

Механизмы формирования целевых методов и целевого планирования на государственном и региональном уровнях

Чанышева В. А.¹, Зырянова М. А.²

¹Чанышева Венера Ахсановна / Chanysheva Venera Akhsanovna - кандидат технических наук, доцент, профессор;

²Зырянова Марина Александровна / Zyryanova Marina Alexandrovna - студент магистратуры,
кафедра финансов, бухгалтерского учета и анализа,
факультет экономики и управления,

Государственное образовательное учреждение Высшего образования

Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, г. Уфа

Аннотация: в статье изложены основные принципы формирования целевых методов и целевого планирования на государственном и региональном уровнях, освещены основные проблемы, возникающие при отсутствии согласованной разработки и реализации целевых программ, их увязки с федеральными и региональными бюджетами.

Ключевые слова: целевые методы, планирование, государственная программа, финансовая устойчивость.

Анализ опыта целевого планирования и управления на федеральном и региональном уровнях, сравнение российского и зарубежного опыта, теоретические исследования в области методики и организации разработки программ свидетельствуют о наличии выраженной специфики их формирования, проявляющейся в следующем [3, с. 47]:

- практически невозможно создать универсальную методику разработки федеральной или региональной целевой программы, к любой из таких программ вне зависимости от ее вида, целевой установки, продолжительности программного периода, источников финансирования. По сути, для каждой крупной программы надо создавать и применять свою методику разработки, основываясь на общих принципах, методических положениях, конкретизируя их применительно к данной программе;

- методы и организация, порядок разработки и реализации программ чрезвычайно чувствительны к структуре системы управления экономикой страны в целом, региональной и отраслевой экономикой, социальной сферой, предприятиями, организациями, предпринимательскими структурами, рынками. В связи с этим приходится приспосабливать формирование программ к хозяйственному механизму в целом, к формам и методам государственного регулирования экономики, к рыночным рычагам воздействия на социально-экономические процессы;

- государственные по своей природе целевые программы, которые финансируются, рерурсно, обеспечиваются из бюджетных источников лишь частично, реализуются в значительной мере с участием негосударственных, частных структур, коммерческих организаций приходится формировать с привлечением их участников, инвесторов, исполнителей. Тем самым, разработка и организация исполнения программ становятся зависимыми от негосударственных структур;

- возрастающее влияние бюджетирования на формирование программ разного уровня ставит порядок разработки программ и их реализации, методы и организацию программного процесса в зависимость от системы формирования бюджетов разных уровней. Естественное расхождение программных и бюджетных периодов требует периодической подгонки программ под очередной бюджет.

Указанное своеобразие методов и организации формирования социально-экономических программ служит основной причиной отсутствия универсальной методики их построения, общепринятого установившегося порядка разработки и осуществления целевых программ во взаимосвязи с экономической стратегией и политикой, системой прогнозирования и планирования. В особенности это касается экономического программирования в условиях рыночных реформ и преобразования организации управления, имеющих место в России. Отдельные разрозненные, не слишком часто выпускаемые методические положения и организационные принципы формирования программ не обладают согласованностью, системностью, стабильностью.

В течение продолжительного периода времени в центре внимания российской экономической науки, проводимых исследований находились только методика и организация разработки и управления реализацией федеральных целевых программ. Программам социально-экономического развития регионов-субъектов Российской Федерации уделялось гораздо меньше внимания, муниципальные и даже городские в своей существенной части находились в забвении, не подкреплялись методическими и организационными основами их формирования в рыночных условиях хозяйствования в российской экономике переходного периода. Лишь в самые последние годы в отдельных регионах - субъектах Федерации стали проводиться интенсивные разработки положений о порядке разработки и реализации

региональных целевых программ на основе исходных установок и «Макета программы экономического и социального развития субъекта Российской Федерации» [2].

В связи с децентрализацией планового управления экономикой, чтобы перенести сформировавшуюся в советский период методологию и организацию целевого планирования в российскую полурыночную среду, потребовалось внести в них существенные изменения. Понадобилось приспособить методику, организацию, порядок разработки и управления реализацией целевых программ к формирующимся и непрерывно изменяющимся формам и методам хозяйствования, складывающимся рыночным отношениям. Этот процесс приспособления, подстройки продолжается вплоть до настоящего времени, что накладывает отпечаток как на облик организационно-методических основ применения целевого подхода, так и на эффективность и результативность применения целевого метода.

Заметной вехой становления методологии и организации целевого планирования в российской экономике периода рыночных реформ стало принятие Федерального Закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» Государственной Думой 23 июня 1995 года [1]. Согласно преамбуле, Закон определяет цели и содержание системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития Российской Федерации, а также общий порядок разработки указанных прогнозов и программ.

На его смену пришел новый Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [2].

Ключевая идея нового закона - создать правовую основу для разработки, построения и функционирования комплексной системы стратегического планирования (далее – «СП») в области социально-экономического развития и национальной безопасности России.

СП осуществляется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Важно расширить период прогнозирования и планирования, выйдя за рамки бюджетного цикла (3 года). Поэтому новый закон регулирует принятие и реализацию среднесрочных (на 3-6 лет) и долгосрочных (более 6 лет) решений в рамках взаимосвязанных задач, подчиненных общей цели.

Вместе с тем, имеются некоторые недоработанные положения данного закона и критические замечания.

Закон не увязывает разработку федеральных прогнозов и программ с формированием прогнозов и программ на уровне субъектов Российской Федерации.

Из закона не ясна сущность стратегического планирования на среднесрочную перспективу; с одной стороны, это совокупность целевых ориентиров, а с другой - путей и средств их достижения. В первом случае - это индикативный план, во втором - программа, в связи с чем возникает вопрос о смысле выделения и назначении среднесрочной программы.

Не ясно, в каком соотношении находится среднесрочная программа с системой федеральных программ, которые могут обладать гораздо более высокой продолжительностью (долгосрочные программы).

Представляется очевидным, что без упорядочения процессов разработки прогнозов и формирования программ на федеральном уровне трудно рассчитывать на установление логичного, научно обоснованного порядка формирования региональных программ на уровне субъектов Российской Федерации и создания тем самым завершенной системы целевого планирования и управления.

В то же время наблюдается стремление к сокращению количества федеральных программ развития регионов-субъектов Российской Федерации, финансируемых из федерального бюджета. По мере истечения первоначально намеченных сроков завершения таких программ они либо частично продляются, либо исключаются из перечня федеральных программ в расчете на возможность финансирования из региональных источников. Такой курс обуславливает необходимость формирования региональных программ органами управления субъектов Российской Федерации с упором на финансирование из собственных источников и вовлечение региональных ресурсов в процесс осуществления программ.

Типичные территориальные проблемы программного характера, свойственные нынешнему состоянию российской экономики, представлены в книге «Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации» [4, с. 77]. В число таких проблем включены:

- создание прогрессивных производств, объектов производственной и социальной инфраструктуры, позволяющих реализовывать абсолютные и относительные преимущества региона;
- улучшение инвестиционного климата, обеспечение режима наибольшего благоприятствования для товаропроизводителей, занятых в приоритетных для развития региона сферах экономики и отраслях производства;
- оказание содействия малому предпринимательству в его региональных формах;
- развитие рыночной инфраструктуры общерегионального и внутрирегионального значения;

- совместное с другими регионами создание общих производственных и инфраструктурных объектов;
- обеспечение экологической безопасности в регионе;
- нормативно-правовое подкрепление разработки и реализации региональных программ социально-экономического развития.

Смещение программных разработок на уровень субъектов Российской Федерации потребовало значительного укрепления и развития научно-методических основ регионального целевого планирования и управления. Созданные и отработанные в предыдущие годы методические и организационные положения, рекомендации по разработке целевых программ применялись преимущественным образом к федеральным программам.

Кроме того, интенсификация разработки региональных программ привела к активации научных исследований в области теории, методологии, технологии и организации формирования программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации во многих регионах России. При всем различии региональных условий накопленный в регионах - субъектах РФ опыт построения и реализации территориальных программ создает методические предпосылки для широкого применения целевого метода планирования и управления в регионах России и решения на этой основе проблем обеспечения экономической и финансовой устойчивости регионов в рыночных условиях хозяйствования.

Анализ состояния, степени разработки и научного обоснования, проблем методологии формирования федеральных и региональных программ социально-экономического развития свидетельствует, что самым слабым звеном в этой области является отсутствие практических методов увязки программных разработок на разных уровнях управления и в разных временных разрезах по схеме, представленной на рисунке 1.

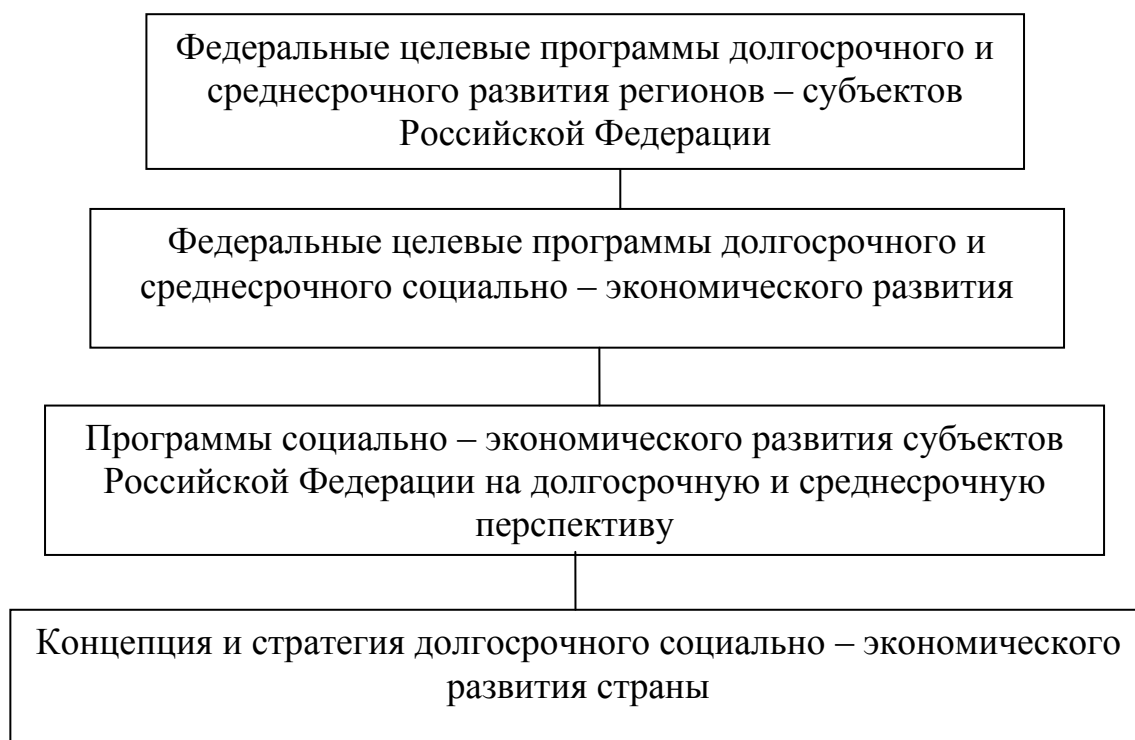


Рис. 1. Схема целевого планирования и управления

Переход к нарисованной в общих чертах схеме формирования системы федеральных и региональных программ может существенно повысить действенность и результативность программ как инструмента обеспечения устойчивого развития российской экономики в целом и в региональном разрезе.

Литература

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // «Российская газета», № 146, 03.07.2014 // СПС «Гарант» от 12.09.2014 г.

2. Постановление Правительства РФ от 15 января 2014 г. № 28 «О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» // СПС «Гарант» от 12.09.2014 г.
3. Бюджетная система России: учеб. для вузов - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.
4. *Бувальцева В. И., Сурнин В. С.* Теория и методология исследования устойчивого роста экономики региона. Кемерово: Кузбассвузиздат, 2008.