

УДК 332.14

**АНАЛИЗ ПРИМЕНЕНИЯ ЦЕЛЕВОГО ПРОГРАММИРОВАНИЯ
В РАМКАХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ
ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ**

Килина Ирина Петровна

Ассистент кафедры

«Экономика, управление и инвестиции»

Южно-Уральского государственного университета

e-mail: kilinka@mail.ru

Лясковская Елена Александровна

Доктор экономических наук, профессор

кафедры

«Экономика, управление и инвестиции»

Южно-Уральского государственного университета

e-mail: elen_lea@mail.ru

В статье проведен анализ практики применения целевого программирования, как инструмента инновационного развития Челябинской области. Раскрыты некоторые особенности разработки, утверждения и содержания целевых программ на разных уровнях. Определено место целевых программ инновационного развития в системе управления инновационной деятельностью в Челябинской области. Рассмотрены направления развития инновационной деятельности в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Челябинской области до 2020 года. Проанализированы целевые программы «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области»: изучены цели программ, целевые индикаторы, плановые и фактические значения целевых индикаторов, оценена эффективность реализации программ (рассчитан интегральный показатель,

который определяется как отношение коэффициента достижения плановых индикативных показателей к коэффициенту полноты использования бюджетных средств). Приведены данные Федеральной службы статистики, подтверждающие уровень инновационного развития Челябинской области. Обозначены проблемы инновационной инфраструктуры, а также в области разработки и реализации программ, обуславливающие низкий уровень эффективности целевых программ инновационного развития.

Ключевые слова: программно-целевой метод управления, целевая программа, инновационное развитие региона.

Обеспечение экономического роста и высокого уровня социально-экономического развития Российской Федерации не может быть достигнуто без активного участия регионов в этом процессе, поэтому Челябинская область наряду с другими регионами вносит свой вклад в развитие инновационной экономики.

В практике управления развитием, как государства, так и регионов, наибольшей популярностью пользуется программно-целевой метод.

Инструментом реализации программно-целевого управления социально-экономическими системами являются целевые программы, в частности, и региональные целевые программы.

Целевые программы согласно Постановлению Правительства РФ – это один из важнейших средств реализации структурной, научно-технической и инновационной политики государства, активного воздействия на его социально-экономическое развитие и сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных, научно-технических и инновационных проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти [1].

Раскроем некоторые особенности разработки, структуры и утверждения целевых программ на разных уровнях.

Региональные целевые программы включатся в государственные или

федеральные целевые программы.

Региональные программы различают:

- по срокам реализации;
- по функциональности;
- по отраслевой локализации;
- по территориальной принадлежности и др.

Отбор региональных проблем для программирования проводится на уровне субъекта Российской Федерации.

В Челябинской области целевые программы разрабатываются с учетом приоритетов и целей социально-экономического развития Челябинской области, направлений структурной и научно-технической политики, прогнозов развития общегосударственных потребностей и финансовых ресурсов, результатов анализа экономического, социального и экологического состояния Челябинской области [3,4,5].

На отбор проблем для их программной разработки и решения на областном уровне определяется факторами, представленными на рисунке 1.

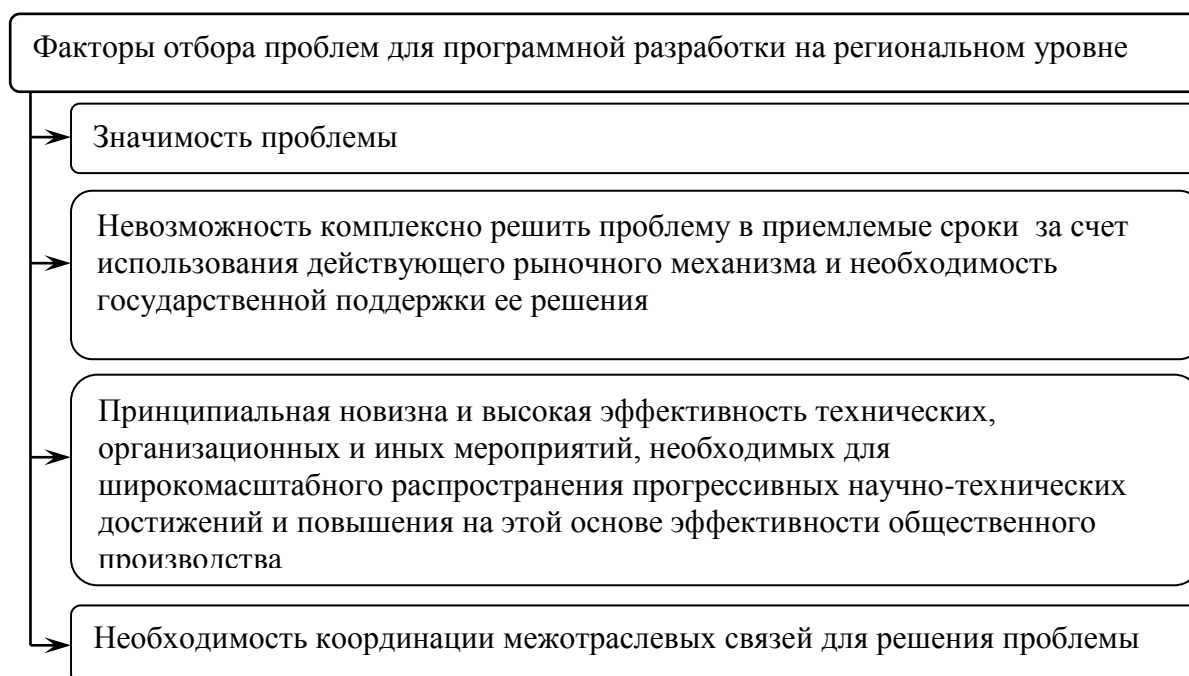


Рисунок 1. Факторы отбора проблем для программной разработки на региональном уровне

Схема разработки проекта и утверждения целевой программы

представлена в таблице 1 [1,2].

Таблица 1

Порядок разработки и утверждения целевой программы

Этап разработки и утверждения целевой программы	Содержание этапа
Разработка проекта концепции	Отбор проблем Цели и задачи на вариантной основе Целевые индикаторы и показатели на вариантной основе Предполагаемые государственные заказчики Источники финансирования Объем финансирования Сроки реализации на вариативной основе
Утверждение концепции	Определение государственного заказчика Утверждение целей и задач Целевые индикаторы и показатели на вариантной основе Источники финансирования Установление предельных объемов финансирования Подготовка решения правительства
Разработка проекта целевой программы	Формулировка конкретных целей и задач Разработка конкретных мероприятий Установление конкретных целевых индикаторов Разработка технико-экономического обоснования и расчеты эффективности использования средств Разработка и обоснование ресурсного обеспечения Методика оценки эффективности реализации программы Организация контроля и мониторинга реализации программы Система управления реализацией программой
Согласование	Согласования перечня мероприятий с Министерством экономического развития, Министерством финансов, Министерством образования и науки
Рассмотрение на заседании Правительства	Цели и задачи Утверждение государственного заказчика Целевые индикаторы и показатели Сроки реализации программы Объемы финансирования Утверждение перечня мероприятий
Устранение замечаний	Доработка программы Уточнение объемов финансирования и перечня мероприятий
Утверждение программы	Постановление Правительства об утверждении программы Утверждение государственного заказчика Утверждение сроков реализации программы Утверждение сроков, объемов финансирования Утверждение перечня мероприятий

Структурно целевая программа состоит из следующих разделов:

– содержание проблемы и необходимость ее решения программным методом;

- основные цели и задачи программы;
- сроки и этапы реализации программы;
- система основных мероприятий;
- ресурсное обеспечение;
- механизм реализации программы; организация управления областной целевой программой и контроль над ходом ее выполнения;
- оценка социально-экономической (экологической) эффективности программы;
- паспорт программы [1,2].

Разработка и реализация целевых программ в Челябинской области реализуется в соответствии с Постановлением Правительства Челябинской области № 256-П «Об утверждении Порядка разработки и реализации областных целевых программ» от 22.11.2007 [12].

Областные целевые программы, реализуемые за счет средств областного и федерального бюджета, представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Челябинской области.

Министерство экономического развития Челябинской области проводит оценку проекта целевой программы, основными критериями при этом являются:

- приоритетность цели в рамках Стратегии социально-экономического развития Челябинской области;
- обоснованность, комплексность и экологическая безопасность программных мероприятий, сроки их реализации;
- источник финансирования целевой программы (желаемым является привлечение внебюджетных источников финансирования или смешанная схема финансирования, с привлечением средств регионального и федерального бюджетов) [4,5].

Обратимся к анализу инновационного развития Челябинской области.

В настоящее время инновационное развитие Челябинской области определяется рамками Стратегии развития инновационной деятельности в Челябинской области до 2020 года, утвержденной Правительством Челябинской области 12.10.2012 № 260-рп, которая разрабатывалась с учетом положений Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Правительством РФ 08.12.2011 № 227-р.

Приоритетными направлениями развития инновационной деятельности в Челябинской области являются:

- 1) Энерго- и ресурсосберегающего оборудования и технологий.
- 2) Нанотехнологий и новых материалов.
- 3) Информационных и телекоммуникационных технологий.
- 4) Оборудования и технологий для утилизации и переработки отходов [5].

В Стратегии социально-экономического развития Челябинской области до 2020 года развитие инновационной деятельности обозначено следующим образом (рисунок 2) [5].

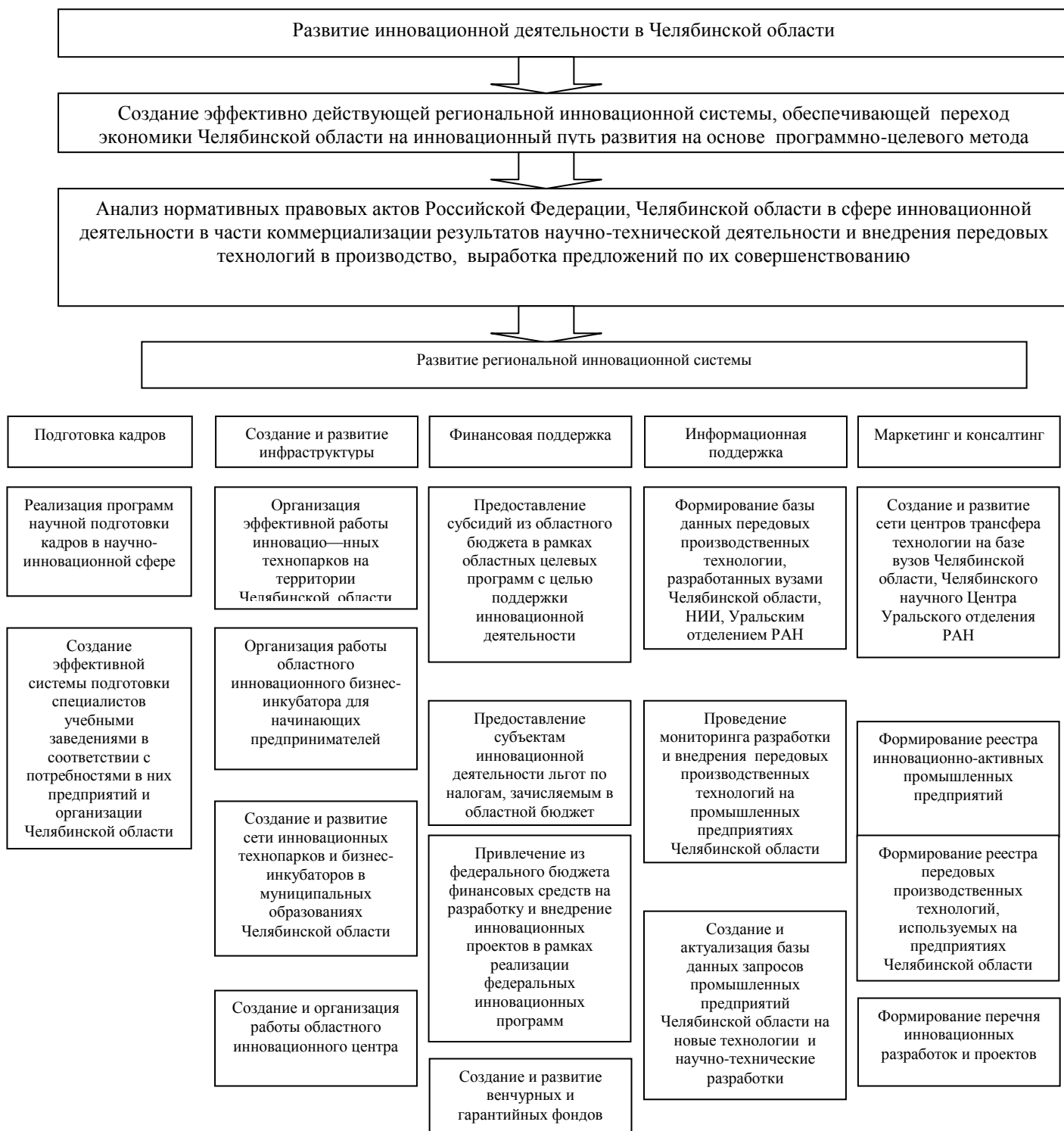


Рисунок 2. Модель инновационного развития Челябинской области

С целью достижения поставленных задач Челябинская область реализует целевые программы инновационного развития, начиная с 2005 года. Рассмотрим основные характеристики программ и результаты их реализации (таблица 2) [10,11].

Анализ эффективности реализации целевых программ развития
инновационной деятельности в Челябинской области

Программа	Цель программы	Ресурсное обеспечение программы, тыс. рублей	Целевые индикаторы	Индикаторы (план)	Индикаторы (факт)
Целевая программа «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области» на 2005-2007 годы	переход экономики Челябинской области на инновационный путь развития	73 630 областного бюджета	– создание новых инновационных предприятий;	не менее 50-ти	12
			– повышение доли инновационной продукции в общем объеме выпуска товаров и услуг в Челябинской области	до 10 процентов	2,9
			– дополнительные налоговые поступления в бюджеты всех уровней в результате реализации инновационных проектов в сумме	не менее 270,0 млн рублей;	150
			– создание рабочих мест	не менее 400 новых	60
Целевая программа «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области» на 2008-2010 годы	создание благоприятных условий для динамичного развития инновационной деятельности	321 200 областного бюджета	увеличение доли инновационной продукции в валовом региональном продукте	до 11 процентов	2,4
			создание передовых производственных технологий;	ежегодно не менее 20 единиц	30
			создание новых инновационных предприятий;	ежегодно не менее 20	2

Окончание таблицы 2

Программа	Цель программы	Ресурсное обеспечение программы, тыс. рублей	Целевые индикаторы	Индикаторы (план)	Индикаторы (факт)
			подготовка менеджеров для коммерциализации и продвижения инновационной продукции на межрегиональные и международные рынки;	не менее 60	48
			создание новых рабочих мест на предприятиях инновационной сферы	ежегодно не менее 200	21
Целевая программа «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области» на 2011-2012 годы	создание благоприятных условий для динамичного развития инновационной	50 000 областного бюджета	создание новых передовых производственных технологий;	ежегодно не менее 12 единиц	41
			создание инновационного предприятия;	ежегодно не менее 21 нового	11
			подготовка менеджеров для коммерциализации и продвижения инновационной продукции на межрегиональные и международные рынки;	ежегодно не менее 65	56
			создание новых рабочих мест на предприятиях инновационной сферы;	ежегодно не менее 215	236
			аккредитация инновационных технопарков;	2	2
			поддержка малых и средних инновационных предприятий	ежегодно не менее 50	31

В таблице рассмотрены цели реализации программ, источники финансирования, основные мероприятия, плановые целевые индикаторы и

фактические значения индикаторов на конец реализации программ. Стоит отметить, что основная часть мероприятий, реализуемых в рамках действующих программ, являются крайне размытыми и неоднозначными, сложно судить о степени их исполнения, поэтому оценку эффективности реализации программ проведем в соответствии с постановлением Правительства Челябинской области на основе сравнения плановых и реальных индикаторов, т. е. расчета интегрального показателя (О), который определяется по формуле (1).

$$O = \frac{\text{ДИП}}{\text{ПИБС}}, \quad (1)$$

где ДИП – коэффициент достижения плановых индикативных показателей;

ПИБС – коэффициент полноты использования бюджетных средств.

Коэффициент достижения плановых индикативных показателей определяется по формуле (2).

$$\text{ДИП} = \frac{\text{фактическое значение индикативного показателя}}{\text{плановое значение индикативного показателя}}. \quad (2)$$

Коэффициент полноты использования бюджетных средств определяется по формуле (3).

$$\text{ПИБС} = \frac{\text{фактическое использование бюджетных средств}}{\text{плановое использование бюджетных средств}}. \quad (3)$$

Оценка эффективности реализации программ проводится согласно методике, представленной в таблице 3.

Таблица 3

Оценка эффективности реализации программ инновационного развития

Значение О	Эффективность реализации программы
Более 1,4	Очень высокая эффективность
От 1 до 1,4	Высокая эффективность
От 0,5 до 1	Низкая эффективность
Менее 0,5	Крайне низкая эффективность

Коэффициенты достижения плановых индикативных показателей и коэффициенты полноты использования бюджетных средств представлены в таблице 3.

Таблица 3

Коэффициенты достижения плановых индикативных показателей и коэффициенты полноты использования бюджетных средств

Целевая программа	Целевой индикатор	План	Факт	ДИП	ДИП по прогн	ПИБС
Целевая программа «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области» на 2005-2007 годы	создание передовых производственных результатов и технологий	20	13	0,65	0,33	0,863
	создание новых инновационных предприятий;	50	12	0,24		
	Доля инновационной продукции в общем объеме выпуска товаров и услуг в Челябинской области, %	10	2,9	0,29		
	дополнительные налоговые поступления в бюджеты всех уровней в результате реализации инновационных проектов в сумме, млн. руб.	270,0	150,0	0,56		
	создание рабочих мест на инновационных предприятиях	400	60	0,15		
Целевая программа «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области» на 2008-2010 годы	доля инновационной продукции в валовом региональном продукте	11	2,4	0,22	0,31	0,942
	создание передовых производственных технологий	20	30	1,5		
	создание новых инновационных предприятий	20	2	0,1		

Целевая программа	Целевой индикатор	План	Факт	ДИП	ДИП по прогн	ПИБС
	подготовка менеджеров для коммерциализации и продвижения инновационной продукции на межрегиональные и международные рынки;	60	48	0,8		
	создание новых рабочих мест на предприятиях инновационной сферы	200	21	0,1		
Целевая программа «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области» на 2011-2012 годы	создание новых передовых производственных технологий	12	41	3,42	1,01	0,964
	создание инновационного предприятия	21	11	0,52		
	подготовка менеджеров для коммерциализации и продвижения инновационной продукции на межрегиональные и международные рынки	65	56	0,86		
	создание новых рабочих мест на предприятиях инновационной сферы	215	236	1,1		
	аккредитация инновационных технопарков	2	2	1		
	поддержка малых и средних инновационных предприятий	50	31	0,62		

На основании вышеприведенных расчетов определим эффективность реализации целевых программ развития Челябинской области за период 2005–2012 гг. по формуле (1).

Показатели достижения плановых индикативных показателей по целевой программе «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области» на 2005–2007 годы представлены на рисунке 3.

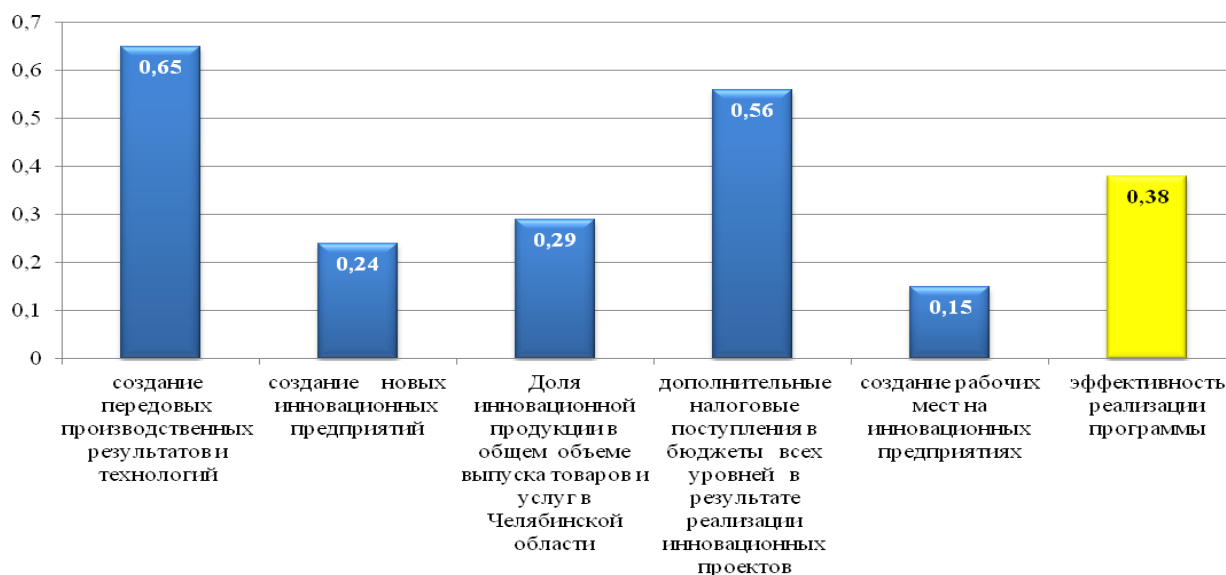


Рисунок 3. Выполнение плановых показателей по программе инновационного развития Челябинской области на 2005–2007 гг.

Интегральный показатель эффективности O равен:

$$O_{2005-2007} = \frac{\text{ДИП}}{\text{ПИБС}} = \frac{0,33}{0,863} = 0,38.$$

Что говорит о крайне низкой эффективности реализации программы инновационного развития Челябинской области на 2005–2007 гг.

Показатели достижения плановых индикативных показателей по целевой программе «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области» на 2008–2010 годы представлены на рисунке 4.

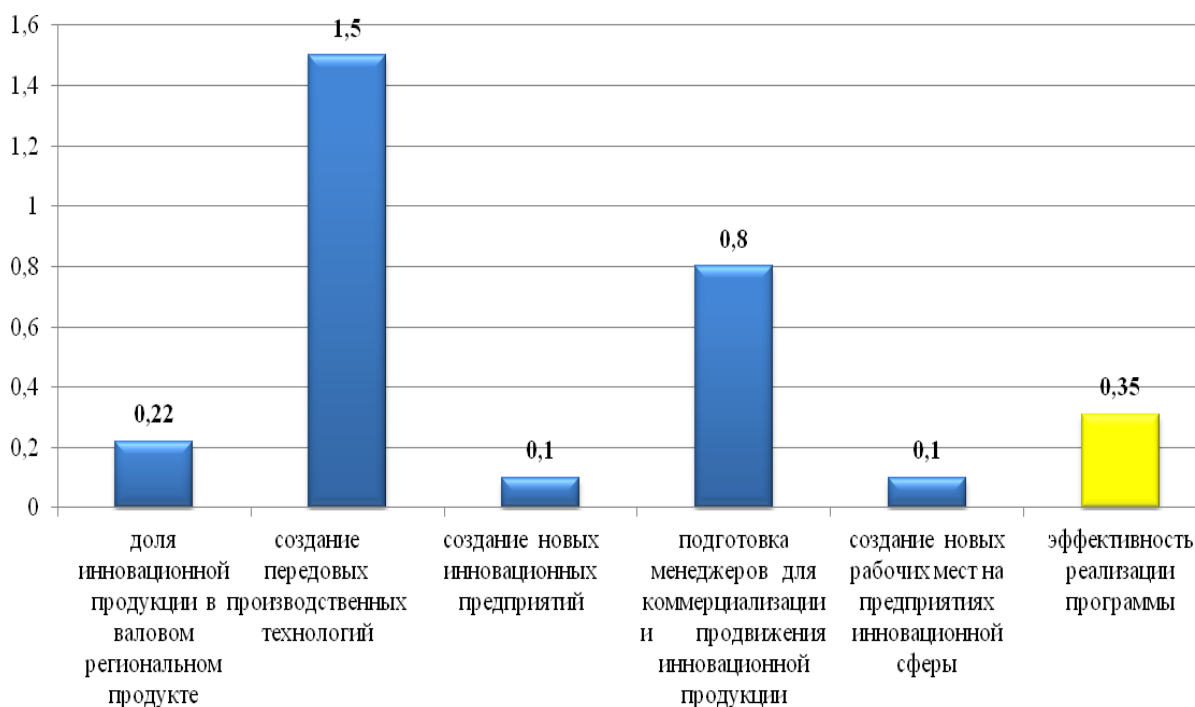


Рисунок 4. Показатели достижения плановых индикативных показателей по целевой программе «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области» на 2008–2010 годы

Интегральный показатель эффективности O равен:

$$O_{2008-2010} = \frac{\text{ДИП}}{\text{ПИБС}} = \frac{0,33}{0,942} = 0,35.$$

Что говорит о крайне низкой эффективности реализации программы инновационного развития Челябинской области на 2008–2010 гг.

Показатели достижения плановых индикативных показателей по целевой программе «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области» на 2010–2011 годы представлены на рисунке 5.

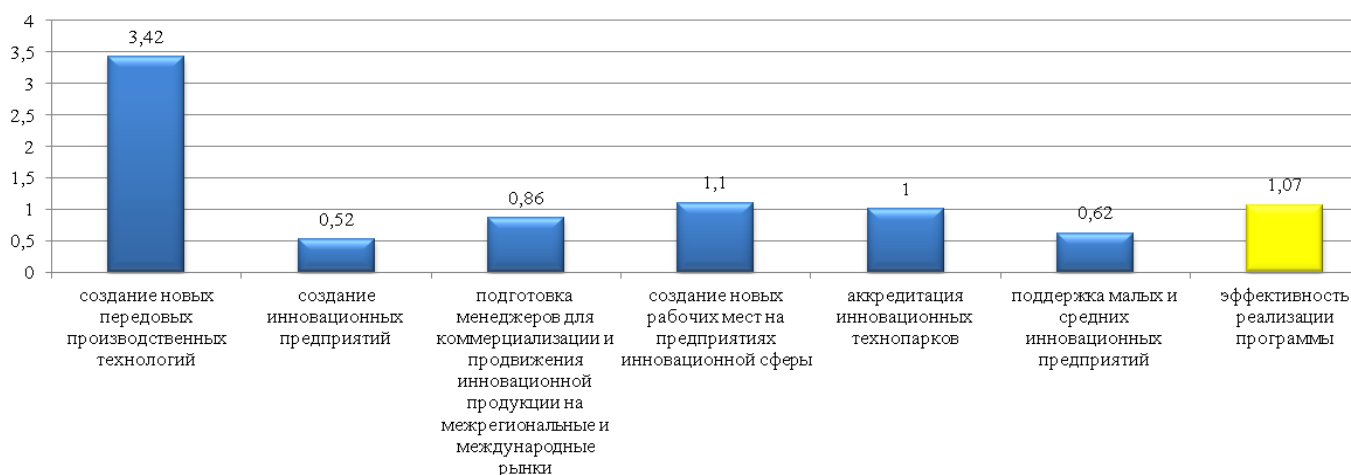


Рисунок 5. Показатели достижения плановых индикативных показателей по целевой программе «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области» на 2010–2011 годы

Интегральный показатель эффективности O равен:

$$O_{2011-2012} = \frac{\text{ДИП}}{\text{ПИБС}} = \frac{1,01}{0,964} = 1,07.$$

Что показывает высокую эффективность реализации программы.

Таким образом, целевая программа «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области» на 2005–2007 годы характеризуется крайне низкой эффективностью, целевая программа «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области» на 2008–2010 годы – низкой эффективностью, целевая программа «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области» на 2011–2012 годы – высокой эффективностью.

Повышение эффективности реализации программы на 2011–2012 гг. связано главным образом с увеличением числа созданных передовых производственных технологий, однако, на наш взгляд, стоило бы оценить количество используемых передовых производственных технологий.

Между тем, за годы реализации программ (с 2005 г. по 2012 г.) доля инновационных товаров, работ и услуг во внутреннем региональном продукте сократилась с 7,3 % до 3 %, несмотря на увеличение объемов финансирования.

Абсолютные значения показателей инновационной деятельности в Челябинской области приведены в таблице 5 [14].

Таблица 4

Абсолютные значения показателей инновационной деятельности в Челябинской области (2005–2013 гг.)

№ пп	показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	число организации, выполнявших исследования и разработки	40	42	52	49	47	46	58	60	52
2	число персонала, занятого исследованиями и разработками, чел	17839	17530	15174	14627	14246	14489	15224	15757	15865
3	число созданных передовых производственных технологий, шт	15	8	15	17	36	37	49	56	73
4	число используемых передовых производственных технологий, шт	3059	3642	4121	4312	4574	5154	5801	5808	5685
5	инновационная активность организаций, %	13,9	13	14,1	10,9	11,3	9,9	10,9	11,5	9,8
6	затраты на технологические инновации, млн. руб	12668,1	14637,7	15211,1	27418,7	41032,8	39721,2	38531,9	37748,5	31046,5
7	объем инновационных товаров, работ и услуг, % к ВРП	7,3	4,1	2,9	4,6	2,6	2,4	3	5,9	8

С целью изучения динамики изменения показателей инновационной деятельности в Челябинской области определены базисные темпы прироста значений (к уровню 2005 г.). Результаты представлены в таблице 5.

Таблица 5

Темпы прироста показателей инновационной деятельности
Челябинской области (к 2005 г.), %

№ пп	показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	число организации, выполнявших исследования и разработки	5,00	30,00	22,50	17,50	15,00	45,00	50,00	30,00
2	число персонала, занятого исследованиями и разработками	-1,73	-14,94	-18,01	-20,14	-18,78	-14,66	-11,67	-11,07
3	число созданных передовых производственных технологий	-46,67	0,00	13,33	140,00	146,67	226,67	273,33	386,67
4	число используемых передовых производственных технологий	19,06	34,72	40,96	49,53	68,49	89,64	89,87	85,85
5	инновационная активность организаций	-6,47	1,44	-21,58	-18,71	-28,78	-21,58	-17,27	-29,50
6	затраты на технологические инновации	15,55	20,07	116,44	223,91	213,55	204,16	197,98	145,08
7	объем инновационных товаров, работ и услуг	-43,84	-60,27	-36,99	-64,38	-67,12	-58,90	-19,18	9,59

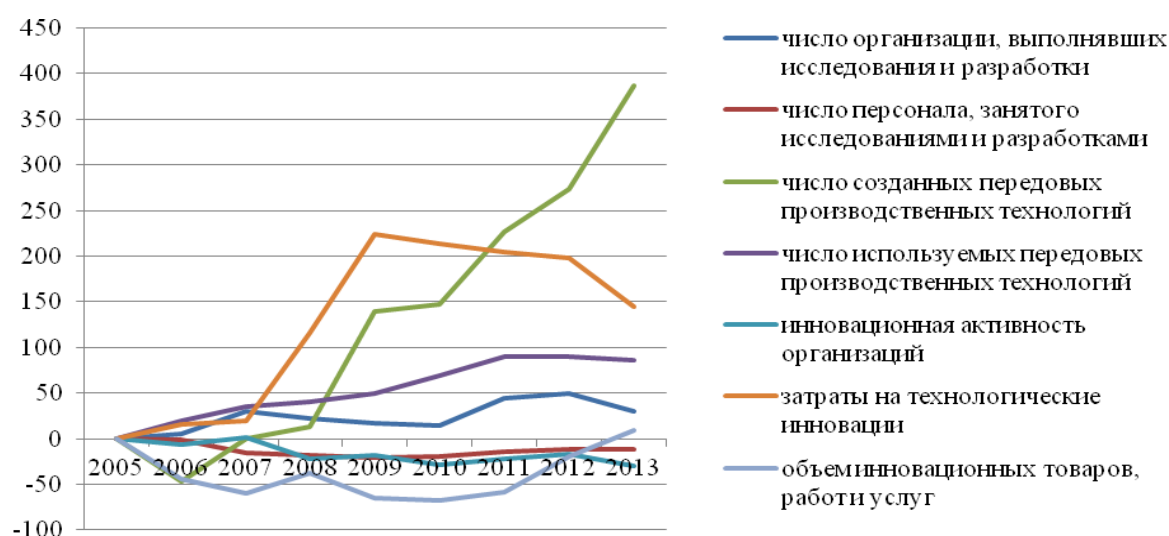


Рисунок 6. Динамика показателей инновационной деятельности
Челябинской области

Видно, что несмотря на увеличение затрат на технологические инновации в более, чем 1,5 раза, далеко не все показатели росли теми же темпами.

По нашему мнению, данная ситуация обусловлена следующими проблемами в инновационной сфере:

- слабым механизмом взаимодействия между объектами инновационной инфраструктуры области, в частности, между реальным сектором экономики и образованием;

- недостаточным объемом внутренних затрат на НИОКР у предприятий;

- недостаток специалистов в области управления инновациями и маркетингом инновации.

Помимо вышеуказанных сложностей в инновационной среде, низкий уровень эффективности целевых программ может быть спровоцирован ошибками на стадии планирования программ, в частности:

- определения индикаторов целевой программы;

- формулировании цели и задач;

- выбора методики распределения целевых средств финансирования и др.

В настоящее время завершает работу целевая программа «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области» на 2013–2015 годы, принятая Постановлением Правительства Челябинской области № 537-П «Об областной целевой программе «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области» на 2013–2015 годы» от 24.10.2012. Оценка эффективности ее реализации в полной мере пока не возможна, однако представляется очень интересной, учитывая, что на прогнозные значения индикаторов программы помимо внутренних факторов, большое влияние динамично изменяющаяся конъюнктура мирового рынка.

Литература

- 1 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. – ред. от 30.09.2015.
- 2 Федеральный закон от 03.12.2012 № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов». – ред. от 07.06.2013
- 3 Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». – в ред. от от 13.07.2015
- 4 Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года».
- 5 Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-з «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».
- 6 Приказ Росстата от 30.06.2011 № 299 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за ходом реализации государственных и федеральных целевых программ (подпрограмм) и целевых программ ведомств». – ред. от 27.07.2012.
- 7 Закон Челябинской области от 26.05.2005 № 383-ЗО «О стимулировании инновационной деятельности в Челябинской области».
- 8 Постановление Правительства Челябинской области от 12.10.2012 № 260-рп «Об утверждении Стратегии развития инновационной деятельности в Челябинской области до 2020 года»
- 9 Постановление Законодательного Собрания Челябинской области от 25.10.2007 № 890 «О принятии стратегии социально-экономического развития Челябинской области до 2020 года». – в ред. 27.09.2012.
- 10 Постановление Правительства Челябинской области об областной целевой программе «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области» на 2013–2015 годы № 537-П от 24.10.2012.

11 Постановление Правительства Челябинской области РФ от 16.04.2009 № 68-П «Об областной целевой программе «Развитие инновационной деятельности в Челябинской области» на 2009 - 2010 годы.

12 Постановление Правительства Челябинской области № 256-П «Об утверждении Порядка разработки и реализации областных целевых программ» от 22.11.2007.

13 Лясковская Е.А., Килина И.П. К вопросу управления инновационным развитием региона (на примере Челябинской области) Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. 2014. Т. 8. № 3. С. 35–40.

14 Федеральная служба государственной статистики: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/> (Дата обращения: 29.09.2015).

15 Килина И.П., Лясковская Е.А. Оценка эффективности реализации целевых программ инновационного развития Челябинской области. Современные хозяйственные отношения: вызовы глобализации Труды международной научной конференции. под редакцией В.И. Бархатова, Д.А. Плетнева. 2013. С. 133-142

**ANALYSIS OF APPLICATION OF TARGET PROGRAMMING
AS A TOOL FOR INNOVATIVE DEVELOPMENT OF THE
CHELYABINSK REGION**

Kilina Irina

Assistant of chair

"Economics, management and investment"

South Ural state University

e-mail: kilinka@mail.ru

Laskowska Elena

Doctor of economic Sciences, Professor

of chair "Economics, management and investment"

South Ural state University

e-mail: elen_lea@mail.ru

The article analyzes the practice of targeted programming as a tool for innovative development of the Chelyabinsk region. Some features of development were revealed, approval and maintenance of special programs at different levels. The place is targeted programs of innovative development in the management of innovative activity in the Chelyabinsk region. The directions of development of innovative activity in accordance with the Strategy of socio-economic development of the Chelyabinsk region until 2020. The target programs "Development of Innovative Activity in Chelyabinsk Region" were analysed: the purposes of programs, target indicators, planned and actual values of target indicators were stated, the efficiency of implementation of programs was estimated (the integrated indicator, which is defined as the relation between the coefficient of achievement of planned indicative gauges and the coefficient of completeness of using budgetary funds, was calculated). The data of the Federal Statistics Service are given; it confirms the level of innovation development of the Chelyabinsk region. The problems of the innovation infrastructure are

revealed , as well as in the development and implementation of programs , causing a low level of effectiveness of targeted programs of innovative development .

Keywords: the target management method , the target program , the innovative development of the region.