 2012–2016 годы.

Цели и задачи Стратегии социально-экономического развития Пермского края сформированы и сгруппированы в соответствии с Уставом Пермского края по следующим шести функционально-целевым направлениям и одному комплексному функционально-целевому направлению социально-экономического развития: функционально-целевые направления: «Развитие человеческого потенциала», «Экономическое развитие», «Создание комфортной среды проживания», «Управление ресурсами», «Развитие территорий», «Повышение эффективности деятельности государственных краевых и муниципальных учреждений социальной сферы»; комплексное функционально-целевое направление: «Инновации в культуре и развитие городской среды» («Пермь – культурная столица»).

Основные разделы Программы: 1. Социальная политика, 2. Общественная безопасность, 3. Экономическая политика, 4. Природопользование и инфраструктура, 5. Управление земельными ресурсами и имуществом, 6. Территориальное развитие, 7. Развитие информационных и телекоммуникационных систем и ресурсов Пермского края, 8. Повышение эффективности взаимодействия исполнительных органов государственной власти Пермского края и гражданского общества. Как видим, количество направлений реализации документов не совпадает: семь в Стратегии и 8 в Программе. Не совпадают и названия разделов, например первый раздел Стратегии называется «Развитие человеческого потенциала», а первый раздел Программы – «Социальная политика» и т. д. Несовпадение названий разделов обоих документов затрудняет реализацию Стратегии с помощью Программы.

Сравнение цели Стратегии и ожидаемого результата показало, что они не одинаковы. Понятие «цель» должно коррелировать с содержанием понятия «результат». Однако цель обеспечения комплексного и сбалансированного развития Пермского края не сводится только к результату повышения численности постоянного населения Пермского края, росту числа вовлеченных в экономическую деятельность на территории края, а также увеличения количества людей, временно находящихся на территории края с личными, деловыми и общественными целями как отражение привлекательности Пермского края для жизни, труда и отдыха людей.

Еще труднее установить связь между целью и результатами реализации Программы. Установить степень реализации цели Программы – обеспечение комплексного и сбалансированного развития Пермского края, повышение его конкурентоспособности, рост качества жизни населения, улучшение демографической ситуации, перевод экономики на инновационный путь развития с помощью 70 видов результатов достаточно затруднительно и даже невозможно. Кроме того, Программа ориентирована на решение одной, пусть даже очень крупной социально-экономической проблемы, а если Программа призвана решать комплекс задач экономического и социального развития, то в этом случае **программа представляет своего рода «многоцелевой», проблемно-ориентированный план.**

Достаточно информации для размышления дает сопоставление основных задач обоих документов (табл. 2).

Таблица 2

Сопоставление основных задач Стратегии и Программы

Ключевые задачи функционально-целевого направления Стратегии	Содержание задач по разделам Программы
«Развитие человеческого потенциала»	1. Социальная политика:
1. Стабилизация численности населения Пермского края 2. Повышение качества населения 3. Инновационное развитие 4. Повышение эффективности системы здравоохранения	1. Стабилизация численности населения 2. Формирование безопасной социальной среды 3. Развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере социальных услуг

Сопоставление задач, реализуемых в рамках указанных разделов Стратегии и Программы, показывает совпадение только по одной задаче: стабилизация численности населения. Однако содержание этой задачи в документах различается. Это отличие отражено в табл. 3.

Таблица 3

Различия в содержании задачи «Стабилизация численности населения»

Стратегия	Программа
Стабилизация численности населения Пермского края 1.1. Повышение рождаемости в успешных семьях 1.2. Снижение смертности 1.2.1. Снижение младенческой и детской смертности 1.2.2. Снижение смертности в трудоспособном возрасте 1.3. Обеспечение положительного сальдо миграции 1.3.1. Создание безопасной среды 1.3.2. Качественное образование 1.3.2.1. Поддержка одаренных детей 2.Повышение качества населения 2.1.Сокращение численности неработающего населения в трудоспособном возрасте (повышение доли экономически активного	1.1. Стабилизация численности населения 1.1.1. Сохранение уровня рождаемости 1.1.2. Снижение смертности населения 1.1.3. Обеспечение миграционной привлекательности края через повышение качества жизни населения 1.2. Формирование безопасной социальной среды 1.2.1. Снижение уровня бедности 1.2.2. Повышение социальной защищенности населения. Формирование эффективной и доступной системы институтов, обеспечивающих поддержку и содействие социальной адаптации граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию или находящихся в социально опасном положении 1.3. Развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере социальных

<p>населения, непосредственно включенного в экономическую деятельность)</p> <p>2.1.1. Повышение уровня здоровья молодежи</p> <p>2.1.2. Сокращение инвалидности</p> <p>3. Инновационное развитие</p> <p>3.1. Генерация знаний, создание вуза мирового уровня</p> <p>3.1.1. Повышение эффективности работы научно-педагогических кадров вузов Пермского края (выплаты докторам наук)</p> <p>3.1.2. Ведение инновационных научных исследований в партнерстве с зарубежными учеными</p> <p>3.1.3. Привлечение талантливых выпускников школ Пермского края, других регионов Российской Федерации и зарубежных стран в пермские вузы</p> <p>3.1.4. Обеспечение готовности школьников к обучению в вузе мирового уровня</p> <p>4. Повышение эффективности системы здравоохранения</p> <p>4.1. Усиление роли амбулаторно-поликлинического звена (раннее выявление заболеваний, профилактика заболеваний)</p> <p>4.1.1. Развитие добровольного медицинского страхования в Пермском крае. Объединение обязательного и добровольного медицинского страхования</p> <p>4.1.2. Фондодержание в здравоохранении (привлечение лечебными учреждениями финансовых средств пропорционально численности прикрепленного населения)</p> <p>4.1.3. Развитие частного здравоохранения</p> <p>4.2. Федеральная программа модернизации здравоохранения</p> <p>4.2.1. Укрепление материально-технической базы медицинских учреждений</p> <p>4.2.2. Внедрение стандартов оказания медицинской помощи</p>	услуг
--	-------

Даже беглого взгляда на табл. 3 достаточно, чтобы отметить несовпадение задач, выдвинутых по функционально-целевому направлению Стратегии «Стабилизация численности населения» и соответствующего раздела Программы не только по количественным, но и качественным (содержательным) параметрам. При этом в Программе нет оговорки или иного указания на степень (долю) решаемых задач Стратегии в программный период.

Аналогичные расхождения между Стратегией и Программой отмечаются и по другим задачам (табл. 4).

Таблица 4

Различия в содержании задачи «Экономическое развитие (политика)»

Стратегия	Программа
Экономическое развитие	Экономическая политика
1. Генерация налогооблагаемой прибыли предприятий 2. Генерация доходов населения 3. Генерация доходов бюджета	3.1. Привлечение инвестиций и улучшение инвестиционного климата в крае 3.2. Повышение эффективности и прибыльности бизнеса, осуществляющего деятельность на территории Пермского края 3.3. Увеличение доходов населения 3.4. Увеличение доходов бюджета

Обращает внимание различная терминология этих разделов анализируемых документов. Наиболее часто термин «развитие» применяется для отражения процесса закономерного изменения, перехода из одного состояния в другое, более совершенное, от старого качественного состояния к новому, более высокому, от простого к сложному, от низшего к высшему. Термин «политика» — общее генеральное управление, стратегия принятия решений и согласованных действий, которые облегчают достижение декларируемых, согласованных и запланированных программных целей. Политика направляет действие на достижение генеральных, общественных многопрофильных и многоуровневых целей при выполнении конкретных задач. Путем распределения направлений, которым нужно следовать, она объясняет основные принципы и механизмы, каким образом должны быть достигнуты цели. Политика оставляет свободу маневра в последовательных действиях. Таким образом, в стратегии намечаются конкретные экономические изменения, а в программе объясняются основные принципы и механизмы, каким образом должны быть достигнуты цели экономического развития. Очевидна путаница в терминологии, которая в реальности должна быть обратной: Стратегия определяет направления изменений, Программа должна содержать не объяснения, а конкретные механизмы их осуществления. Необоснованно и применение термина «генерация» доходов вместо термина «увеличение» доходов. Первый термин предполагает разнообразие видов доходов, а второй — их количественный рост. Подобные терминологические несоответствия затрудняют исполнение задач Стратегии программным способом.

Смещение и несоответствие задач Стратегии и Программы наблюдается и в последующих блоках обоих документов (табл.5).

Таблица 5

Различия в содержании задач ресурсных и инфраструктурных блоков Стратегии и Программы

Стратегия	Программа
Создание комфортной среды проживания	Природопользование и инфраструктура
1. Создание комфортного жилья 2. Создание благоустроенных кварталов и районов городов 3. Газификация, водоснабжение, благоустройство сельских населенных пунктов 4. Комфортная общегородская среда 5. Повышение качества инфраструктуры регионального значения 6. Развитие межрегиональных и международных коммуникаций	1. Создание безопасного и комфортного жилья 2. Строительство жилья, отвечающего требованиям, предъявляемым к жилью экономического класса, в объемах не менее 50% от общего объема вводимых многоквартирных жилых домов 3. Создание комфортной и благоустроенной среды поселений 4. Повышение качества инфраструктуры регионального значения 5. Развитие межрегиональных и международных транспортных связей 6. Повышение эффективности использования природных ресурсов 7. Обеспечение безопасной экологической среды
Управление ресурсами	Управление земельными ресурсами и имуществом
1. Максимизация доходов бюджета от использования природных ресурсов	1. Обеспечение жилищного строительства земельными участками

2. Обеспечение безопасной экологической среды	2. Обеспечение земельными участками для строительства промышленных предприятий и промышленных парков 3. Обеспечение эффективности управления собственностью Пермского края
---	---

По данным табл. 5 видно, что в задачах Стратегии по блоку «Создание комфортной среды проживания» предпочтение отдается городским поселениям, а в Программе этот аспект не определен и отражает усилия по созданию комфортной и благоустроенной среды поселений (очевидно, как городских, так и сельских). Задачи 6 и 7 данного блока Программы включают повышение эффективности использования природных ресурсов и обеспечение безопасной экологической среды. Данные задачи в Стратегии отражены в разделе «Управление ресурсами». Отмеченная «перекрестность» задач по блокам документов затруднит контроль и отчетность о выполнении Стратегии с помощью Программы. При этом задачи Программы по разделу «Управление земельными ресурсами и имуществом» не соответствуют задачам функционально-целевого блока Стратегии «Управление ресурсами» ни по количеству, ни по содержанию.

Наиболее полное совпадение задач Стратегии и Программы отмечается только по блоку «Территориальное развитие» (если не считать перестановку слов в названии блоков и близкое по смыслу толкование задач). Это подтверждает табл. 6.

Таблица 6

Сравнение задач по блокам «Территориальное развитие» Стратегии и Программы

Стратегия	Программа
«Развитие территорий»	Территориальное развитие
1. Рост самообеспеченности муниципальных образований 2. Развитие Коми-Пермяцкого округа	1. Создание условий для обеспечения эффективного местного самоуправления 2. Социально-экономическое развитие Коми-Пермяцкого округа

Нечеткость и отсутствие корреляции в постановке задач отмечается и в последнем блоке документов (табл.7).

Таблица 7

Сравнение задач по блокам «Повышение эффективности деятельности...» Стратегии и Программы

Стратегия	Программа
Повышение эффективности деятельности государственных краевых и муниципальных учреждений социальной сферы	Повышение эффективности взаимодействия исполнительных органов государственной власти Пермского края и гражданского общества
1. Повышение средней заработной платы работников государственных краевых и муниципальных учреждений социальной сферы 2. Приведение краевых учреждений социальной сферы в нормативное состояние 3. Развитие конкуренции, в том числе путем передачи бизнесу имущества, необходимого для оказания государственных услуг, в аренду или концессию	8.1. Реализация основных форм гражданского участия в управлении делами государства 8.2. Расширение общественного участия в процессе выработки и реализации краевой социально-экономической политики

По таблице 7 видны различия не только в названиях разделов и их содержании. В Стратегии ставится задача повышения эффективности деятельности государственных краевых и муниципальных учреждений социальной сферы, а в Программе упор сделан на повышение эффективности взаимодействия исполнительных органов государственной власти Пермского края и гражданского общества. Призыв к эффективности затеняет разную направленность стратегических и программных задач.

Стратегическая задача «Инновации в культуре и развитие городской среды» («Пермь - культурная столица») не нашла отражения в Программе.

Таким образом, разделы Программы не всегда соответствуют функционально-целевым направлениям стратегической деятельности исполнительных органов государственной власти Пермского края, что не позволяет четко определить круг ответственных лиц и впоследствии осуществлять качественный мониторинг и контроль реализации программных мероприятий.

Библиографический список

1. Кузык Б. Н., Кушлин В. И., Яковец Ю. В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: учебник. 3-е изд. доп. М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2009. 591с.
2. Елохов А. М., Елохова Т. А. Стратегическое программно-целевое управление: монография / Зап.-Урал. ин-т экономики и права. Пермь, 2015. 376 с.
3. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения. Статья 9. Программные методы регулирования территориального развития // Российский экономический журнал. 1996. № 2. С. 62–71.
4. Райзберг Б. А., Фатхутдинов Р.А. Управление экономикой: учебник. М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез» 1999. 784 с.
5. Анимица Е. Г., Елохов А. М., Сухих В. А. Качество жизни населения крупнейшего города. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2000. Ч. II. 262 с.
6. Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление: учебник. М.: ИНФРА-М, 2002. 428 с.
7. Елохов А. М. Теоретические и методологические основы стратегического программирования в системе муниципального управления. Пермь, 2007. 547 с.
8. Малышев Ю.А., Елохов А.М. Экономический суверинитет и инсталляция глобальной экономики в полихромном пространстве города: монография; ГОУ ВПО Перм. гос ун-т, НОУ ВПО «Зап.-Урал. ин-т экономики и права». Пермь, 2011.370 с.
9. Стратегия социально-экономического развития Пермского края до 2026 года, утвержденная решением Законодательного собрания от 1 декабря 2011 г. № 3046.// Собрание законодательства Пермского края»
10. Программа социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы, утвержденная законом Пермского края от 20.12.2012 № 140-ПК. // Собрание законодательства Пермского края»