

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕССА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПРОГРАММИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

Брянин А. С.

ФБГУ ВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева» (430005, г. Саранск, ул. Большевикская, 68), e-mail: dep-general@adm.mrsu.ru

В статье были рассмотрены вопросы, касающиеся процесса стратегического программирования развития регионального агропромышленного комплекса, выявлены существенные моменты, касающиеся неполного соответствия между перечнем основных мероприятий ряда республиканских целевых программ развития АПК, ожидаемым конечным результатам, целевым индикаторам и показателям. В статье проанализированы основные параметры РЦП «Социальное развитие села до 2013 года» и обнаружено отсутствие четкой взаимосвязи между параметрами «Задачи программы», «Перечень мероприятий», «Ожидаемые конечные результаты», «Целевые индикаторы и показатели, заявленные в Программе» с целями Программы, что не может не привести к снижению эффективности ее реализации. В работе предложен алгоритм обоснования системы целей и приоритетов при разработке целевых программ в регионе, который включает в себя не менее 9–10 шагов, заключающихся в последовательном изучении государственных и региональных стратегических документов в части формализации целей, приоритетов и показателей (индикаторов), которых планируется достигнуть в разрабатываемой целевой программе.

Ключевые слова: стратегическое программирование, агропромышленный комплекс, целевая программа, целевые индикаторы, дерево целей.

IMPROVEMENT OF THE PROCESS OF STRATEGIC PROGRAMMING OF DEVELOPMENT OF REGIONAL AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX

Bryanin A. S.

Mordovian state University named after N. P. Ogarev (430005, Saransk, ul. Bolshestskaya, 68)

The paper discussed issues relating to the strategic development programming of regional agriculture, revealed significant points about not complete correspondence between the list of the main activities of some republican target programs of agricultural development, expected outcomes, indicators, targets and indicators. In the article the basic parameters of the republican target program "Social development of village until 2013" and found no clear relationship between the parameters of "Tasks: Program", "The list of activities", "expected outcomes", "Target indicators and targets stated in the Program" with the objectives of the Programme, which cannot reduce the effectiveness of its implementation. An algorithm study of the goals and priorities for the development of targeted programs in the region, which includes at least 9-10 steps to systematically study the state and regional strategic documents of the formalization of the objectives, priorities and targets (indicators), which is planned to reach the target in the developed program.

Keywords: strategic programming, agro-industrial complex target program, targets, indicators, objective tree.

Одним из необходимых условий роста конкурентоспособности экономики и обеспечения устойчивого развития является повышение эффективности государственного управления за счет совершенствования методов бюджетирования, переход от «планирования ресурсов» к «планированию результатов». Важным инструментом реализации обозначенной цели выступают федеральные целевые программы, позволяющие в рамках программно-целевого метода конкретизировать усилия для комплексного и системного решения среднесрочных и долгосрочных проблем экономической и социальной политики страны, обеспечивать прозрачность и обоснованность процесса выбора целей, которые необходимо достигнуть в различные временные периоды, пути достижения результатов с использованием, в случае необходимости, различных форм поддержки на федеральном уровне.

Повысить эффективность бюджетных расходов можно на основе базовых принципов разработки и реализации государственных программ технологии бюджетирования, ориентированного на результат [1]:

- формирование государственных программ исходя из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения. На федеральном уровне система государственных программ должна формироваться исходя из целей и индикаторов стратегических документов, утвержденных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации;
- определение органа исполнительной власти, отвечающего за реализацию государственной программы (достижение конечных результатов);
- установление для государственных программ, как правило, измеримых результатов двух типов: конечных результатов, характеризующих удовлетворение потребностей внешних потребителей, и непосредственных результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных услуг, прогнозируемых при заданных условиях;
- охват государственными программами всех сфер деятельности органов исполнительной власти и соответственно большей части бюджетных ассигнований, других материальных ресурсов, находящихся в их распоряжении, 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 органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих управление государственными программами и их подпрограммами, полномочиями, необходимыми и достаточными для достижения целей программ в соответствии с принципами и требованиями проектного управления;
- проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ, в том числе внешней экспертизы, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их корректировки или досрочного прекращения, а также установление ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ.

Стратегическое управление развитием экономики субъектов РФ предъявляет новые требования к управленческим компетенциям региональной власти, касающимся формирования долгосрочных целевых установок социально-экономического развития территории, повышения ответственности за качество жизни населения и конкурентоспособность экономики региона в целом, межотраслевых комплексов и отдельных отраслей.

Анализ стратегических документов, принятых к реализации в Республике Мордовия в 2008–2012 гг. позволил выявить некоторые управленческие «слабости» власти, к которым, в первую очередь, следует отнести декларативность и схематичность «Стратегии социально-экономического развития Республики Мордовия до 2025 года», утвержденной Законом Республики Мордовия от 1.10.2008 г. № 94-З [8]. Во-вторых, наблюдается отсутствие стратегического видения органами исполнительной власти и стратегических ключевых процессов, а также наблюдается реальная оторванность программ от целей. Изучив приоритетные задачи важнейших долгосрочных документов, содержащих перспективы развития республики и АПК, мы выяснили, что системности и преемственности формулировок целей и задач в программах не наблюдается. Важнейшая государственная цель – повышение качества жизни населения – в республике не является главной, хотя Мордовия занимает низшие позиции в рейтинге по уровню жизни.

Также в результате исследования были выявлены существенные моменты, касающиеся, прежде всего, не полного соответствия между перечнем основных мероприятий ряда республиканских целевых программ развития АПК, ожидаемым конечными результатами, целевыми индикаторами и показателями. Примером этому может служить республиканская целевая программа «Социальное развитие села до 2013 года» [5] (таблица 1).

Таблица 1. Фрагмент основных параметров РЦП «Социальное развитие села до 2013 года»

Задачи программы	Перечень мероприятий	Ожидаемые конечные результаты	Целевые индикаторы и показатели, заявленные в Программе	Примечание
Обновление и расширение сети сельских учреждений здравоохранения.	Развитие сети учреждений первичной медико-санитарной помощи в сельской местности.	Улучшение медицинской помощи сельскому населению.	Открытие 46 фельдшерско-акушерских пунктов в сельской местности.	Относительное соответствие, что усложняет оценку эффективности Программы.
Повышение уровня электро-, водо- и газо-снабжения сельских поселений.	Обеспечение бесперебойного снабжения электроэнергией сельского населения и других потребителей, расположенных в сельской местности, включая КФХ; Повышение качества потребляемой в сельской местности электроэнергии; Обеспечение подключения к источникам электроэнергии объектов массовой жилищной застройки и индивидуальных жилых домов в сельской местности.	Минимизация затрат на обслуживание линий электропередач, обеспечение срока службы не менее 40 лет без промежуточной замены проводов и опор.	Ввод в действие 32 км электрических сетей в сельской местности.	Относительное соответствие, что усложняет оценку эффективности Программы.

Данные таблицы свидетельствуют об отсутствии четкой взаимосвязи между параметрами «Задачи программы», «Перечень мероприятий», «Ожидаемые конечные результаты», «Целевые индикаторы и показатели, заявленные в Программе» с целями Программы, что не может не привести к снижению эффективности ее реализации.

Отсутствие четкости в стратегическом программировании ведет к снижению результативности деятельности органов исполнительной власти, росту социального и инвестиционного рисков и снижает инвестиционную привлекательность региона. По оценкам рейтингового агентства Эксперт РА Мордовия среди регионов России в 2012 г. по инвестиционному риску занимает 63-е место (против 30 места в 2008 г.), по инвестиционному потенциалу – 67-е место (65 место в 2008 г.). Наименьший инвестиционный риск – экологический (в 2008 г. ранг 3, в 2012 г. – 4), наибольший – экономический (в 2008 г. ранг 56, в 2012 г. – 32). По рейтингу финансовой устойчивости регион относится к группе умеренного спада, по рейтингу экономической устойчивости – к группе значительного спада, по рейтингу социальной устойчивости – к группе значительного спада и по комплексному рейтингу антикризисной устойчивости – к группе значительного спада [6].

Очевидно, что все многообразие программ не может быть описано на основе единой модели, поскольку многие из них имеют ярко выраженную специфику в решаемых задачах, используемых инструментах и оценках результатов, а также охватывают различные горизонты времени и находятся на различных этапах жизненного цикла, а значит, и на разных стадиях достижения непосредственных и конечных результатов. Тем не менее необходима преемственность при составлении программ, означающая, что каждая принимаемая программа должна исходить из главных целей и приоритетов развития территории, а не ставить локальные задачи в отрыве от них. Такая ориентация стратегического программирования возможна, если базовыми при определении целей конкретной программы будут стратегические цели деятельности Правительства РФ, Правительства Республики Мордовия и принятые региональные долгосрочные стратегии и программы. Процесс этапа целеполагания при разработке целевых программ отражен на рисунке 1 и включает в себя не менее 9–10 шагов, заключающихся в последовательном изучении государственных и региональных стратегических документов в части формализации целей, приоритетов и показателей (индикаторов), которых планируется достигнуть в разрабатываемой целевой программе.

Рассматривая цели и задачи документов стратегического управления развитием Республики Мордовия, можно констатировать, что такого согласования разработчики перед собой не ставили.

Менее всего соответствует комплекту стратегических документов России Стратегия

социально-экономического развития Республики Мордовия до 2025 года, разработанная Фондом «Центр стратегических разработок “Северо-Запад”» (г. Санкт-Петербург), содержащая множество общих подходов и формализованных сценариев развития отраслей экономики без соотнесения их как с целями и приоритетами развития российской экономики, так и с особенностями республики.

Наиболее адекватной с рассматриваемой точки зрения следует считать Программу развития Республики Мордовия на 2013–2017 годы, разработанную Мордовским государственным университетом им. Н. П. Огарева.



Рисунок 1. Алгоритм обоснования системы целей и приоритетов при разработке целевых программ в регионе (составлен автором)

Цели и приоритеты развития республики в полной мере. Главная цель реализации Программы – повышение уровня и качества жизни населения республики на основе модер-

низации экономики и обеспечение ее инновационного развития, повышение инвестиционной привлекательности республики, – соответствует стратегическим документам России, ПФО и Основным направлениям деятельности Правительства Республики Мордовия. Программа развития Республики Мордовия на 2013–2018 годы впервые сформирована по инновационным территориальным кластерам. Один из них – «Агропромышленный кластер», в котором будет реализован 51 инвестиционный проект на общую сумму более 45 млрд рублей, или 35 % от общего объема финансирования, создано 5,7 тыс. новых рабочих мест. Реализация проектов в полном объеме приведет к повышению качества жизни сельского населения, создаст основы для повышения престижности проживания в сельской местности [3].

В Республике Мордовия целевые программы разрабатываются Министерством сельского хозяйства и продовольствия РМ на основе Методических рекомендаций по подготовке региональных программ развития сельского хозяйства, разработанным Минсельхозом России, на основе метода прямого счета по мероприятиям. С этой целью для каждого мероприятия выявляются перечень и объем ресурсных затрат, которые группируются по однотипным видам и суммируются [7].

На наш взгляд, целесообразно для разработки целевых программ использовать метод «дерева целей», благодаря которому можно не только согласовать цели конкретной программы со всем спектром стратегических документов России и конкретного региона, но и определить выполнение программы, приоритетность подцелей, проследить ресурсное обеспечение и выявить возможные проблемы.

Дерево целей программы представляет собой развернутую, распределенную по нескольким уровням совокупность следующих структурных элементов: *главная цель подцель → задача → мероприятие и проект*. Логическая схема построения такова: «*главная цель подцели, которые необходимо достичь для выполнения главной цели; подцели программы задачи, решение которых приводит к достижению этих подцелей; задачи мероприятия, обеспечивающие решение задач; мероприятия проекты, приводящие к исполнению мероприятий*». В этой цепи шагов важно поддерживать механизм информационных потоков дерева целевой программы, суть которого заключается в сборе различных сведений, отражающих достижение главной цели, а также информации, отражающей состояние отдельного элемента любого уровня.

В соответствии с темой исследования были выявлены и обоснованы цели и приоритеты в развитии агропромышленного комплекса Республики Мордовия для Государственной программы Республики Мордовия развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, целевой программы «Развитие крестьянских (фермерских) хозяйств и других малых форм хозяйствования в АПК»[2] и про-

граммы «Развитие пилотных семейных молочных животноводческих ферм на базе крестьянских (фермерских) хозяйств» [4].

В результате построения дерева целей социально-экономического развития республики главная цель при декомпозиции только в части развития АПК на 4 уровнях формирует 35 целей и подцелей, которые могут быть конкретизированы каждый 3–5 показателями, которых в целом будет не менее 100.

Следует подчеркнуть, что основой любого управленческого процесса является постановка целей и определение параметров (индикаторов), при которых цель считается достигнутой, в фиксировании сроков и механизмов достижения целей. В идеале за каждую подцель или задачу должны быть определены ответственные органы государственного управления или их подразделения вплоть до конкретных должностных лиц. Однако анализ традиционных структур правительства республики дает основание заключить, что построенная по отраслевому принципу система управления не имеет такой нацеленности. Выход может быть найден в укрупнении целей и правильности компоновки задач по блокам.

Достижение многочисленных целей при реализации большого количества программ со многими участниками и ответственными исполнителями требует большой и ответственной работы по приведению всех этих элементов в систему, совершенствования организационно-экономического механизма программно-целевого регулирования АПК.

Список литературы

1. Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 22.12.2010 г. № 670 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/04/23/gosprogrammy-site-dok.html> (дата обращения 17.03.2013 г.).
2. Об отраслевой целевой программе по развитию малых форм хозяйствования: Приказ Минсельхоза РФ от 09.06.2009 № 218 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://agro.e-mordovia.ru/programms/index.php> (дата обращения 17.09.2012 г.).
3. О программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Республики Мордовия на 2008–2012 годы: Постановление Правительства республики Мордовия от 07.03.2008 г. № 79 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mordovia.news-city.info/docs/sistemsw/dok_iegrmo/page2.htm (дата обращения 17.09.2012 г.).
4. Отраслевая целевая программа «Развитие пилотных семейных молочных животноводческих ферм на базе крестьянских (фермерских) хозяйств на 2009–2011 годы»: Приказ Мин-

сельхоза РФ от 24.04.2009 № 163 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://agro.e-mordovia.ru/programms/index.php> (дата обращения 17.09.2012 г.).

5. О Федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2013 года: Постановление Правительства РФ от 03.12.2002 г. № 858 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL <http://minselhoz.e-mordovia.ru/content/view/403> (дата обращения 15.06.2013 г.).

6. Официальный сайт рейтингового агентства Эксперт РА [сайт]: URL: <http://www.raexpert.ru/> (дата обращения 22.07.2013 г.).

7. Официальный сайт Министерства сельского хозяйства Российской Федерации [сайт]: URL:http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/2394..htm (дата обращения 14.04.2013 г.).

8. Стратегия социально-экономического развития Республики Мордовия до 2025 года: [утверждена законом Республики Мордовия от 01.10.2008 № 94-З «О стратегии социально-экономического развития Республики Мордовия до 2025 года»]. – Саранск: РЕДКОЛ, 2008. – 420 с.

Рецензенты:

Коваленко Е. Г., д.э.н., профессор, зав. кафедрой государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева», г. Саранск.

Марабаева Л. В., д.э.н., профессор кафедры менеджмента ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева», г. Саранск.