



### **Особенности формирования государственной стратегии социально-экономического развития страны на основе реализации приоритетных национальных проектов**

*Имамов Марсель Мукатдисович,  
Отделение Пенсионного фонда по Республике  
Татарстан, г. Казань*

*E-mail: nayer@mail.ru*

**Аннотация.** Данная статья посвящена вопросам планирования при реализации национальных проектов, в частности методу программно-целевого планирования. Рассмотрены основные виды программ, принципы развития системы планирования при программно-целевом подходе.

**Ключевые слова:** бюджет, программно-целевое планирование, национальные проекты.

В течение нескольких десятилетий теория планирования и прогнозирования бурно развивалась, в результате чего возникли различные способы и методы планирования. Некоторые из них специфичны, другие универсальны. К последним относится и метод программно-целевого планирования.

Этот метод зарекомендовал себя в развитых странах как один из самых точных и надежных. Он широко применяется на Западе на всех уровнях планирования и управления.

Однако в России в связи с историческими обстоятельствами теория планирования и управления развивалась в иных направлениях, чем на Западе. В результате возникла ситуация почти полного отсутствия отечественных научных разработок в этой области при переходе к рыночной экономике. При планировании приходилось использовать западные модели, которые не всегда подходят к российским условиям [3].

Программно-целевой подход в планировании и управлении в последние десятилетия получил самое широкое распространение, поскольку разработка и реализация целевых комплексных программ является действенным способом решения острых проблем, требующих сосредоточения ресурсов, концентрации усилий, целевой ориентации используемых средств, согласованности централизующих действий [1].

Совершенствование в рамках нового формата бюджета различных инструментов программно-целевого планирования (федеральных целевых программ, приоритетных национальных проектов, проектов Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации), а также создание комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям бюджета, - все это позволит более четко определить приоритеты, цели и результаты использования бюджетных средств, установить индикаторы, характеризующие их достижение, организовать на постоянной основе мониторинг эффективности бюджетных расходов [2].

Сущность программно-целевого планирования состоит в отборе основных целей социального, экономического и научно-технического развития, разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами и эффективном развитии производства.

Программно-целевой метод планирования и управления предполагает определенную документальную базу. Основным документом, характеризующим социально-экономические процессы в России с точки зрения планирования и определяющим регулирующую роль государства, являются прогнозы социально-экономического развития на соответствующие периоды. Их содержание выходит за рамки чистых прогнозов, т. к. они содержат реальные предложения по воздействию на экономику страны [1].

При принятии решений о финансировании должен быть ясно определен ожидаемый эффект и установлены индикаторы, позволяющие отслеживать его достижение. Также целесообразно в максимальной степени реализовать программно-целевой принцип планирования и исполнения бюджета.

Таким образом, в рамках перехода на программно-целевое финансирование, принимаются меры для широкого распространения механизма государственного социального заказа в целях обеспечения конкуренции за бюджетные средства при предоставлении государственных услуг в сфере социальной защиты, здравоохранения, образования и культуры с учетом особенностей функционирования данных отраслей.

Внедрение программно-целевого принципа при планировании и исполнении бюджета по статьям расходов подразумевает под собой, что в рамках данного направления разрабатывается и внедряется система распределения бюджетных средств по межведомственным программам, нацеленным на решение острых социальных и экономических проблем, в частности формирование системы государственного заказа на подготовку кадров для правоохранительной службы.

При этом для исключения простора для лоббизма, устанавливаются строго конкурентные принципы отбора программ для бюджетного финансирования, устанавливается система оценки эффективности осуществления государственного заказа на подготовку кадров для правоохранительной службы. Исключительно важным в данной связи является приоритет среднесрочного планирования, который позволил бы зафиксировать источники и объемы финансирования подготовки и переподготовки служащих на несколько лет, чтобы избежать их недофинансирования в будущем [2].

Программно-целевое бюджетное планирование исходит из ориентации бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов, а также качества внутренних процедур бюджетного планирования.

С целью установления объективных ориентиров для определения объема бюджетного финансирования будет осуществлен переход к нормативам минимально необходимого финансирования предоставления государственных услуг.

Программно – целевое планирование - это один из видов планирования, в основе которого лежит ориентация деятельности на достижение поставленных целей. По сути, любой метод планирования направлен на достижение каких-либо конкретных целей. Но в данном случае в основе самого процесса планирования лежит определение и постановка целей и лишь затем подбираются пути их достижения.

Особенностью программного планирования является также способ влияния на планируемую систему. Во главу угла ставится не система сама по себе, ее составные элементы и сложившаяся организационная структура, а управление элементами программы, программными действиями.

Ключевым понятием программно-целевого планирования является программа. Программа — это комплекс мероприятий по реализации стратегий. В свою очередь, система стратегий и целей, достигаемых с их помощью, - не что иное, как план. Таким образом, подтверждается двойственность программно-целевого планирования, а именно объединение планирования и фактического влияния на экономические показатели.

Ведомственные целевые программы направлены на осуществление субъектами бюджетного планирования государственной политики в установленных сферах деятельности, обеспечение достижения целей и задач социально-экономического развития, повышение результативности расходов федерального бюджета.

Более конкретными плановыми документами являются комплексные целевые программы. Целевая комплексная программа – это документ, в котором

отражаются цель и комплекс производственных, научно-исследовательских, организационно хозяйственных, социальных и других заданий и мероприятий, направленных на решение наиболее эффективным путем экономических проблем и увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления.

По содержанию целевые комплексные программы можно разделить на несколько видов.

**Социально-экономические программы** - предусматривают решение проблем социального характера и повышение материального уровня жизни населения.

**Научно-технические программы** - направлены на решение научных и технических проблем, ускорение внедрения в производство достижений науки и техники, позволяющих обеспечить в ближайший период значительный положительный эффект. Перечень научно-технических программ формируется исходя из приоритетов развития экономики.

**Производственно-экономические программы** - предназначены для решения крупных межотраслевых проблем в области производства, способствующих повышению эффективности действующих и развитию новых производств.

**Территориальные программы** - направлены на преобразование регионов, комплексное освоение новых территорий и решение других задач в регионах.

Экологические программы – представляют собой комплекс мероприятий природоохранного характера.

**Организационно-хозяйственные программы** - направлены на совершенствование организации управления экономикой.

Целевые комплексные программы различаются также по своей временной продолжительности. Они могут быть долгосрочными, разрабатываемыми на период свыше пяти лет, и среднесрочными – продолжительностью до пяти лет.

Целевые комплексные программы, хотя и разрабатываются государством, могут быть реализованы на различных уровнях. Эти уровни таковы:

- народнохозяйственные (общегосударственные), направленные на решение проблем, оказывающих влияние на всю национальную экономику;
- межотраслевые, охватывающие группу однородных, технологически связанных между собой отраслей;
- общепромышленные, реализация которых имеет принципиальное значение для технического развития той или иной отрасли народного хозяйства;
- подотраслевые, цели и ресурсы которых ограничиваются рамками отдельных отраслей, подотраслей.

Программно-целевой подход предполагает развитие системы основополагающих принципов планирования.

## SCIENCE TIME

1. Принцип целостности системы. В соответствии с данным принципом планирование должно охватывать все аспекты данной системы, не ограничиваясь лишь какой-либо ее частью.

2. Принцип комплексности программ, требующий наиболее сбалансированного решения комплекса правоохранительных задач, связанных с развитием системы.

3. Принцип согласованности. Предусматривает увязку данной целевой программы с другими федеральными программами и программами субъектов Российской Федерации.

4. Принцип ориентации на конечные потребности в развитии системы. Целью программы должен быть конечный результат, необходимый для решения конкретной задачи развития системы.

5. Принцип конкретной ограниченности цели программы.

6. Принцип обеспечения программы системой мер, обеспечивающих ее реализацию.

7. Принцип оптимизации программы. Данный принцип требует использования при обосновании целевой программы современных математических методов оптимизации.

Как показывает практика, соблюдение всех принципов программно-целевого планирования является необходимым условием успешной реализации целевых программ [1].

Опыт разработки целевых программ показывает, что при программном планировании всегда необходимо рассматривать не одну программу, а целую систему программ. Это означает, что при использовании программно-целевого подхода необходимо установить четкую систему целей (глобальную цель и частные цели).

Программно-целевой метод является одним из наиболее распространенных и эффективных методов государственного регулирования экономики, применяемых в большинстве развитых стран. Этот метод предполагает разработку плана исходя из целей развития экономики при дальнейшем поиске и определении эффективных путей и средств по их достижению и ресурсному обеспечению.

Перед программно-целевым планированием стоят и более конкретные задачи, такие как непосредственное влияние, на размещение новых предприятий, миграционные потоки, развитие отдельных территориальных образований (освоение новых районов, подъем экономики депрессивных районов, разрешение острых эколого-экономических ситуаций и т.д.).

Таким образом, сегодня принято важнейшее политическое решение, поставлены конкретные экономические, социальные и управленческие задачи. На этой фазе обсуждение проблемы должно быть связано с поиском ответа на один

из самых узловых вопросов – о возможных угрозах, связанных с финансированием важных для страны проектов, системой выявления, предупреждения и/или нейтрализации этих угроз. Наличие рисков не может ставить под сомнение необходимость, целесообразность и возможность успешного исполнения проектов. В такой постановке проблемы речь должна идти об экономической безопасности системы крупных государственных экономических проектов. Иными словами, управление приоритетными национальными проектами должно включать систему обеспечения их экономической безопасности [2].

Переход на систему среднесрочного и долгосрочного бюджетного планирования является первым шагом и аспектом выстраивания системы управления государственным сегментом экономики.

Вторым важным аспектом планирования деятельности государственных ведомств становится встраивание в систему рыночной конъюнктуры в спектре своей деятельности, включающим такие направления как:

- конъюнктура и динамика рынка продукции;
- динамика рынка комплектующих, технологий, нового и модернизированного оборудования, капиталов, энергоресурсов, кадров, информационных систем;
- определение политики и выстраивание стратегии отношений с предприятиями негосударственного сектора экономики, а также политики государственно-частного партнерства.

Третьим важным аспектом является логика развития системы программно-целевого планирования и управления, с необходимостью порождающая различные подходы, сочетающие в себе директивное, индикативное и прогнозное планирование. Это требует выхода за пределы бюджетного планирования в область планирования выпуска продукции, требующей иных подходов, что уже начинает реализовываться в комплексе федеральных и ведомственных целевых программ, но при этом требует существенных дополнений, о которых речь пойдет ниже [4].

Складывающаяся ситуация определяет необходимость создания в кратчайшие сроки отраслевых и региональных систем и соответствующих организационных структур, способных обеспечить комплексное решение проблем программно-целевого планирования и управления.

Основная проблема, стоящая в настоящее время, заключается в отсутствии соответствующих организационных структур и кадров. Эта проблема не является исключительной для отдельных государственных ведомств и учреждений вследствие допущенных перегибов в демонтаже государственной системы в начале 90-х годов, отмечаемых большинством российских экономистов в настоящее время. Однако прямое возвращение к методам государственного планирования невозможно и в этой связи весь комплекс должен разрабатываться и апроби-

роваться вновь, поскольку изменились функции и задачи органов государственного и отраслевого управления в рыночных условиях [4].

Стратегическое управление с ориентацией на учет внешних факторов становится важнейшим фактором выживания. При этом задача учета группы «внешних факторов» требует дополнительных информационно-интеллектуальных ресурсов нового типа.

Трансформация системы программно-целевого планирования и управления при переходе от одной системы хозяйствования к другой (в условиях России от командно-административной к рыночной системе организации хозяйства, причем, в условиях активного развития информационного общества) одновременно предполагает изменение подходов и форм организации деятельности по осуществлению планирования и управления на основе программно-целевых принципов, и сохранение многих существенных компонентов этой интеллектуально-организационной конструкции как в плане методологии построения, так в методах ее реализации.

### **Литература:**

1. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление. М., 2012. – 432 с.
2. Саванин А.Е. Аудит эффективности использования государственных финансовых ресурсов - современный механизм финансового контроля // Финансы и кредит. 2006. № 10. – С. 30-37.
3. Шапран В.С. Долларизация мировой экономики: анализ грядущих перемен // Банковское дело. 2009. № 3. – С. 53-59.
4. Экономика и управление: проблемы и пути выхода из кризиса / Под ред. С. Пирогова, Г. Александрова. М.: РАГС, 2009. – 168 с.