ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ И ПРОЕКТЫ КАК ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПЛАНОВ: ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация: в настоящее время особую актуальность приобретают исследования, направленные на поиск эффективных и результативных управленческих решений по реализации стратегических планов социально-экономического развития Российской Федерации и ее регионов. Это потребовало рассмотрения предпосылок и основных особенностей становления национальной системы стратегического планирования в Российской Федерации. В статье аргументировано показано, что система стратегического планирования позволяет осуществить переход от оперативных методов управления к перспективным программно-целевым, реализовать новые модели инновационно-технологического развития страны. Представлен опыт Российской Федерации и Воронежской области как ее субъекта по реализации государственных программ, обоснованы преимущества программно-целевого подхода в реализации стратегических планов и проектов. Определены перспективные задачи по осуществлению приоритетных проектов как нового этапа реализации стратегических планов.

Ключевые слова: государственная программа, приоритетный проект, программно-целевое исполнение бюджета, стратегическое планирование.

UDK 332.145

M. Yu. Krivosheeva

STATE PROGRAMS AND PROJECTS AS FORMS OF IMPLEMENTATION OF STRATEGIC PLANS: EXPERIENCE OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE VORONEZH REGION

Abstract: now special relevance is acquired by the researches sent to search for effective and productive administrative decisions on implementation of strategic plans of social and economic development of the Russian Federation and its regions. It has demanded consideration of prerequisites and the main features of formation of national system of strategic planning in the Russian Federation. In article it is reasoned shown that the system of strategic planning allows to carry out transition from operational methods of management to perspective program and target, to realize new models of innovative and technological development of the country. Experience of the Russian Federation and the Voronezh region as her subject on implementation of state programs is presented, advantages of program and target approach in implementation of strategic plans and projects are proved. Perspective tasks of implementation of priority projects as new stage of implementation of strategic plans are defined.

Keywords: state program, priority project, program and target budget implementation, strategic planning.

Введение

В условиях острой конкуренции стран за научно-технологическое лидерство и инновации, за рынки и ресурсы, за качество человеческого капитала возрастает значение создания и развития национальных систем стратегического планирования. В современных условиях особую актуальность приобретают исследования, направленные

на поиск эффективных и результативных управленческих решений по реализации стратегических планов социально-экономического развития Российской Федерации и ее регионов.

В Российской Федерации создание системы стратегического планирования стало результатом длительного научного и практического поиска, основанного на достиже-

ниях научной мысли в сфере программно-целевого управления, отечественном и зарубежном опыте его реализации в сфере социально-экономического развития стран и территорий.

Формирование системы стратегического планирования связано с необходимостью создания научно-технологических инноваций как условия устойчивого развития национально-хозяйственной системы, организации качественно нового взаимодействия государственной и частной форм собственности, расширения горизонта планирования, характерного для корпоративного сектора экономики. Определенный вклад в создание системы стратегического планирования внесли наработки корпораций в сфере стратегического менеджмента [1].

Преимущества государственных программ и приоритетных проектов в реализации стратегических планов

Основополагающим документом стратегического планирования в Российской Федерации стал Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании», определивший цели, принципы создания системы стратегического планирования, состав его участников и систему взаимоотношений по уровням государственного и муниципального управления [2].

Стратегическое планирование направлено на повышение конкурентоспособности страны и ее территорий путем определения стратегических приоритетов развития на долгосрочную перспективу, координации всех уровней управления по достижению поставленных целей с учетом бюджетных возможностей, потенциальных рисков и угроз.

При создании системы стратегического планирования становится возможным переход от оперативных методов управления к перспективным программно-целевым, позволяющим реализовать новые модели инновационно-технологического развития страны.

В стратегии социально-экономического развития Российской Федерации — одном из основных документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, должны быть определены

долгосрочные приоритеты, цели и задачи государственного управления.

В условиях разработки стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2035 года продолжает действовать концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) (далее — Концепция 2020) [3]. Согласно Концепции 2020 стратегическая цель социально-экономического развития России к 2020 году — достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан. Концепцией 2020 были поставлены задачи вхождения России в пятерку стран-лидеров по объему валового внутреннего продукта (по паритету покупательной способности), а также предложены такие показатели как увеличение ВВП на душу населения с 13,9 тыс. долларов США в 2007 г. до 30 тыс. долларов США в 2020; доведение обеспеченности жильем до 30—35 кв. м. на человека, снижение доли населения в местах с неблагоприятной экологической обстановкой с 43 % до 14 %; увеличение в социальной структуре населения доли среднего класса до 50 % и др.

Согласно Федеральному закону от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) стратегия социально-экономического развития Российской Федерации является основой для формирования и корректировки перечня государственных программ Российской Федерации.

Преимущества государственных программ как инструментов реализации стратегических приоритетов развития России состоят в согласованности целей и задач стратегии с комплексом мероприятий государственных программ, их целевом характере и взаимоувязке с бюджетными возможностями по задачам, срокам выполнения, ответственным исполнителям.

Разработка и принятие государственных программ направлены на увязку стратегического и бюджетного планирования, целей

государственной политики — со структурой и динамикой расходов, создание условий для повышения эффективности бюджетных расходов и укрепления бюджетной дисциплины, а также оценку применения мер государственного регулирования в нормативно-правовой, бюджетной, налоговой, тарифной, таможенной сферах.

В соответствии распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 № 1950-р утвержден Перечень государственных программ Российской Федерации из 44 государственных программ [4]. Он составлен на основе приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, содержащихся в Концепции 2020 и Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации.

Расходы на государственные программы Российской Федерации составляют 70 % федерального бюджета, содержат 2000 показателей, охватывают деятельность 80 органов власти [5].

Основными направлениями госпрограмм на федеральном уровне являются: Новое качество жизни — 14 программ с объемом финансирования 3489,1 млрд руб.; Инновационное развитие и модернизация экономики — 18 программ с общим объемом финансирования 2024,9 млрд руб.;

Эффективное государство — 4 программы на 1533,4 млрд руб.; Сбалансированное региональное развитие — 6 программ на 798 млрд руб.; Обеспечение национальной безопасности — 2 программы.

В Воронежской области осуществлен переход к программно-целевому исполнению областного бюджета. Областной бюджет в 2014 году реализован через государственные программы на 97,4 %, в 2015 году — на 97,7 %, в 2016 году — на 97,7 %.

Согласно распоряжению правительства Воронежской области от 13.06.2013 № 451-р «Об утверждении Перечня государственных программ Воронежской области» в области действуют 24 государственные программы (в 2015 году — 22 государственные программы).

Наибольшую долю (61,3 %) в расходах областного бюджета на реализацию госпрограмм в 2016 году составили программы социальной сферы (7 программ на сумму 52,2 млрд рублей), расходы на программы в реальном секторе экономики — 14,8 % (7 программ на сумму 12,6 млрд рублей); в сфере развития инфраструктуры — 13,3 % (5 программ на сумму 9,0 млрд рублей); в сфере совершенствования государственного управления — 10,6 % (5 программ на сумму 9,0 млрд рублей).

Таблица 1

Структура программных расходов областного бюджета Воронежской области в 2015—2016 годах

Государственные программы	2015 год			2016 год		
	кол-во программ	млрд. руб.	%	кол-во программ	млрд. руб.	%
в социальной сфере	7	52,5	64,9 %	7	52,2	61,3 %
в реальном секторе экономики	7	13,4	16,6 %	7	12,6	14,8 %
в сфере развития инфраструктуры	4	8,4	10,4 %	5	11,3	13,3 %
в сфере совершенствования госуправления	4	6,6	8,1 %	5	9,0	10,6 %

Проведенный анализ и данные таблицы 1 показывают положительную динамику расходов областного бюджета в Воронежской области на развитие инфраструктуры и совершенствование государственного управления в 2015—2016 годах.

Такое распределение средств в государственных программах Воронежской обла-

сти обусловлено генеральной целью Стратегии социально-экономического развития Воронежской области - формирование благоприятной среды для жизни, деятельности человека, развития предпринимательства, а также стратегическими приоритетами развития Воронежской области, в т. ч. рост уровня и качества жизни населения;

модернизация регионального индустриально-аграрного производственного комплекса, перехода от стимулирования инноваций к росту на их основе; сокращение неравенства и преодоление бедности; улучшение здоровья населения и создание благоприятных условий жизни; развитие рынка труда; стимулирование строительства и обеспечение территориального развития области; формирование институциональной среды для привлечения инвестиций и стимулирование развития средних и малых предприятий; повышение общего культурного уровня населения [6].

Основными целевыми индикаторами Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 года определены: увеличение объемов валового регионального продукта в 3,7 раза и рост производительности труда в промышленности и сельском хозяйстве — в среднем в 3 раза; увеличение продолжительности жизни до 75,4 лет; снижение доли населения с доходами ниже прожиточного минимума с 18,4 % до 5 %.

Главным итогом реализации Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 года является сохранение положительной динамики в базовых отраслях экономики области и, несмотря на напряженную макроэкономическую ситуацию, сохранение положительных тенденций в социальной сфере [7]. По объему экономики Воронежская область приблизилась к двадцатке наиболее экономически развитых в стране (по последним отчетным данным — итоги 2015 года — 22 место в Российской Федерации, по расчетам за 2016 год — 19 место).

Включение ключевых целевых показателей социально-экономического развития во все документы стратегического планирования: Стратегию социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 года, Программу социально-экономического развития Воронежской

области на период 2012—2016 годов, планы мероприятий по их реализации, государственные программы Воронежской области, а также в перечень показателей эффективности и результативности деятельности исполнительных органов государственной власти Воронежской области позволяет осуществить их взаимоувязку.

Оценка эффективности реализации государственных программ в Воронежской области проводится по методике, утвержденной постановлением правительства области от 06.09.2013 № 786, соответствующей основным положениям методики, применяемой на федеральном уровне [8]. При оценке рассматриваются такие критерии как степень реализации основных мероприятий и подпрограмм госпрограммы; степень использования средств на реализацию подпрограмм из всех источников финансирования относительно запланированного уровня расходов на ее реализацию; степень выполнения запланированных показателей.

Сводные годовые доклады о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Воронежской области за 2015 год, за 2016 год, подготавливаемые в соответствии с постановлением правительства Воронежской области от 06.09.2013 № 786, показывают высокую эффективность реализации государственных программ. В 2016 году результативность реализации госпрограмм определялась по 1189 запланированным показателям. По итогам анализа 1075 показателей (или 90,4 %) достигнуты в полном объеме. В 2015 году из 1076 запланированных показателей достигнуто 1006 или 93,5 %.

В 2015—2016 годах в Воронежской области обеспечены высокий уровень освоения бюджетных средств по госпрограммам — 98,6 % и 98,7 % соответственно, ритмичное планирование и освоение бюджетных средств на реализацию программ (таблица 2).

Таблица 2

*Планирование и освоение бюджетных средств в Воронежской области
на реализацию государственных программ в 2015—2016 годах*

	1 кв.	за 6 мес.	за 9 месяцев	по итогам года
2015 год	28,7 %	58,9 %	78,4 %	99,9 %
2016 год	25,13 %	55,68 %	79,66 %	100 %

Следует отметить, что мероприятия государственных программ Воронежской области направлены как на достижение стратегических задач социально-экономического развития Воронежской области согласно Стратегии социально-экономического развития региона, так и на исполнение приоритетов государственных программ Российской Федерации. Система государственных программ позволяет осуществить согласование и взаимоувязку государственной политики на федеральном и региональном уровнях, соответствие направлений, приоритетов и целей программных документов.

В 2015 году в Воронежской области финансирование мероприятий 18 государственных программ Воронежской области из 22 осуществлялось за счет средств федерального бюджета, в 2016 году — 20 из 24 госпрограмм. В результате механизм госпрограмм позволил привлечь в 2016 году из федерального бюджета 15,9 млрд руб. Наибольшую поддержку получили государственные программы Воронежской области «Развитие сельского хозяйства, производства пищевых продуктов и инфраструктуры агропродовольственного рынка» — 7,3 млрд руб., «Социальная поддержка граждан» — 3,4 млрд руб. На 1 рубль собственных средств областного бюджета в рамках реализации всех государственных программ Воронежской области привлечено 23 копейки средств федерального бюджета.

Дальнейшее развитие практики реализации государственных программ должно состоять, по нашему мнению, в разработке полной системы стратегических документов в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Необходимо определить актуальные приоритеты социально-экономического развития и государственной политики в соответствующих сферах реализации госпрограмм. Важнейшим условием повышения эффективности и результативности государственных программ как на федеральном, так и на региональном уровнях должна стать разработка прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на долгосрочный период и долгосрочных бюджетных прогнозов на феде-

ральном, региональном и муниципальном уровнях, содержащих оценку предельных объемов бюджетных расходов на реализацию государственных программ на период их действия. Следует преодолеть практику частых пересмотров параметров государственных программ как в среднесрочной, так и в долгосрочной перспективе, повысить точность прогнозирования плановых значений целевых показателей; организовать внутренний аудит за мониторингом реализации программ.

Новый этап в реализации стратегических приоритетов Российской Федерации и ее регионов на основе государственных программ и проектов связан с приоритетными проектами.

Задача по внедрению проектной деятельности в исполнительных органах государственной власти Российской Федерации и субъектах Российской Федерации определена Президентом Российской Федерации в 2015 году поручением от 14.07.2015 № Пр-1366: «высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации сформировать специализированные организационные штабы («проектный офис»). Основопологающими документами на федеральном уровне и в Воронежской области стали соответственно постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» и постановление правительства Воронежской области от 08.12.2016 № 925 «Об организации проектной деятельности в правительстве Воронежской области и исполнительных органах государственной власти Воронежской области» [9].

В принятых нормативно-правовых документах Воронежской области закреплены основные положения по формированию организационной структуры управления проектной деятельностью, функции основных участников проектного управления, регламент основных процессов управления проектами. Региональные документы соответствуют правовым актам, принятым на федеральном уровне, что позволило приступить к реализации региональных и федеральных проектов.

В Воронежской области планирование бюджетных расходов на 2017 год осуществлено с учетом 11 направлений стратегическо-

го развития Российской Федерации [10] в течение 2017 года перераспределение средств по отраслям продолжается в соответствии с условиями их софинансирования на федеральном уровне. Разработка нормативно-правовой базы и методических рекомендаций по внедрению проектной деятельности в исполнительных органах государственной власти Воронежской области обеспечили возможность Воронежской области участвовать в реализации федеральных приоритетных проектов по 11 направлениям стратегического развития Российской Федерации.

Выводы

Практика реализации государственных программ Российской Федерации и Воронежской области показывает, что государственные программы стали действенным механизмом в осуществлении стратегических приоритетов социально-экономического развития России и ее регионов на основе согласованности целей и задач стратегии с комплексом мероприятий государственных программ. Государственные программы позволяют осуществить увязку стратегического и бюджетного планирования, целей государственной политики — со структурой и динамикой расходов, создать условия для повышения эффективности бюджетных расходов, укрепления бюджетной дисциплины.

Новым этапом в реализации стратегических приоритетов Российской Федерации и ее регионов на основе государственных программ и проектов должна стать реализация приоритетных проектов. В настоящее время сформированы основные организационные и методические условия, позволяющие использовать проектный метод в системе государственного управления.

В целях увязки проектного управления с системой стратегического планирования и государственными программами исполнительным органам государственной власти Воронежской области необходимо:

во-первых, разработать ведомственные стратегии, учитывающие предложения по разработке стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года;

во-вторых, разработать и утвердить нормативные правовые акты, устанавливающие порядок корректировки государственных

программ и изменения бюджетных лимитов для финансирования проектов и стимулирования участников проектной деятельности;

в-третьих, осуществить корректировку государственных программ Воронежской области путем интеграции в них проектов (программ) по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации и ведомственных проектов (программ). Указанная корректировка должна быть осуществлена в соответствии с законом Воронежской области об областном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов;

в-четвертых, разработать и утвердить планы реализации государственных программ Воронежской области на 2018 год, соответствующих установленным требованиям.

В результате должна быть сформирована единая система документов стратегического планирования и проектов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кузык Б. Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование / Б. Н. Кузык, В. И. Кушлин, Ю. В. Яковец. — 3-е изд. доп. — М. : Экономика, 2009. — 591 с.

2. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата доступа 18.04.2017).

3. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года / распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата доступа 18.04.2017).

4. Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации : распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 № 1950-р (ред. от 08.04.2017) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата доступа 18.04.2017).

5. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://programs.gov.ru/portal> (дата доступа 18.04.2017).

6. О стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 года : закон Воронежской области от 30.06.2010 № 65-ОЗ (в ред. законов Воронежской области от 23.12.2011 № 207-ОЗ, от 25.06.2012 № 85-ОЗ, от 02.03.2015 № 33-ОЗ) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.govvrn.ru> (дата доступа 18.04.2017).

7. Отчет о ходе реализации Стратегии социально-экономического развития Воронежской области в 2016 году [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.govvrn.ru/wps/portal/gov/!ut/p/a1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOI9AryNPAwtjLz8_QwMDRyNPNx9jENDvIzNTIEKIoEKDHAA RwNCsP1o8BK8JhQkBthkO6oqAgAOPy3bA!!/?Idmy&current=true&urile=wcm%3apath%3a%2Fvrnmain%2Fmain%2Fstrategia%2Fstrategia (дата доступа 20.05.2017).

8. О порядке принятия решений о работе, реализации и оценке эффективно-

сти реализации государственных программ Воронежской области : постановление Правительства Воронежской обл. от 06.09.2013 № 786 (ред. от 23.01.2017) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.govvrn.ru> (дата доступа 18.04.2017).

9. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата доступа 18.04.2017).

10. Перечень основных направлений стратегического развития Российской Федерации до 2018 г. и на период до 2025 г. для формирования «пилотного» портфеля приоритетных проектов и программ : протокол заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 13 июля 2016 г. № 1.

УДК 332.135

Ю. И. Трещевский,
О. Б. Шиянова,
И. В. Терзи,
Д. С. Трунова

ЭКОНОМИКО-СТАТИСТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ — ПРОСТРАНСТВЕННО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Аннотация: цель статьи: определение пространственно-функциональных характеристик Воронежской области, необходимых для определения приоритетов стратегического развития региона и муниципальных образований.

Обсуждение: Россия представляет собой страну, дифференцированную по экономическим, социальным, институциональным характеристикам административно-территориальных образований различного уровня. Декларируемые на протяжении нескольких десятилетий попытки сгладить социально-экономические диспропорции на национальном и региональном уровнях, не привели к существенным изменениям ситуации. Авторы полагают, что устранение дифференциации пространственных и функциональных подсистем столь крупной и разнородной по многим базовым характеристикам страны как Россия, невозможно и нецелесообразно. Проблема заключается не в дифференциации, а в недостаточном учете важных параметров социально-экономических подсистем (регионов, муниципальных образований, отраслей и т.п.) при выборе приоритетов стратегического развития.

Результаты: в статье проанализировано состояние муниципальных образований Воронежской области, относящихся к категориям «городской округ» и «муниципальный район». Выявлены особенности их социально-экономического развития, на основании которых проведена группировка по существенным с социально-экономической точки зрения и статистически значимым признакам, определяющим приоритеты стратегического развития.

Ключевые слова: регион, муниципальное образование, стратегический приоритет, пространственное развитие региона.