

## Программно-целевое планирование в развитии промышленности

**Т.В. Алексашина**

к.э.н., доцент

ФГБОУ ВО «Российская открытая академия транспорта  
Московского государственного университета путей сообщения  
императора Николая II»

г. Москва, Российская Федерация

E-mail: [altavip@yandex.ru](mailto:altavip@yandex.ru) <mailto:ivanov@mail.ru>

**Aleksashina T. V.**

Ph. D., associate Professor

Of the "Russian open Academy of transport  
Moscow state University of railway engineering  
Emperor Nicholas II"

Moscow, Russian Federation

*Аннотация:* В статье выявлены проблемные зоны, возникающие при составлении государственных программ и их подпрограмм, влияющие на результативность программно-целевого планирования, определены ключевые способы повышения результативности подпрограммы на примере «Транспортное машиностроение», обоснованы преимущества практического применения инструментов проектного метода в процессе разработки и реализации государственных программ для развития отечественной промышленности.

*Ключевые слова:* государственные программы, промышленность, планирование, высокотехнологичное производство, проектный подход

### PROGRAM-TARGET PLANNING IN THE DEVELOPMENT OF THE INDUSTRY

*Abstract:* The article identified the problem areas encountered in compiling state programmes and their subprogrammes affecting the effectiveness of program planning, identifies key ways to improve the effectiveness of the subprogramme on the example of "Transport engineering", the advantages of the practical application of the tools of the project method in the process of developing and implementing state programs for the development of the domestic industry.

*Keywords:* state programs, industry, planning, high-tech manufacturing, project-based approach

Современные тенденции стратегического управления отечественной промышленностью связаны с переходом к системе управления результатами, в основе которой лежит развитие приоритетных отраслей в рамках государственных программ.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» под государственной программой подразумевается комплекс мероприятий и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации основных государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности. При этом разрабатываемая система мероприятий должна быть взаимосвязана между собой по задачам, срокам осуществления и ресурсам.

Государственные программы становятся важным инструментом и позволяют в рамках программно-целевого метода сконцентрировать усилия для комплексного и системного решения проблем социально-экономической политики страны. Программно-целевой метод планирования состоит в отборе приоритетных целей экономического, социального, научно-технического развития, в разработке взаимосвязанных мероприятий по их достижению в заданные сроки с максимальной эффективностью при требуемом

обеспечении ресурсами. Метод включает разработку программ с учетом стратегических целей, определение путей, средств и организационных мероприятий по их достижению<sup>1</sup>.

Использование программно-целевого метода для развития промышленности обусловлено наличием проблемных ситуаций, не находящих своего решения в инерционном режиме функционирования и развития программируемой национальной инновационной системы.

Правительством России выделены государственные приоритеты социально-экономического развития и поддержки промышленного сектора через реализацию 44 государственных программ по 5 направлениям:

- новое качество жизни;
- инновационное развитие и модернизация экономики;
- эффективное государство;
- сбалансированное региональное развитие;
- обеспечение национальной безопасности.

Опережающее инновационное развитие и модернизация национальной экономики, по мнению доктора экономических наук, профессора Алексеева А.Н., возможны при условии структурных преобразований в машиностроении, энергетике и повышении конкурентоспособности промышленного сектора в целом<sup>2</sup>.

Формированию в России высокотехнологичной, конкурентоспособной, структурно сбалансированной промышленности, способной к эффективному саморазвитию на основе интеграции в мировую технологическую среду, разработке и применению передовых промышленных технологий, нацеленной на формирование и освоение новых рынков инновационной продукции, способствует государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»<sup>3</sup>.

Существенная технологическая модернизация приоритетных отраслей промышленности требует привлечения значительных объемов бюджетных средств. Распределение бюджетных ассигнований программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» по подпрограммам и ФЦП представлено в табл. 1.

Таблица 1 Финансовое обеспечение государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» в разрезе подпрограмм

Наименование подпрограмм	Сумма денежных средств, тыс. рублей	Удельный вес, %
<b>Подпрограмма 1.</b> Автомобильная промышленность	782 057 800,2	77,8
<b>Подпрограмма 2.</b> Сельскохозяйственное машиностроение, машиностроение для пищевой и перерабатывающей промышленности	0,0	0,0
<b>Подпрограмма 3.</b> Машиностроение специализированных производств (строительно-дорожная и коммунальная техника, пожарная, аэродромная, лесная техника)	0,0	0,0
<b>Подпрограмма 4.</b> Легкая промышленность и народные художественные промыслы	5 779 195,0	0,6

<sup>1</sup> Тушов А.А. Целевые программы в системе государственного регулирования экономики // Экономические науки. 2012 № 3 (88) С. 151-154

<sup>2</sup> Алексеев А.Н. [Реструктуризация в отраслях промышленности: кросснациональное исследование](#) // *European Social Science Journal*. 2014. № 9-2 (48). С. 256-264.

<sup>3</sup> Государственные программы Российской Федерации // URL: <http://programs.gov.ru/portal/>

<b>Подпрограмма 5.</b> Ускоренное развитие оборонно-промышленного комплекса (открытая часть)	43 735 071,2	4,3
<b>Подпрограмма 6.</b> Транспортное машиностроение	19 509 750,0	1,9
<b>Подпрограмма 7.</b> Станкоинструментальная промышленность	8 182 545,0	0,8
<b>Подпрограмма 8.</b> Тяжелое машиностроение	0,0	0,0
<b>Подпрограмма 9.</b> Силовая электротехника и энергетическое машиностроение	0,0	0,0
<b>Подпрограмма 10.</b> Metallургия	0,0	0,0
<b>Подпрограмма 11.</b> Лесопромышленный комплекс	2 916 159,4	0,3
<b>Подпрограмма 12.</b> Развитие системы технического регулирования, стандартизации и обеспечение единства измерений	12 287 055,4	1,2
<b>Подпрограмма 13.</b> Химический комплекс	418 705,6	0,0
<b>Подпрограмма 14.</b> Развитие производства композиционных материалов (композитов) и изделий из них	5 464 400,0	0,5
<b>Подпрограмма 15.</b> Развитие промышленности редких и редкоземельных металлов	8 024 711,0	0,8
<b>Подпрограмма 16.</b> Современные средства индивидуальной защиты и системы жизнеобеспечения подземного персонала угольных шахт	0,0	0,0
<b>Подпрограмма 17.</b> Обеспечение реализации государственной программы	32 315 139,2	3,2
<b>Подпрограмма 18.</b> Промышленные биотехнологии	1 500 000,0	0,1
<b>Подпрограмма 19.</b> Развитие инжиниринговой деятельности и промышленного дизайна	3 000 000,0	0,3
<b>Подпрограмма 20.</b> Индустриальные парки	0,0	0,0
<b>Подпрограмма 21.</b> Индустрия детских товаров	3 245 000,0	0,3
<b>ФЦП 22.</b> Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации	77 004 775,5	7,7
<b>Итого</b>	<b>1 005 440 307,5</b>	<b>100,0</b>

Данные таблицы свидетельствуют о неравномерности распределения бюджетных ассигнований по подпрограммам. Реальное финансирование многих программ не обеспечивается государством в заданные сроки и в заявленном объеме. Анализ соотношения результатов и затрат отражается в общих и частных показателях, например индекс физического объема инвестиций в основной капитал (показатель, ориентированный на инвестиционный и промежуточный спрос), удельный вес бюджетных средств во внутренних затратах на исследования и разработки, уровень гармонизации национальных стандартов Российской Федерации с международными стандартами и другие, которые сложно отнести к показателям программных результатов. Используемые целевые индикаторы часто демонстрируют разнонаправленную динамику.

Более детальный анализ позволил выявить:

- бессистемность в разработке и принятии подпрограмм;
- осуществление одновременно реализуемых и дублирующих друг друга подпрограмм;
- несоответствие затрачиваемых ресурсов значимости проблемы;
- отсутствие результативности процедуры инициативного согласования и непроведение необходимой объективной экспертизы государственных программ.

Таким образом, большинство программ носит в основном декларативный характер и не отвечает методологическим требованиям, предъявляемым к целевым научно-техническим документам.

Рассмотрим более подробно подпрограмму «Транспортное машиностроение», поскольку уровень развития машиностроения является одним из важнейших показателей уровня развития всей национальной экономики. Транспортное машиностроение традиционно имеет социально ориентированный и инфраструктурный оттенок, который определяет стратегическую значимость отрасли и существенный вклад в социально-экономическое развитие страны.

Транспортное машиностроение включает в себя отрасли по производству автомобилей и судов, железнодорожное машиностроение, а также относящиеся к авиации и ракетно-космической сфере. Однако в рамках государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» выделена также подпрограмма «Автомобильная промышленность», которая по логике вещей входит в состав рассматриваемой подпрограммы. Динамика денежных средств подпрограммы и ее индикаторов представлена на рис 1.

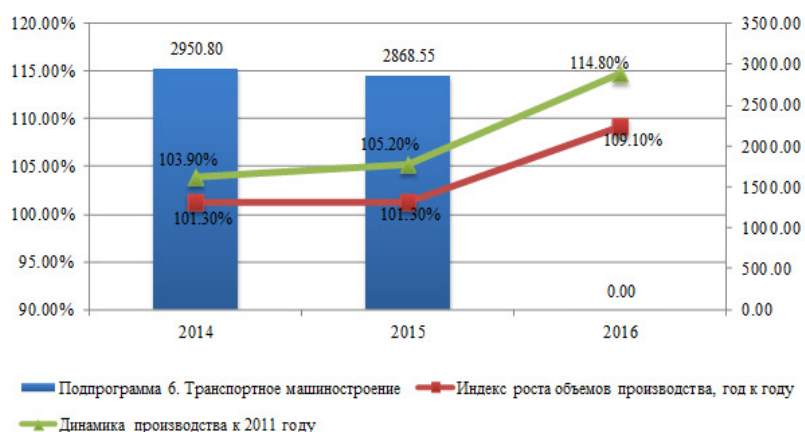


Рис 1. Динамика денежных средств подпрограммы и ее индикаторов за 2014–2016 годы

Анализ подпрограммы «Транспортное машиностроение» показал, что:

- 1) формулировка цели размыта, а ориентация на производство конкурентоспособных типоразмерных рядов дизельных двигателей новой конструкции не позволяет четко выделить направления развития, поскольку их отраслевая принадлежность является весьма широкой;
- 2) целевые индикаторы и показатели не связаны с задачами и мероприятиями программы;
- 3) характеристика текущего состояния транспортного машиностроения основана только на продукции железнодорожного машиностроения (грузовое вагоностроение, производство пассажирских вагонов);
- 4) плановые показатели финансового обеспечения подпрограммы не корректируются исходя из складывающихся условий и влияния социально-экономических факторов;
- 5) мероприятия сформированы без учета ресурсного потенциала ведущих предприятий отрасли;
- 6) не определен способ координации деятельности всех исполнителей и не обозначены ответственные за реализуемые мероприятия на микроуровне;

7) ресурсообеспеченность определяется только с учетом финансовой составляющей, мероприятия по комплектованию кадрами, научно-исследовательской работе, информационной подготовке в паспорт программы не заложены;

8) отсутствие статистической отчетности в свободном доступе по выполнению программ;

9) не устанавливаются сроки завершения отдельных мероприятий.

Ключевые способы повышения результативности подпрограммы «Транспортное машиностроение» должны быть сформированы с позиций:

- однозначности и понятности трактовок;
- возможности количественного выражения целевых индикаторов программных результатов;
- сбалансированности финансирования;
- актуальности и оперативности информационной поддержки.

Отсутствие единой стратегии планирования развития промышленности в рамках национальной промышленной политики ухудшает непростое положение отрасли. В железнодорожном машиностроении за последние 5 лет снизился выпуск маневровых тепловозов и пассажирских вагонов. В то же время увеличилось производство электровозов и грузовых вагонов. В производстве локомотивов наблюдается тенденция перехода на иностранные технологии и комплектующие. При этом в 2012 году проявился негативный сигнал: парк вагонов транспортных компаний рос быстрее, чем объемы перевозок в стране.

«Экономические условия, в которых вынуждено в течение последних месяцев работать транспортное машиностроение, являются исключительно тяжелыми, создают угрозу банкротства, разрушения технологического единства значительной части предприятий», – говорил тогда исполнительный директор «Объединения производителей железнодорожной техники» **Николай Лысенко**<sup>4</sup>.

Отрицательную динамику показывают такие компании, как «Алтайвагон» (-18,2%), Новосибирский стрелочный завод (-8,1%). «Алтайвагон» более чем на треть сократил производство вагонов – до 5,47 тысячи – из-за снижения спроса на российском рынке и рынках стран ближнего зарубежья. Снижение объемов производства Новосибирским стрелочным заводом объясняется перераспределением заказов основного потребителя продукции – Российских железных дорог – на Керченский стрелочный завод.

Президент СТЭЛС (Союз транспортников экспедиторов и логистов Сибири) **Сергей Максимов** считает, что ситуацию прогнозировать очень сложно. «При продолжении роста цен в металлургии можно ожидать банкротства ряда вагоностроительных предприятий, что может изменить ситуацию на рынке в худшую сторону»<sup>5</sup>.

Очень важный момент, который не учтен в мероприятиях государственной подпрограммы «Транспортное машиностроение», – это условия и факторы дальнейшего эффективного функционирования. Системная проблема транспортного машиностроения заключается в дисбалансе между потребностью железнодорожного транспорта в современном подвижном составе и производственными возможностями предприятий. Процесс локализации производств в сфере транспортного машиностроения тормозят не санкции, а неразвитость рынка сбыта, уверен генеральный директор предприятия «Уральские локомотивы» Александр Салтаев<sup>6</sup>.

Целевые социально-экономические показатели реализации подпрограммы «Транспортное машиностроение», считаем, правильно ориентированы на конечную продукцию предприятий железнодорожного машиностроения (рис. 2), поскольку планирование основного производства именно этого промышленного сектора должно стать целью подпрограммы.

<sup>4</sup> Заушицина Б. Вагоны врозь // URL: <http://expert.ru/siberia/2015/09/vagonyi-vroz/>

<sup>5</sup> Заушицина Б. Вагоны врозь // URL: <http://expert.ru/siberia/2015/09/vagonyi-vroz/>

<sup>6</sup> Салтаев А. Дефицит потребителя // URL: <http://expert.ru/ural/2014/47/defitsit-potrebitelya/>



Рис. 2 Целевые социально-экономические показатели реализации подпрограммы

Поэтому предлагается расширить перечень показателей реализации подпрограммы, включив следующие:

- машины для содержания, ремонта и модернизации ж/д пути;
- электропоезда пригородного и областного сообщения постоянного и переменного тока;
- запчасти и комплектующие к подвижному составу.

Это позволит связать их с основным производством ведущих предприятий и обеспечить заказами на новые разработки в сфере транспортного машиностроения.

По справедливому утверждению Дуспаева Б. Т., программа представляет собой логическую и организационную надстройку над проектами, а программная деятельность – производство продуктов и услуг – осуществляется исключительно в рамках проектов, планирования действий на уровне программы в отрыве от проектов быть не должно.

Однако инструменты проектного управления в государственном программно-целевом планировании используются недостаточно эффективно. По оценкам экспертов, перспективы развития отечественного транспортного машиностроения неоднозначны, а ввиду прекращения финансирования после 2016 года (это заложено в подпрограмме государственной программы) эффективность уже использованных финансовых ресурсов может быть сведена к нулю в силу неудовлетворительного текущего финансового положения значительной части промышленных предприятий (низкая прибыльность или убыточность текущего производства).

Практическое применение инструментов проектного метода в процессе разработки стратегии развития транспортного машиностроения и промышленности в целом позволят:

- сформировать четкие отраслевые границы в рамках конкретной подпрограммы, сфокусироваться на достижении точечных результатов;
- выражать программные результаты в форме конкретных показателей стратегического и оперативного уровней планирования;
- осуществлять непрерывный мониторинг, оценку, анализ и корректировку индикаторов в процессе реализации программы на всех уровнях управления;

- своевременно обеспечивать и рационально распределять ограниченные ресурсы на реализацию государственных программ и их подпрограмм исходя из складывающихся социально-экономических условий;
- планировать мероприятия по предупреждению и снижению рисков.

Подводя итог, отметим, что использование государственного программно-целевого планирования в промышленности способствует удлинению горизонтов планирования, повышению приоритета среднесрочных и долгосрочных целей развития. Ввиду структурной сложности и объемности государственных программ следует детально прорабатывать не только цель и задачи конкретной государственной программы, но ее подпрограмм.

Поэтому в данной работе новыми являются следующие положения и результаты:

- 1) выявлены проблемные зоны использования программно-целевого планирования и «узкие места» при составлении государственных программ и их подпрограмм;
- 2) определены ключевые способы повышения результативности подпрограммы на примере «Транспортного машиностроения»
- 3) теоретически обоснованы преимущества практического применения инструментов проектного метода в процессе разработки и реализации государственных программ для развития транспортного машиностроения и промышленности в целом;
- 4) сформулированы предложения, способные дополнить методические рекомендации должностным лицам, принимающим участие в разработке государственных программ.

#### Список литературы

1. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» //URL: <http://base.garant.ru/198991/>
2. *Аверин А.В.* Перспективные направления совершенствования финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства // В сборнике: Анализ общественных явлений в 2015 г. Построение прогнозов. Сборник материалов международной научно-практической конференции. 2016. С. 28-33.
3. *Алексеев А.Н.* Реструктуризация в отраслях промышленности: кросснациональное исследование //European Social Science Journal. 2014. № 9-2 (48). С. 256-264.
4. *Дуспаев Б. Т.* Сущностная характеристика государственных и муниципальных программ // Теория и практика общественного развития. 2013. № 2. С. 36-38.
5. *Заушицина Б.* Вагоны врозь // URL:<http://expert.ru/siberia/2015/09/vagonyi-vroz/>
6. *Коробкова Ю.Е., Авдеева Т.В., Барт Т.В.* Программно-целевой метод и ценностные установки субъекта управления качеством //Фундаментальные исследования. 2015. № 11-5. С. 947-951.
7. *Рязанов А.А.* Концептуальные основы формирования системы управления конкурентоспособностью самолетостроительного сектора российской авиационной промышленности. // Транспортное дело России. 2015. № 2. С.18-20.
8. *Салтаев А.* Дефицит потребителя // URL: <http://expert.ru/ural/2014/47/defitsit-potrebitelya/>
9. *Тушов А.А.* Целевые программы в системе государственного регулирования экономики // Экономические науки. 2012. № 3 (88). С. 151-154.
10. Государственные программы Российской Федерации // URL: <http://programs.gov.ru/portal/>