

УДК 332.142

doi:10.18720/SPBPU/2/id24-173

*Астаубаева Гульнар Нурпабаевна*<sup>1</sup>,

ассистент профессора, канд. экон. наук;

*Миркасимова Толкын Шабденбековна*<sup>2</sup>,

ст. преподаватель, магистр математики;

*Мухамеджанова Гульнар Сайлаубаевна*<sup>3</sup>,

ст. преподаватель, магистр информационных систем

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОГРАММНЫХ МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

<sup>1, 2, 3</sup> Казахстан, Алматы, НАО «Университет Нархоз»,

<sup>1</sup> gulnar.astaubaeva@narhoz.kz

*Аннотация.* В рамках настоящей статьи рассматриваются проблемные вопросы системы государственного планирования и управления, сложившиеся в период независимого развития Казахстана. Авторы анализируют многолетний опыт применения программных подходов и выявляют основные проблемы, с которыми сталкиваются в процессе разработки государственных и программных документов. Особое внимание уделяется необходимости четкой постановки целей и задач, адаптации программ к глобальным целям развития экономики страны, а также разработке эффективных индикаторов оценки результативности программных мероприятий. Статья предлагает конкретные пути решения данных проблем и

приводит примеры успешной практики в улучшении программных методов в контексте казахстанской экономики.

Авторы статьи предлагают практические рекомендации по улучшению системы управления, включая внедрение современных технологий и инструментов, а также усиление ответственности за исполнение мероприятий на различных уровнях государственного аппарата.

**Ключевые слова:** система государственного планирования и управления, программный подход, проектное управление, национальные проекты, системный подход в управлении, технологический прогресс, инновации.

***Gulnar N. Astaubayeva***<sup>1</sup>,

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor;

***Tolkyn Sh. Mirkasimova***<sup>2</sup>,

Master of Mathematics, Senior Lecturer;

***Gulnar S. Mukhamedzhanova***<sup>3</sup>,

Master of Information Systems, Senior Lecturer

## **IMPROVEMENT OF PROGRAM METHODS OF STATE PLANNING AND MANAGEMENT IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

<sup>1, 2, 3</sup> Narxoz University, Almaty, Kazakhstan,

<sup>1</sup> gulnar.astaubayeva@narxoz.kz

**Abstract.** Within the framework of this article, the problematic issues of the system of state planning and management that have developed during the period of independent development of Kazakhstan are considered. The authors analyze many years of experience in the application of programmatic approaches and identify the main problems encountered in the process of developing government and policy documents. Particular attention is paid to the need for a clear statement of goals and objectives, the adaptation of programs to the global goals of the country's economic development, as well as the development of effective indicators for evaluating the effectiveness of program activities. The article offers concrete ways to solve these problems and provides examples of successful practice in improving program methods in the context of the Kazakh economy.

The authors of the article offer practical recommendations for improving the management system, including the introduction of modern technologies and tools, as well as strengthening responsibility for the implementation of measures at various levels of the state apparatus.

**Keywords:** state planning and management system, program approach, project management, national projects, system approach in management, technological progress, innovations.

### **Введение**

Оптимизация программных методов государственного планирования и управления в Республике Казахстан является критически важной в условиях стремительных перемен и растущей мировой конкуренции. Существующие подходы имеют свои преимущества, однако также сталкиваются с проблемами, включая нечеткость целей, ограниченное соответствие между национальными и глобальными стратегическими целя-

ми, а также ограниченные возможности оценки эффективности программных действий.

Программные методы играют важную роль в этом процессе, обеспечивая структурированный подход к определению целей и стратегий развития, а также эффективному управлению ими. В данной области существует ряд ключевых проблем, включая нечеткость постановки целей, ограниченную адекватность программ в соответствии с глобальными приоритетами развития, а также недостаточную эффективность мониторинга и контроля за реализацией программных мероприятий. Эти проблемы могут замедлить темпы экономического развития и снизить общую конкурентоспособность страны на мировой арене.

## **1. Постановка задачи**

### **1.1. Описание предметной области**

Важным аспектом предметной области является анализ лучших практик в области государственного планирования и управления, как в самой Республике Казахстан, так и за ее пределами. Этот анализ позволит выделить ключевые факторы успеха и определить возможные стратегии адаптации этих практик для улучшения существующих программных методов.

Действительно, курс на трансформационные преобразования с целью отхода от сырьевой направленности экономического развития и укрепление конкурентных преимуществ реального производства на индустриально-инновационной основе был принят едва ли не с первых дней независимого развития. Но реальные возможности появились лишь после непростого периода преодоления тяжелейшего кризиса, вызванного распадом Союза и определяемого спадом промышленного производства, растущим дефицитом бюджета, гиперинфляцией и падением уровня жизни населения [1].

Именно в этот начальный период рыночного развития была разработана антикризисная правительственная программа на 1994–1995 годы, которая опиралась на 15-месячный план действий, в режиме реального ручного управления и на основе жесткого контроля, и реакции на срывы плана мероприятий. Все это позволило выполнить основные антикризисные цели — укрепление тенге и снижение четырехзначной инфляции до 10-ти процентной к декабрю 1995 года.

Тем самым, была создана основа для привлечения так необходимых иностранных инвестиций, включая, в первую очередь, прямые инвестиции по линии Международного валютного фонда, что не могло не сыграть своей значимой роли для стабилизации и наращивания производства. Тем самым были созданы условия для реализации потенциала экономического роста в рамках долгосрочной стратегии «Казахстан-2030».

Вместе с тем, начиная с середины нулевых годов, начинается «расцвет» программного подхода к процессам планирования и управления. Большим числом государственные, отраслевые и региональные планы разрабатывались и утверждались вне всякой логики рациональной необходимости. *В результате, на наш взгляд, была утеряна и логика эффективного управления.*

И самое главное, все это отдаляло от ключевой цели — достижение диверсификации производства на индустриально-инновационной основе.

## **1.2. Определение проблемы**

Справедливости ради следует сказать, что позже было проведено сокращение количества программных документов, однако это не устранило главной проблемы — недостаточную их эффективность. И все это, по мнению экспертного сообщества, во многом обусловлено тем, что в рыночных условиях было утеряно то главное, что делало программы планового, до рыночного периода по-настоящему эффективным и результативным инструментом планово-управленческой практики, несмотря на излишне политически идеализированную и централизованную систему социалистического планирования и управления, которая все более заводила экономику в тупик. И этим главным является механизм реализации, который предполагает:

1) контроль за реализацией всех без исключения программных мероприятий путем жесткого мониторинга их исполнения не только по срокам, но и по качеству;

2) обратная связь с необходимой корректировкой программных мероприятий, что позволяет учесть динамично меняющиеся внутренние и внешние факторы влияния на экономическую ситуацию. Было четкое понимание, что программные документы — не догма, и это обуславливает необходимость преодоления инерционности в мышлении современных управленцев;

3) адресная и строгая ответственность за исполнение мероприятий [1, с. 14].

В последние 2-3 года Казахстан перешел на технологию проектного управления, имея в виду трансформацию программного метода планирования и управления в методы на основе национальных проектов.

Вместе с тем, имеет место мнение отечественных экспертов: прежде, чем доверять нацпроекты тем же управленцам, разрабатывавшим малоэффективные госпрограммы, следовало бы полнее спросить с них за реализацию ранее принятых госпрограмм. Как было отмечено нами выше, нечто подобное современным госпрограммам имело место во времена плановой экономики. Однако, между тем временем и современной рыночной историей Казахстана, считает политолог Д. Ашимбаев, есть одна большая разница — тогда за реализацию плана и освоение бюджета

строго отчитывались, поскольку строго спрашивали. Другими словами, в полной мере работал принцип обратных связей в экономике [2].

## **2. Основная часть исследования**

Как было нами отмечено выше, свою позитивную роль в государственном управлении программный подход выполнял во времена плановой экономики и на начальном этапе независимого рыночного развития страны, что нельзя сказать об их значении на современном этапе социально-экономического развития Казахстана.

Многолетняя практика использования инструментов программного подхода выявляет основные проблемы в процессе разработки государственных и программных документов: а) нечеткость в постановке целей и задач; б) их неполная адекватность в части согласованности с глобальными целями развития экономики страны; в) ограниченность возможности их количественного оценивания, и др.

Действительно, во многих программных документах, как правило, отсутствуют индикаторы определения эффективности и результативности достижения задач программы. В стратегических программных документах достаточно четко отражены система конкретных мероприятий по каждой задаче и сроки их реализации. Однако, отсутствие целевых значений по индикаторам эффективности программных мероприятий, промежуточных результатов деятельности нарушает логическую последовательность в достижении целей программы. Также имеющие место элементы дублирования по целям и задачам различных государственных программ, что снижает уровень качества программного подхода в целом [3–5].

Все это говорит об отсутствии общего системного взгляда на программный подход в государственном управлении социально-экономическим развитием страны, регионов, отраслей.

Для выправления подобного положения дел были предприняты меры в рамках внесения изменений в действующую на тот момент времени Систему государственного планирования, а именно, указывалось, что при разработке государственных программ в обязательном порядке должна иметь место информация о целевых индикаторах с промежуточными и конечными результатами, позволяющими оценить степень достижения целей программы.

В частности, в Казахстане также создаются проектные офисы в отдельных ведомствах под конкретные ведомственные задачи. Однако, помимо разрозненности, все это лишь организационные подходы к решению проблем, *которые необходимо дополнять конкретными научно обоснованными предложениями по совершенствованию всей системы*

*программно-целевого планирования*, с использованием широкого класса современных экономико-математических и иных моделей анализа, оценивания и прогнозирования.

В качестве примера подобного разумного применения программно-подхода можно привести актуальнейшие госпрограммы индустриально-инновационного развития страны, которые сами по себе, сменяя друг друга, не достигают главной цели — роста и укрепления обрабатывающего сектора экономики. Следствием этого является мало- или совсем низкая конкурентоспособность значительной части продукции обрабатывающей промышленности не только на внешних рынках, но и на внутреннем рынке страны. Взвешенный и сбалансированный системный, научно-обоснованный подход нами приведен в виде схемы на рисунке 1.

Поясняя схему, подчеркнем, что до сих пор последовательная цепочка госпрограмм индустриально-инновационного развития Казахстана развивалась практически вне необходимой взаимосвязи с цепочкой госпрограмм развития образования и науки, определяющих исключительное значение как для социального (образование и кадры, рынок труда), так и научно-технического (наука и НИОКР, инновации) развития страны [6].

Согласованность и сбалансированность по целям развития этих двух цепочек госпрограмм должны были стать ключевыми во взаимоотношениях ответственных ведомств — Министерства индустрии и инфраструктурного развития, с одной стороны, с Министерством труда и социальной защиты населения — по вопросам исследования спроса рынка труда на специалистов инновационно-технологической направленности, и с другой стороны, с Министерством образования и науки — по вопросам подготовки специалистов в режиме объемной и структурной сбалансированности со спросом на рынке труда, ориентированном в том числе и на цели диверсификации экономики.

В этой связи достаточно осознавать, что именно по этим причинам не вполне срабатывал основной инструмент диверсификации — Карта индустриализации, немалым числом индустриально-инновационных проектов которого реализовывались неэффективно: вводимые объекты не достигали своих проектных мощностей, отдельные — и вовсе приостанавливались, дорогостоящее импортное оборудование простаивало, именно по причине отсутствия необходимых специалистов инновационной направленности, которых практически не готовила система образования [7].

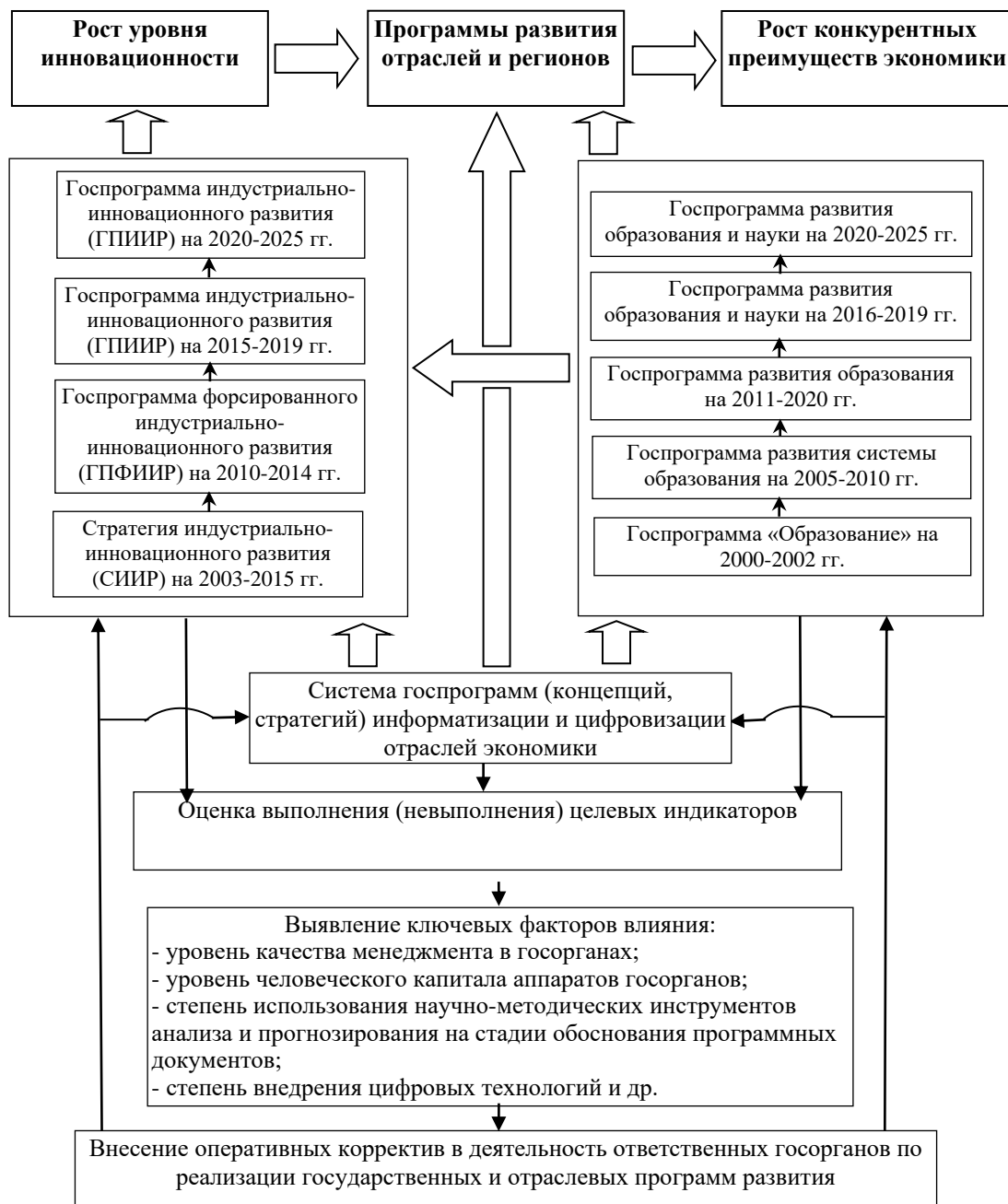


Рис. 1. Схема научно-обоснованного системного подхода к управлению индустриально-инновационным развитием экономики на основе учета прямых и обратных межотраслевых связей.

Примечание: разработана авторами исследования

### Заключение

Наряду с этим, на наш взгляд, эти две цепочки госпрограмм должны были подпираться системой госпрограмм по цифровизации экономики.

Таким образом, задача государственного управления сводилась к управлению процессами реализации рассмотренной нами схемы, имея в виду:

- оценку выполнения (невыполнения) целевых индикаторов и основных программных задач;

– анализ и выявление основных факторов и направлений усиления реализации госпрограмм с точки зрения конечного результата — роста уровня инновационности экономики;

– внесение необходимых оперативных корректив в процессы реализации госпрограмм.

В условиях казахстанских реалий неустойчивости управленческих трендов и недостаточного качественного уровня менеджмента в госорганах не приходится говорить об эффективности применения программно-целевого бюджетирования как метода управления. *Поэтому важно было создать методолого-методическую основу как платформу для успешного развития программно-целевого подхода в Казахстане.*

Однако государственный менеджмент пошел иным путем, отказавшись от программно-целевого подхода в пользу национального проектирования.

### **Благодарности**

Данное исследование финансировалось Комитетом по науке Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан (грант № ИРН АР19678174).

### **Список литературы**

1. Кусаинов, Х. Апрельские тезисы для любого времени года // Экономика и статистика. – 2001. – № 2. – С. 13–16.

2. Зачем отчитываться о прошлом, когда впереди будущее? // Номад, 21.10.2021.

3. Исследование методологических подходов к проведению аудита эффективности использования бюджетных средств, направленных на индустриально-инновационное развитие с выработкой рекомендаций. Отчет РПП «Центр по исследованию финансовых нарушений». – Нур-Султан: Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, 2020. – 138 с.

4. Краткое заключение к отчету Правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета за 2019 год. Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, г. Нур-Султан, май 2020. – 26 с.

5. Заключение по оценке проекта закона Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2022–2024 годы» по основным направлениям его расходов. – Нур-Султан: Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, сентябрь, 2021. – 276 с.

6. Ханова Л.М., Чавкин З.В. Совершенствование программно-целевого механизма в управлении расходами регионального бюджета // Российское предпринимательство. – 2018. – Т.19, № 7 (июнь 2018). – С. 2055–2067.

7. Кутузов А. Применение отлаженных методик управления проектами позволит госучреждениям повысить эффективность проектной деятельности в национальных масштабах [Электронный ресурс] – URL: <https://www.cnews.ru/reviews/free/national2007/int/pmexpert/> (дата обращения: 01.11.2023).