

10.9. ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

Сердюков В.А., к.т.н., доцент

Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов РФ

Обсуждаются варианты развития экономики России. Показано, что утвержденные федеральные целевые программы не могут решить проблему модернизации экономики. Предлагается на основе зарубежного опыта использовать программно – целевой метод планирования при формировании бюджета России.

ВВП России в 2010 г. достиг 1,477 трлн. долл. (Росстат, 2010 г.), или 44,5 трлн рублей. а в 2009 г. составил 1,232 трлн. долл. (МВФ, 2009 г.), рост 4,0% [1]¹. В 2010 г доход федерального бюджета. превысил 6 950 млрд руб., или около 229,8 млрд. долл. Расходы федерального бюджета России составили в 2010 г. 9 887 млрд руб., или 326,8 млрд. долл. Доходы консолидированного бюджета в 2010 году достигли 423,6 млрд. долл., расходы 500,2 млрд. долл. Дефицит бюджета страны равен 1,795 трлн. руб., или 3,9% ВВП, (в 2009 году дефицит консолидированного бюджета достиг 2,427 трлн. руб. против профицита в размере 2,012 трлн. руб. в 2008 году). Для сравнения, в 2010 году дефицит бюджета стран еврозоны составил 6,4% ВВП, а США – 10,6% ВВП. МВФ прогнозирует, что в 2011 году дефицит бюджета США достигнет 10,8% ВВП, стран еврозоны – 4,6% ВВП, и в 2012 году – 7,2% и 4% ВВП соответственно. В 2011 году дефицит бюджета России запланирован в размере 1,814 трлн. руб. (3,6% ВВП), в 2012 планируется – 1,734 трлн. руб., или около 3,1% ВВП, в 2013 году – 1,795 трлн. руб., что должно составить 2,9% ВВП. Государственный внешний долг РФ на 01.01.2010 г. не превышал 37,6 млрд. долл., или 3 % ВВП, а общий внешний долг России достиг 471,6 млрд. долл., т.е. 38,2 % ВВП. В 2010 году совокупный государственный долг составил 10,4% ВВП. Прогнозируется, что в 2011 году долг составит 10,8%, а 2012 году 12,1% от ВВП. Для сопоставления, по оценке МВФ, в 2010 году общий государственный долг США равнялся 91,2% ВВП. В 2011 году данный показатель предполагается на уровне 97,9%, а в 2012 году достигнет 102% от совокупного ВВП. По данным МВФ общий государственный долг стран Единой Европы в 2010 году составил 84,3% от совокупного ВВП, в 2011 прогнозируется на уровне 87,1%, и в 2012 году около 88,7%. Среди развитых стран наибольший государственный долг в настоящее время у Японии. Он составил по данным МВФ в 2010 году 220,7% ВВП. На 2011 год аналогичный показатель экспертами МВФ прогнозируется в 227,5% ВВП, а в 2012 году должен достигнуть 232,8%. Дефицит бюджета Японии составил 9,4% от ВВП в 2010 году. В 2011 и 2012 годов дефицит прогнозируется соответственно на уровне 9,1% и 8% от ВВП. Экономика России стала 6-й экономикой мира по объему ВВП по ППС (на 2010 год). Доля экономики России в мировой экономике составляет около 3,2 %.

Основные показатели состояния экономики России производят впечатление благоприятных, если не

сравнивать их с индикаторами развития экономики РФ 20-ти летней давности, которых Россия еще не сумела достигнуть [2].

Одна из проблем РФ состоит в большом влиянии цен на нефть на бюджет страны, так как не нефтегазовая составляющая дефицита бюджета достигает 13% ВВП. В поисках пути снятия экономики с «нефтяной иглы» в 2007 году было законодательно введено ограничение размера не нефтегазового дефицита в 4,7% ВВП, в 2008 году это ограничение было отменено в связи с кризисом. Но проблема нефтяной зависимости не исчезла, а еще более обострилась. Для сокращения от нефтяной зависимости покрытия дефицита бюджета РФ необходимо наращивать доходность бюджета за счет не нефтяной составляющей экономики. Министерство финансов предполагает снижение дефицита бюджета с 5,9% ВВП, который был в кризисном 2009 году, до 3,1 в 2012 и 2,9% в 2013 годах.

В первом Бюджетном послании Медведев назвал главными задачами модернизацию пенсионной системы и снижение инфляции. Первая задача остается в приоритетах и на текущее время. Про инфляцию, уменьшения которой, пользуясь монетарными методами, за прошедшее время властям существенных результатов так добиться и не удалось, президент уже не упоминает.

В бюджетном послании Президент РФ сформулировал на 2010-2013 гг. правительству и Федеральному собранию десять первоочередных задач [3]:

- исполнение социальных обязательств и придание им адресного характера;
- последовательное снижение бюджетного дефицита и повышение уровня нераспределенных резервов для своевременного реагирования на изменение ситуации;
- переход к жесткой экономии бюджетных средств;
- поиск оптимальных путей поддержки реального сектора и банковской системы;
- кардинальное повышение качества публичных услуг для граждан, в том числе в рамках приоритетных национальных проектов;
- усовершенствование механизма государственных закупок, который должен стимулировать производителей.
- определение экономически оправданной налоговой нагрузки;
- ответственность властей всех уровней за расходы бюджетных средств;
- завершение формирования надежной и сбалансированной пенсионной системы;
- формирование системы поддержки инвалидов в соответствии с международной конвенцией по правам инвалидов.

Президент также обратил внимание на ответственность, которую должны нести регионы за выполнение бюджетов, на стимулирование технологичных производств, в том числе и налоговое, снижение дефицита бюджета всех уровней и ужесточение экономики бюджетных средств. Выходит, что Президент даже не акцентирует внимание на зависимость бюджета и экономики в целом от цен на нефть. В то же время Президентом провозглашена программа модернизации экономики и ее инновационный прорыв в будущее.

Ранее правительством была предложена стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 года

¹ Здесь и далее статистические материалы с сайта [1].

[4], которая должна ответить на стоящие перед Россией вызовы и угрозы в сфере инновационного развития за счет выстраивания четкой системы целей, приоритетов и инструментов государственной инновационной политики.

Целью стратегической программы ставится переход экономики России к 2020 году на инновационный путь развития. Основными индикаторами программы намечены:

- доля инновационных предприятий должна составить 40–50% в 2020 году, в 2009 году она составила – 10,4%);
- доля страны на мировом рынке товаров и услуг высоких технологий планируется не менее 5–7% к 2020 году, в том числе в атомной энергетике, авиации, космической технике, судостроении 5–10% и т.д.);
- удельный вес экспорта товаров 5–6 технологических переделов в общем мировом объеме экспорта товаров высоких технологий должен быть увеличен до 2 процентов в 2020 году против 0,35% в 2008 году;
- довести добавленную стоимость инновационного сектора экономики в ВВП до 17–20 процентов в 2020 году против 11,8% в 2009 году;
- удельный вес инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции увеличится до 25–35 процентов в 2020 году (в 2009 году – 12,4 процента);
- внутренние затраты на исследования и разработки повысятся до 2,5–3 процентов валового внутреннего продукта в 2020 году (в 2009 году – 1,24%), из них больше половины – за счет частного сектора;
- доля российских исследователей в общемировом числе публикаций в научных журналах повысится до 5 процентов в 2020 году (в 2008 году – 2,48%);
- средняя цитируемость научных работ российских исследователей повысится до 5 ссылок на статью в 2020 году (в 2009 году 2,4 ссылки на статью);
- не менее 5 российских вузов войдут в число 200 ведущих мировых университетов согласно международным рейтингам (в 2009 – ни одного);
- количество патентов, ежегодно регистрируемых российскими физическими и юридическими лицами в патентных ведомствах ЕС, США и Японии, превысит в 2020 году 2,5–3 тысячи (в 2008 году было зарегистрировано 63 патента);
- доля средств в структуре доходов российских университетов, получаемых за счет выполнения НИР и НИОКР, достигнет 25%;
- доля средств на научные исследования, проводимые в вузах, в общем объеме средств, направляемых на научные исследования, увеличится до 30%.

Общий экономический рост и темпы инновационного развития при этом будут все более взаимосвязаны. С одной стороны, инновационное развитие превратится в основной источник экономического роста.

С другой стороны, экономический рост расширит возможности для появления новых продуктов и технологий, позволит государству увеличить инвестиции в человеческий капитал (прежде всего в образование и фундаментальную науку), в поддержку инноваций.

Основными задачами Стратегической политики являются:

1. Развитие человеческого потенциала в сфере инноваций. Увеличение количества и улучшение качества науки, образования и их использования в различных областях технологий. Такой подход должен расширить количество предпринимателей, склонных к инновациям и научно-технической деятельности.
2. Повышение активности бизнеса в области инноваций. Конкурентоспособность бизнеса при глобализации экономики возможна только при условии постоянной его модернизации.

3. Формирование государством благоприятного «инновационного климата» в отношениях с юридическими и физическими лицами. Государство должно создать условия и стимулы для инноваций во всех сферах государственной деятельности, а также создать условия для внедрения инноваций во всех отраслях экономики. Повышение прозрачности и контролируемости за деятельностью органов власти на всех уровнях, снижение коррупционности можно достичь за счет использования в деятельности органов управления всех уровней современных информационных технологий, создания «электронного правительства», доступного для контроля со стороны налогоплательщиков.
4. Создание базы для исследований и разработок, имеющих высокую степень коммерциализации как на внутреннем рынке, так и на мировом.
5. Создать условия обеспечивающие расширенное воспроизводство знаний, которые могут быть конкурентоспособны и востребованы на мировом рынке.
6. Повышение открытости национальной научной и инновационной системы, увеличить степень интеграции науки в мировые процессы создания и использования инноваций, расширить возможности российских специалистов для международного сотрудничества.

При реализации Стратегии государство должно исходить из принципов:

1. Акцентирование внимания государства и его усилий на сферах, которые характеризуются недостаточной активностью предпринимательской деятельности и где наблюдается определенное отставание российских предпринимателей от их зарубежных конкурентов.
2. Постоянное взаимодействие государственных органов всех уровней, бизнеса и науки всех отраслей для реализации приоритетных направлений технологического прорыва и с целью завоевания конкурентного преимущества.
3. Открытость, однозначность трактовки и общественный контроль распределения бюджетных средств, а также оценки достигнутых результатов.
4. Использование международных стандартов для оценки эффективности организации и достигнутых результатов в науке и образовании, развитии инновационного бизнеса и создании инфраструктуры инноваций.
5. Мотивация и стимулирование инновационного поведения для развития конкуренции и исключения монополизма в науке.

Возможные варианты стратегии развития экономики России перечислены ниже. Принято, как правило, рассматривать три альтернативных варианта принятия решения: оптимистический, пессимистический и реалистический, наиболее рациональный. Исходя из сказанного для лиц принимающих решение предлагаются соответственно три сценария: инерционного развития экономики, догоняющего и инновационного.

1. Вариант инерционного развития ориентирован на импорт опробированных в развитых странах технологий. Этот вариант основывается на макроэкономической стабильности экономики и низких бюджетных расходах на науку и инвестиции в человеческий капитал. Такой тактики придерживалось правительство на протяжении последних 10 лет. Главной задачей была стабильность и борьба с инфляцией. И та и другая задачи так и не были достигнуты. В инерционном варианте развития инновационная политика государства может проводиться через формирование благоприятного предпринимательского климата, и через меры не требующие значительных бюджетных расходов. Такой подход, с большой долей вероятности, может привести к прогрессирующему ослаблению конкуренции национальной экономики, усилению ее зависимости от иностранных технологий.

В силу приемственности действующая национальная система инноваций тяготеет к отдельным, преимущественно оборонным научно-техническим отраслям. Из-за этого, а также при низком спросе со стороны отечественного бизнеса на результаты исследований, резкого сокращения государственной поддержки происходит сокращение объемов и направлений фундаментальной и прикладной науки.

Подобный подход к реализации долгосрочной политики не может соответствовать глобальным целям развития российской экономики. Данный вариант предвещает России постоянно растущее технологическое отставание от ведущих стран, а в дальнейшей перспективе и проигрыш конкурентам из группы стран БРИК – Китаю, Индии, Бразилии в инновационном развитии национальных экономик.

2. Второй вариант долгосрочного развития – догоняющее развитие и концентрация на локальной технологической конкурентоспособности. В этом варианте делается упор на модернизацию отечественной экономики на основе импортных технологий. В то же время предполагается, что государство будет стимулировать и поддерживать локально отдельные направления развития отечественных разработок, как правило, связанные с военно-промышленным комплексом и развитием энерго-сырьевого сектора. Фундаментальная и прикладная наука должны будут концентрироваться вокруг этих направлений.

По догоняющему пути развития после второй мировой войны шли ряд стран (Япония, Южная Корея), которые в настоящее время стали индустриальными государствами. В более позднее время по этому пути шли ряд стран Юго-Восточной Азии (Малайзия, Сингапур). В настоящее время подобную тактику использует для развития собственной экономики Китай, который в последние гг. добился очень больших успехов.

В основе данного принципа лежит использование максимально доступных технологий на мировом рынке, которые либо закупаются, либо привлекаются вместе с иностранным капиталом в страну.

Однако эти импортируемые технологии в основном не являются самыми передовыми, так как наиболее передовые технологии используются производителями этих технологий, что позволяет последним получать инновационную ренту. А производство, основанное на данных технологиях, или производство новых продуктов экспортируется в третьи страны посредством продажи технологий, лицензий, ноу-хау. Когда же данная продукция становится массовой, то конкуренция возрастает, и для оптимизации бизнеса его переносят в развивающиеся страны, где меньше уровень издержек. Исключением могут являться уникальные технологии добычи полезных ископаемых, так как месторождения территориально не переносятся.

Догоняющий путь развития для России означает массовое приобретение уже устаревающих для мирового рынка, но передовых для нашей страны технологий. Это может стать начальным этапом технологической модернизации экономики.

3. Вариант опоры на собственные силы и самостоятельного достижения лидерства в ведущих технологиях и фундаментальных исследованиях. Такой путь соответствует обозначенным в Концепции долгосрочного развития долгосрочным целям и задачам страны. Но этот путь потребует модернизации фундаментальной

науки и всего сектора НИОКР. Что должно привести к повышению их эффективности за счет концентрации усилий на ведущих научно-технологических направлениях для резкого расширения применения отечественных разработок в стране и распространения их за рубежом.

В России еще сохранились потенциальные возможности оставаться среди лидеров в авиакосмической технике, композитных материалах, биомедицинских технологиях, нанотехнологиях, атомной и водородной энергетике, и ряде других направлений.

Для реализации этого варианта развития необходимо стимулировать резкое увеличение спроса на внутреннем рынке на научные и инженерные кадры. Государство должно способствовать формированию национальной инновационной системы и приложить усилия для восстановления позиций российской науки на мировом уровне.

Такой путь является самым затратным и рискованным как для государства, так и для частного бизнеса, но его привлекательность в том, что на этом пути страна сохраняет свою экономическую независимость и безопасность. На этом пути потребуются от государства объемное финансирование исследований фундаментального характера, содействия скорейшей коммерциализации получаемых результатов. Государство должно осуществлять поиск новых рынков, а также активно формировать новые ниши и сегменты на уже существующих рынках и вести активную поддержку российского бизнеса для выхода на них. Рискованность данного пути создается за счет неопределенности и рисков инноваций и возможных утечек информации.

Для крупной российской экономики с диверсифицированной отраслевой структурой выбор варианта технологической модернизации для всех отраслей не может быть универсальным. В современных условиях для России предпочтительной является смешанная стратегия. Там, где еще сохранились конкурентные преимущества, возможна стратегия лидерства, в других сегментах целесообразна догоняющая стратегия, с одновременным восстановлением инженерного и конструкторского потенциала.

В период с 2011 по 2013 гг. планируется реализовать ФЦП по девяти приоритетам: «Село», «Жилье», «Транспортная инфраструктура», «Развитие высоких технологий», «Дальний Восток», «Социальная инфраструктура», «Развитие регионов», «Безопасность» и «Развитие государственных институтов» (табл. 1).

Анализ ФЦП и их подпрограмм показывает:

1. Планируемое финансирование в текущих ценах не учитывает инфляцию, но и без того видно, как падает из года в год финансирование ФЦП. Особенно это видно по социально значимым программам, например, из приоритетного направления «Жилье» исчезла программа «Доступное жилье».
2. ФЦП слабо связаны между собой и слабо коррелированы со стратегической программой развития экономики России до 2020 года. По набору ФЦП можно предположить, что утверждены те ФЦП, которые были лучше пролобированы в правительстве.
3. В ФЦП не указаны ответственные исполнители, что при срыве выполнения программ не позволяет наказать виновных. Например, за невыполнение в прошлые гг. названных выше первых четырех ПНП ответственный куратор этих проектов не только не понес наказание, но и был награжден – назначен на высокую государственную должность.

Таблица 1

**ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ
НАПРАВЛЕНИЙ И ФЦП²**

Млрд. руб.

№	Приоритетные направления ФЦП	Годы		
		2011	2012	2013
1	«Жилье», в т.ч.	56,49	56,14	47,04
1.1. «Совершенствование системы комплектования должностей сержантов и солдат военнослужащими, переведенными на военную службу по контракту, и осуществление перехода к комплектованию должностей сержантов (старшин) Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также матросов плавсостава Военно-Морского Флота военнослужащими, проходящими военную службу по контракту (2009-2015 гг.)»				
1.2. «Жилище» на 2011-2015 гг.				
2	«Село», в т.ч.	19,71	20,60	20,73
2.1. «Социальное развитие села до 2012 года».				
2.2. «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 гг. и на период до 2013 года».				
2.3. «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009-2014 годах»				
3	«Развитие высоких технологий», в т.ч.	217,68 2,3% бюджета	257,64	286,32
3.1. «Федеральная космическая программа России на 2006-2015 гг., в том числе подпрограмма «Создание обеспечивающей инфраструктуры космодрома «Восточный», «Развитие гражданской морской техники на 2009-2016 гг.», «Развитие инфраструктуры нанотехнологий в Российской Федерации на 2008-2011 гг.», «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники на 2008-2015 гг.», «Национальная технологическая база на 2007-2011 гг.».				
3.2. «Глобальная навигационная система».				
3.3. «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2012 гг.».				
3.4. «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002-2010 гг. и на период до 2015 года».				
3.5. «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009-2015 гг.».				
3.6. «Развитие российских космодромов на 2006-2015 гг.».				
3.7. «Развитие инфраструктуры нанотехнологий в Российской Федерации на 2008-2011 гг.».				
3.8. «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники на 2008-2015 гг.».				
3.9. «Национальная технологическая база на 2007-2011 гг.».				
3.10. «Ядерные энерготехнологии нового поколения на 2010-2015 годов и на перспективу до 2020 года».				
3.11. «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу».				
3.12. «Развитие отечественного станкостроения и инструментальной промышленности на 2011-2016 гг.»				
4	«Социальная инфраструктура», в т.ч.	96,12	63,02	39,94
4.1. «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 гг.				
4.2. «Чистая вода» на 2011-2017 гг.				
4.3. «Доступная среда на 2011-2015 гг.».				
4.4. «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2016 гг.)».				
4.5. «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2011-2020 гг.».				
4.6. «Сохранность и реконструкция военно-мемориальных объектов в 2011-2015 годах».				
4.7. «Русский язык (2011-2015 гг.)».				
4.8. «ФЦП развития образования на 2011-2015 гг.».				

² Источник: Центральная база статистических данных. Федеральная служба государственной статистики. Обработка аналитическая Сердюкова В.А.

№	Приоритетные направления ФЦП	Годы		
		2011	2012	2013
4.9. «Культура России (2006-2011 гг.)».				
4.10. «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007-2011 гг.)».				
4.11. «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 гг.»				
5	«Безопасность», в т.ч.	101,42	84,54	72,77
5.1. «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года».				
5.2. «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года».				
5.3. «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2011-2020 гг.)».				
5.4. «Обеспечение безопасности полетов воздушных судов государственной авиации Российской Федерации в 2011-2015 гг.».				
5.5. «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года».				
5.6. «Совершенствование федеральной системы разведки и контроля воздушного пространства Российской Федерации до 2015 года».				
5.7. «Мировой океан».				
5.8. «Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации».				
5.9. «Государственная граница Российской Федерации (2003-2011 гг.)».				
5.10. «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009-2014 гг.».				
5.11. «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 гг.)».				
5.12. «Реструктуризация запасов ракет, боеприпасов и взрывчатых материалов, приведение системы их хранения и эксплуатации во взрыво и пожаробезопасное состояние на 2005-2010 гг.».				
5.13. «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009-2015 гг.)».				
5.14. «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2012 года».				
5.15. «Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2009-2013 гг.)».				
5.16. «Создание системы базирования Черноморского флота на территории Российской Федерации в 2005 – 2020 годах».				
5.17. «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах»				
6	«Развитие регионов», в т.ч.	37,39	30,62	13,40
6.1. «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008-2012 гг.».				
6.2. «Юг России (2008-2013 гг.)».				
6.3. «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010-2016 гг.».				
6.4. «Социально-экономическое и этнокультурное развитие российских немцев на 2008-2012 6.5.гг.».				
6.5. «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007-2015 гг.».				
6.6. «Программа развития Калининградской области на период до 2015 года»				
7	«Развитие государственных институтов», в т.ч.	22,39	18,73	3,10
7.1. «Развитие судебной системы России» на 2007-2012 гг.				
7.2. «Информационное общество (2011-2020 гг.)».				
7.3. «Развитие государственной статистики России в 2007-2011 годах».				
7.4. «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра».				
7.5. «Государственного учета объектов недвижимости (2002-2008 гг.)».				
7.6. «Создание системы кадастра недвижимости (2006-2012 гг.)»				
8	«Транспортная инфраструктура». «Развитие транспортной системы России (2010-2015 гг.)»	282,16	281,02	301,53
9	«Дальний Восток». «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»	88,41	35,32	20,84

Именно ФЦП, а не стратегическая программа финансируется в рамках ежегодного утверждаемого бюджета. Но на примере «Приоритетного направления» «Развитие высоких технологий», можно показать, что их финансирование очень мало. В 2011 году предусмотрено финансирование данного направления по всем ФЦП, входящим в него, в размере 217,68 млрд.руб., что составляет 2,3% бюджета 2011 года или всего 0.36% ВВП. В рамках провозглашенной модернизации экономики России это очень малая сумма, тем более с учетом уже официально признаваемых процентов откатов. Такой объем финансирования естественно слабо скажется на реальном развитии экономики, поэтому она по – прежнему будет продолжать развиваться по инерционному сценарию. Одним из дополнительных вариантов выхода из сложившегося положения и с целью увеличения и улучшения контроля за расходованием выделенных средств может стать апробированное на развитых экономиках зарубежных стран применение математических методов в формировании, как планов, так и балансов страны, балансов ориентированных на результат. Поэтому в рамках реализации стратегии 2020 особенно актуальным становится применение программно-целевого управления.

Программно-целевое управление (ПЦУ) – управление, которое ориентируется на достижение конечного конкретного результата. ПЦУ может применяться для решения в установленные сроки конкретных проблем развития отрасли или региона, страны в целом.

Основными принципами ПЦУ являются:

- ориентация на конечную цель,
- сквозное планирование объекта управления,
- принцип непрерывности.

ПЦУ можно использовать там, где лицам принимающим решения трудно связать все возникающие при решении проблемы факторы, например, при решении проблем общественного производства, при реализации крупномасштабных межотраслевых и межрегиональных народнохозяйственных целей с жесткими директивными сроками.

Основными этапами ПЦУ являются:

- формулировка цели программы;
- декомпозиция (расчленение) цели на отдельные подцели (задачи);
- формирование дерева целей и задач;
- оценка его элементов;
- выбор и обоснование альтернативных направлений (средств) достижения целей программы;
- оптимизация распределения ресурсов между отдельными ветвями дерева целей и объемов финансирования;
- изменение приоритетности отдельных целей программы или средств их достижения;
- адаптация целевой части программы к изменяющимся внешним условиям.

Целевой метод использует аппарат теории графов. Его особенностью является построение дерева целей и дерева ресурсов. В результате расчетов по ним с помощью ЭВМ выявляются ключевые программы, на которые нужно направлять наибольшие силы и средства. Оценка и выбор возможных вариантов программ производятся по разным критериям, например, минимум затрат или времени на реализацию программы при фиксированных конечных показателях и т. д. Кроме того сетевые методы дают возможность находить альтернативные варианты достижения целей, и позволяют для отраслей, направлений получить подцели

развития, которые увязаны с основной целью развития экономики страны. Это в свою очередь дает возможность строить модели бюджетов ориентированные на результат.

Накопился достаточный международный опыт, когда правительства стран, как развитых, так и развивающихся, увязывают бюджетный процесс и планирование достижения результатов деятельности. Управление государственными расходами составляет часть бюджетной политики. Оно зависит от таких факторов как объем бюджета, принятого в стране бюджетного процесса, узаконенного порядка формирования, обсуждения, утверждения и исполнения бюджета, а также контроля над исполнением бюджета. Совершенствование практики управления бюджетом следует рассматривать как важный фактор повышения эффективности государственных расходов. Даже из приведенных выше данных по ФЦП видно, что необходима перестройка действующей системы бюджетирования, так как сложившаяся в настоящее время затратная модель бюджетирования не отвечает текущим и перспективным потребностям страны и ведет к развитию коррупционной составляющей. Бюджетное планирование должно быть ориентировано на результат (БПОР), поэтому необходимо изменить программно-целевого управление бюджетом, что приведет к изменению не только всех этапов бюджетного процесса, но изменит саму концепцию управления государственными расходами.

Бюджетное планирование с элементами ориентации на конечный результат зародилось в середине XX века[5] и приобрело широкое распространение во многих странах мира. Появление в бюджетном процессе элементов ориентированности на результат происходило в разных условиях:

- в составе реформ государственного сектора (Австралия, Великобритания, Новая Зеландия);
- в рамках отдельных программ по частичной модернизации системы управления государственными финансами, при этом не затрагивались фундаментальные основы системы управления (Дания, Ирландия, Канада, США, Нидерланды, Финляндия, Франция, Швеция);
- в рамках ограничений инициатив по совершенствованию системы управления государственными финансами (Германия, Норвегия, Швейцария).

Пионерами в области БПОР являются США, Австралия, Новая Зеландия, Великобритания, Нидерланды и Швеция. Позже всех на модель БПОР перешли Франция и Германия.

Первые разработки программно-целевого управления относятся к 50-м годам, когда в США реализовывался атомный проект. В это время были созданы системы TIME, COST, PERT, в которых впервые в электронном варианте были реализованы алгоритмы сетевого планирования и управления, на базе теории графов. В СССР аналогичные программы нашли широкое распространение как в военной и космической тематике, так и в гражданской сфере. Теория графов широко использовалась, например, в министерстве энергетики для обоснования и управления вводом энергетических мощностей. Одновременно с этим применялись модели линейного программирования (аналоги моделей Леонтьева) для минимизации потребностей в ресурсном обеспечении. Колоссальный математический опыт управления экономикой, накопленный в институтах СССР, оказался в настоящее время не востребованным. Сейчас главным образом

уповают на «невидимую руку» свободного рынка, что уже привело экономику РФ в тупик. Правительство пытается найти выход из создавшегося положения, разрабатывая стратегии развития на длительный срок, но при этом оно считает нецелесообразным трогать «священную корову» – свободный рынок. В развитых капиталистических странах не особенно считаются с подобным «табу», в них существует принцип подчинения частных интересов интересам государства. Это и отражается на принципах планирования и бюджетирования. Применение программно – целевых методов управления и принципы построения моделей управления хорошо расписаны в [6]. В работе показано как используются экономико-математические методы для государственного планирования и прогнозирования во Франции, Японии, ФРГ.

Для России, должен быть интересен опыт Великобритании. Как и в РФ в ней сильно развита централизация государственных финансов. Около 70% налогов, собранных со всей территории страны, концентрируются в руках Правительства и затем частично перераспределяется путем назначения целевых грантов, субсидий и дотаций между местными органами власти. Такая концентрация финансов позволяет Правительству Великобритании проводить единую политику. Гранты и дотации выделяются лишь при соблюдении определенных условий. Например, при формировании планов развития и местных бюджетов органы власти должны учитывать национальные приоритеты, отраженные в стратегии развития Соединенного Королевства. Реформа государственного управления в Великобритании «Инициатива движения вперед» (Next Steps Initiative), началась в 1988 году с проведения анализа эффективности управления государственными финансами и разработки мероприятий по его совершенствованию. В 1998 году был проведен комплексный анализ государственных расходов, в ходе которого были подвергнуты ревизии распределение бюджетных ресурсов между статьями расходов. В результате анализа было принято решение о необходимости повышения качества бюджетных услуг. В основу перестройки управления финансами была положена концепция рыночной конкуренции в сфере предоставления бюджетных услуг. Это привело к реструктуризации государственных учреждений и местных органов власти. На основе анализа были разработаны индикаторы результатов бюджетирования, стандарты объема и качества государственных (муниципальных) услуг, которые нашли отражение в Гражданских Хартиях.

В соответствии с новой концепцией все министерства обязаны разрабатывать стратегический план (как минимум, на пять лет) и оперативный план работы на год. В стратегическом плане отражены основные приоритеты и целевые установки, ориентированные на достижение заданных конечных результатов. В плане работы на год увязываются цели министерства, которые отражены в стратегическом плане, с текущими целями, которые за счет соответствующего финансирования должны быть достигнуты в течение года. В годовом плане перечисляются конечные результаты текущего года. В годовом плане прописываются объемы финансовых средств направляемых на достижение работы каждой конкретной цели.

В действующей в Великобритании системе планирования производится увязка целей развития на всех

уровнях: национальном, региональном и муниципальном. Долгосрочным планом является пятилетний стратегический план развития территории. Среднесрочный план – это комплекс из двухлетнего плана-графика мероприятий по реализации стратегии, которые корректируются по итогам каждого года и трехлетнего финансового плана (бюджет). Цели плана-графика и финансового плана подтверждают или уточняют долгосрочные цели стратегического плана. Годовой финансовый план максимально детализирован, а два последующих года представляются укрупнено. Такая система планирования позволяет ориентировать на результат все уровни управления. Следует отметить, что Министерство финансов и Министерство экономики России то же пытаются внедрить подобный подход к планированию. В настоящее время в России действует утвержденный трех летний план.

Первые шаги по внедрению БПОР были сделаны в США комиссией Гувера в 1949 году. Комиссия предложила перенести внимание при формировании бюджета с вопроса затрат государственных ресурсов на направление финансирования достижения результатов при осуществлении государственных функций. БПОР должен был отражать не структуру расходов в разрезе видов затрат, а ожидаемый результат от исполнения конкретных государственных функций и осуществления принятых программ. В 1950 г по рекомендациям комиссии Гувера был принят конгрессом США закон «О бюджете и процедурах бюджетной отчетности». В соответствии с законом о проекте бюджета все данные о суммах финансирования, должны представляться в разрезе программ, подпрограмм по видам деятельности. Министерства и ведомства должны были в такой форме подавать бюджетные заявки в Администрацию президента (орган, который отвечает за подготовку проекта федерального бюджета в США). Данные о структуре расходов в разрезе видов затрат в бюджете также требовалось указывать, но эти расходы должны были присутствовать как элементы программ, представляя собой не задания по финансированию, а средства достижения конечных целей.

Опыт США по организации среднесрочного и долгосрочного планирования является наиболее ценным для России, особенно в период реформ, так как в РФ во многом стремятся повторять структуру планирования США на федеральном уровне.

В состав плановых документов в США на уровне министерств включаются следующие:

1. Министерский стратегический план, который включает:
 - стратегические цели министерства;
 - детализацию основных целей и задач на долгосрочную перспективу;
 - затраты и действия, необходимые для достижения поставленных целей;
2. План работы на год и отчет о его выполнении.

Можно отметить, что в основном система планирования, которую используют министерства России, внешне частично повторяет модель планирования, принятую в США.

Анализ опыта использования БПОР в США, позволяет сделать выводы, которые могут быть действенными и для России:

1. Программно-целевое бюджетирование – это метод повышения эффективности использования государственных расходов в условиях, когда федеральное правительство перераспределяет большую часть ВВП.

2. Применение БПОР особенно целесообразно применить в России в настоящее время, когда она переживает трудности выхода из кризисного состояния и когда размеры дефицита государственного бюджета продолжают расти, не взирая на мировую конъюнктуру цен на нефть.
3. В основные приемы БПОР заложены управленческие принципы частного бизнеса: формулировка миссии (для страны – национальной идеи) и стратегии развития, бюджетирования от нуля, использование индикаторов экономической и социальной эффективности результатов хозяйственной деятельности, учет рисков и прочее). Таким образом, БПОР требует изменения принципов управления в государственном секторе, то есть перехода от административных методов управления к методам управления, основанном на высоком уровне самостоятельности и, главное, ответственности участников бюджетного процесса, чего у членов нашего правительства пока нет.
4. Использование в управлении экономикой государства, в том числе и бюджетным процессом инструментов, которые применяются в частном бизнесе, вызовет кадровые проблемы. Это связано с масштабами деятельности министерств и ведомств, которые превосходят масштабы деятельности самых крупных фирм. Необходимо переосмыслить мотивацию чиновников, которая отличается от мотивации менеджеров частных компаний. Нужно разработать индикаторы оценки эффективности деятельности государственных учреждений по аналогии с индикаторами, по которым оценивается работа частных фирм.
5. Перечисленные трудности будут препятствовать внедрению БПОР из-за бюрократичности управленческого аппарата, его громоздкости, нечеткости границ полномочий отдельных министерств и ведомств, что приводит к плохой координации бюджетного процесса и его непрозрачности. Поэтому новые технологии планирования нужно отработать на отдельных министерствах и регионах, а затем применять их во всех органах управления.

ВЫВОДЫ

Попытки правительства использовать приоритетные национальные программы, целевые федеральные программы пока не дали реальных результатов.

Стратегическая программа развития, федеральные целевые программы и приоритетные национальные проекты слабо между собой согласованы и сбалансированы.

В основе федеральных целевых программ лежит скорее пиаровская нежели экономическая составляющая.

Для более эффективного использования относительно небольшого бюджета государства необходимо применять даже для оценки принимаемых решений математические методы и в первую очередь апробированный метод программно-целевого планирования.

Внедрение БПОР позволит повысить ответственность чиновников за порученное им дело, создаст условия для сокращения бюрократического аппарата, позволит сделать систему планирования и бюджетирования более прозрачной и, следовательно, более эффективной.

Литература

1. Центральная база статистических данных. Федеральная служба государственной статистики. <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main>
2. Сердюков В.А. Устойчивость развития экономики России и малый бизнес. М. ВГНА, 2011.
3. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах. <http://президент.рф/acts/8192>
4. Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 года. <http://www.yartpp.ru/index>
5. Обзор международного опыта внедрения бюджетирования, ориентированного на результат. <http://www.rostucomp.ru/content/view/143/>

6. Макроэкономические модели планирования и прогнозирования. Перевод. Ред. Ершова Э.Б., из-во Статистика, М., 1970.

Ключевые слова

Приоритетные национальные проекты; федеральные целевые программы; стратегия инновационного развития; программно – целевое планирование; бюджетное планирование.

Сердюков Владимир Александрович

E-mail: serdvlad@mail.ru

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы обусловлена тем, что в настоящее время российская экономика оказалась на перепутьи. После выхода из кризиса перед правительством встала задача как дальше развивать экономику, по какому пути идти? Можно использовать инерционный путь, куда выведет развитие бизнеса, предоставленный сам себе. Но быстро стареющие основные фонды, доставшиеся еще от СССР, не позволяют использовать указанный путь. Возникла идея модернизации страны. Но и здесь правительство столкнулось со множеством препятствий как бюрократических, ведомственных, так и частных интересов, базирующихся на текущих выгодах, и которых нисколько не беспокоит развитие экономики России. Построив в стране капитализм, правительство столкнулось с проблемой, куда и как двигаться дальше. Остаются ресурсным придатком развитых стран, каковой она является в настоящее время или попытаться встать вровень с развитыми странами. А это в первую очередь отражается на бюджете страны. Там закладываются ответы о пути развития. Вопрос какими методами вести государственное планирование и делает работу актуальной.

Научная новизна и практическая значимость. В статье автор проводит анализ финансирования федеральных целевых программ и показывает, что указанные программы плохо вписываются в программу стратегического развития страны до 2020 года. Далее автор кратко обсуждает применение программно – целевого метода планирования в ряде развитых зарубежных стран, а также напоминает о богатом опыте, накопленном исследовательскими и проектными институтами в СССР, по применению указанного метода. В заключение автор указывает на необходимость применения данного метода при формировании как стратегии развития экономики России, так и для формирования ежегодного баланса, ориентированного на достижение поставленных стратегических целей. Заключение. Работа заслуживает положительной оценки, тема рассмотренная автором, является весьма актуальной и работа может быть рекомендована к изданию.

Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов РФ

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы обусловлена тем, что в настоящее время российское руководство столкнулось с проблемой, когда правительство представляет одну версию развития страны, а администрация Президента другую. Президентское послание, нашедшее отражение в федеральных целевых программах слабо коррелируется со стратегической программой, предложенной правительством. Вопрос взаимной увязки различных подходов делает тему работы актуальной.

Научная новизна и практическая значимость. Автор на большом массиве информации проводит анализ планируемого финансирования федеральных целевых программ. В то же время в работе показано, что в программе стратегического развития страны до 2020 года указанные программы не достаточно четко просматриваются. Это связано с тем, что указанные программы создавались различными коллективами эмпирично и утверждались директивно.

В противовес российскому волюнтаристскому подходу автор противопоставляет подходы к проектированию бюджетов и долгосрочных планов развитых стран и приходит к выводу, что на современном этапе развития невозможно грамотно разрабатывать долгосрочные планы, прогнозы и бюджеты стран без применения экономико-математических методов. В работе в кратко обсуждаются вопросы применения метода теории графов и линейного программирования.

Заключение. Работа заслуживает положительной оценки, тема рассмотренная автором, является весьма актуальной и работа может быть рекомендована к изданию.

Яхьяев М.А., д.э.н., профессор, Вице-президент Российской академии предпринимательства

10.9. SOFTWARE-TARGET FINANCING THE DEVELOPMENT OF THE ECONOMY OF THE RUSSIA

V.A. Serdjukov, Professor

All-Russia state tax academy

The variants of the development of the economy of the russia are discussed. it is shown that confirmed federal target programs can not solve a problem modernizations of the economy. it is offered on base of the foreign experience to use software – target method of the planning when shaping the budget of the russia.

Literature

1. The central base statistical data. the federal service of the state statistics. <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main>
2. V.A. Serdjukov. Stability of the development of the economy of the russia and small business. m. VGNA, 2011.
3. The message of the president of the russian federation about budgetary politician in 2011-2013 year. <http://prezident.rf/acts/8192>
4. strategies developments RF for a period of before 2020. <http://www.yartpp.ru/index>
5. The review of the international experience of the introduction budgetary, oriented on result. <http://www.rostu-comp.ru/content/view/143/>

Keywords

The priority national projects; federal target programs; strategy developments; software – target planning; budgetary planning.