

УДК 338.22

Ключевые слова:

отраслевая политика, государственная программа, целевой индикатор, проектный подход, импортозамещение, государственные субсидии

М. А. Смирнов, к. г. н.,

вед. науч. сотр. Центра отраслевой экономики
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: smirnov@nifi.ru)

Использование проектного подхода при реализации государственных программ

В период острых бюджетных ограничений крайне болезненно проявляются системные проблемы программного подхода, являющегося сегодня одним из важных механизмов государственного управления в отраслях экономики. Предполагающиеся секвестры могут привести к снижению ответственности распорядителей бюджетных средств за эффективность их расходования¹ по реализуемым и запланированным мероприятиям государственных программ.

Вместе с тем бюджетные ограничения — не единственный вызов для программного подхода и отраслевой политики в целом. Санкции и внешнеполитические обострения активно формируют повестку правительства, принуждая к оперативным экономическим действиям. Но сама логика программ в нынешнем виде исключает оперативность. Как результат, согласно оценкам Счетной палаты, из 2300 различных позиций в планах импортозамещения в промышленности фактически работа выполняется только по 462 позициям². В АПК, несмотря на увеличение объемов государственной поддержки, успехи очень скромные, а план по импортозамещению, по сути, даже не создан, нет целевых ориентиров импортозамещения, мер стимулирования предприятий³.

¹ Постановление Правительства РФ от 30.09.2014 № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» определяет правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, включая ответственность субъектов Российской Федерации за нецелевое использование средств и недостижение показателей результативности использования субсидии.

² Аудит государственных программ Российской Федерации. Доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации, Председателя Совета КСО при Счетной палате Т. А. Голиковой на совместном заседании Президиума и Совета КСО при Счетной палате (http://www.ach.gov.ru/press_center/news/25117).

³ Заседание коллегии Счетной палаты Российской Федерации по результатам «Анализа и оценки эффективности мер государственной поддержки, направленных на содействие импортозамещению в агропромышленном и рыбохозяйственном комплексах в 2014 году и истекшем периоде 2015 года» и «Проверки эффективности предоставления Министерством сельского хозяйства Российской Федерации средств федерального бюджета на реализацию первоочередных мероприятий по государственной поддержке сельского хозяйства в 2015 году» (<http://www.ach.gov.ru/activities/control/25135/>).

Сложившаяся ситуация обусловлена и слабостью отраслевой политики в целом (отсутствие долгосрочных фокусов, слабая насыщенность инструментами, отсутствие последовательности и ответственности исполнителей, низкий уровень взаимодействия с институтами развития и т. д.)⁴, а также системными проблемами программных механизмов реализации этой политики, что ведет к общему сокращению эффективности бюджетных расходов.

В данной статье мы сосредоточимся только на программных механизмах, предполагая, что быстрые изменения в содержании отраслевой политики маловероятны, тогда как настройка механизмов и инструментов целей государственного управления в отраслях экономики для повышения эффективности бюджетных расходов возможна и даже необходима.

В целом можно выделить следующие общие проблемы программного подхода:

- программы, как правило, не содержат явной формализованной цели, либо цели неконкретны и слабо соотносятся с выделенными задачами;
- программы являются несистемными документами, т. к. не предусматривают синхронизации отдельных подпрограмм и мероприятий;
- в программах отсутствует обоснование состава мероприятий, объемов их финансирования;
- приведенные целевые индикаторы недостаточно обоснованы, а их количество избыточно;
- индикаторы не имеют управленческого смысла, т. к. программами не предусматривается ни ответственности за недостижение целевых индикаторов, ни корректирующих действий при различных сценариях развития плановых мероприятий;
- программы не содержат увязки целевых индикаторов и выбранных инструментов их достижения;
- механизм реализации программ не формализован;
- программами не предусматривается целевая аудитория — не расставлены приоритеты по регионам, типам хозяйств и т. д.

АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Рассмотрим эти проблемы на примере Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы (далее — Государственная программа развития сельского хозяйства).

Среди целей Государственной программы развития сельского хозяйства, которую мы рассматриваем как механизм реализации аграрной политики государства, упоминаются без необходимой конкретизации: обеспечение продовольственной независимости, импортозамещение, конкурентоспособность на внутреннем и внешнем рынках, повышение финансовой устойчивости предприятий, эпизоотическое благополучие, устойчивое развитие сельских территорий, воспроизводство земельных ресурсов, экологизация производства, обеспечение сбыта сельскохозяйственной продукции.

В нынешнем виде аграрная политика игнорирует возросшую сложность внутриотраслевых взаимодействий, что требует адресной поддержки участников рынка и предъявления к ним адресных же требований по выполнению отраслевых задач. Речь идет об участии российских производителей в глобальных цепочках производства товаров и услуг. «Вместо конкуренции производителей на рынке появилась даже не конкуренция продавцов, а конкуренция так называемых цепочек проведения товара от производителя до магазинной полки»⁵.

⁴ Смирнов М. А. Территории опережающего социально-экономического развития: высокие риски и необходимость активной отраслевой государственной политики // Финансовая аналитика. 2015. № 16. С. 58–68.

⁵ Княгинин В. Н., Щедровицкий П. Г. Промышленная политика России. Кто оплатит издержки глобализации. М.: Европа, 2005. 160 с.

Российский агропромышленный комплекс не является автономным и достаточно сильно зависит от поставок импортного сырья, компонентов, химикатов, посадочного материала и т. д. Потенциал его развития также связан во многом с зарубежными рынками. «Результатом перехода от национальной модели к глобальным цепочкам производства товаров и услуг является изменение позиций ключевых стран по отношению к регулированию международной торговли, внутренним мерам других участвующих в цепочках стран в области промышленной и торговой политики. Структуру цепочек, контроль над технологиями и вовлеченной интеллектуальной собственностью, влияние этапов разработки и сбыта товаров и услуг, состав и обязательства стран — участниц цепочек, переговоры по перспективному соглашению целесообразно рассматривать именно в этом контексте»⁶.

В Государственной программе развития сельского хозяйства такого контекста не проглядывается. И в публичной дискуссии эти вопросы практически отсутствуют, зато большие надежды необоснованно связаны с продуктовым эмбарго. В то же время В. Н. Княгинин указывает на «драматический характер» включения страны в глобальную экономику. «Асинхронность развития процессов производства, обращения, потребления и оборота финансов может привести к тому, что интеграция российской экономики в глобальный рынок произойдет фрагментарно, сама экономика утратит свою целостность»⁷. Это справедливо как для экономики в целом, так и для сельского хозяйства, которое, в частности, традиционно характеризуется высокими сроками окупаемости и пониженной привлекательностью для частных инвестиций в сравнении со сферой финансов и обращения.

В этих условиях несистематичное и необоснованное насыщение отрасли деньгами не позволяет добиться необходимой эффективности, и значительная часть средств будет уходить зарубежным поставщикам и производителям, которые будут сохранять контроль над ключевыми звеньями цепочек создания стоимости.

Выход — в синхронизации отдельных подпрограмм и мероприятий, в программировании конкретных цепочек производства сельскохозяйственной продукции и отраслевых услуг⁸, способных дать максимальный эффект именно на российской почве. Но программа в существующем виде этого не предусматривает, что превращает ее из системного управленческого документа в каталог абстрактных мероприятий, значительная часть из которых может быть и не реализована.

Государственная программа развития сельского хозяйства не отвечает и на чисто внутрисельскохозяйственный вопрос о формах регулирования продовольственного рынка, которые тесно связаны с инструментами реализации отраслевой политики. Принципиально выделяются две формы регулирования продовольственного рынка: в одном случае государство активно субсидирует производителей, что обеспечивает низкие цены на продовольствие, в другом случае издержки производителей компенсируются более высокими ценами, бремя которых несут на себе покупатели, а государство не участвует в регулировании⁹. В России субсидии выступают ключевым инструментом Минсельхоза, однако обеспечить низкие или хотя бы стабильные цены они не позволяют, т. к. не предполагаются иных обязательств со стороны получателей, кроме целевого расходования бюджетных средств в установленные сроки и предоставления своевременной отчетности. Вопрос о том, какова основная цель Государственной программы развития сельского хозяйства (и многих других программ), остается открытым.

⁶ Кадочников П. А. Перспективные вопросы расширения участия России в глобальных цепочках добавленной стоимости // *Российский внешнеэкономический вестник*. 2015. № 2. С. 8–13.

⁷ Княгинин В. Н., Щедровицкий П. Г. Промышленная политика России. Кто оплатит издержки глобализации.

⁸ Рыкова И. Н., Смирнов М. А. Проблемы и перспективы развития в России оптово-распределительных центров для сбыта сельскохозяйственной продукции // *Финансовая аналитика*. 2014. № 34. С. 2–11.

⁹ Никольский С. А. *Аграрный курс России (Мировоззрение реформаторов и практика аграрных реформ в социально-экономическом, экономическом и философском контекстах)*. М.: КолосС, 2003. 376 с.

Обоснование мероприятий и объемов их финансирования

В то же время программный подход удобен для бюрократической машины (мероприятие А курирует департамент А, мероприятие Б — департамент Б). Это приводит к появлению квазифеодальных отношений, демотивирует региональные отраслевые ведомства, сужает круг реально используемых полномочий отраслевых ведомств и снижает общую эффективность государственной поддержки, т. к. отдельные подпрограммы взаимосвязаны, а чиновники защищают только свои позиции, не имея никаких стимулов к кооперации. Происходит «размазывание» поддержки — чтобы освоить бюджет, деньги выделяются даже по тем мероприятиям и регионам, где они уже не нужны, тогда как для направлений, где произошли положительные изменения, дополнительных денег получить нельзя или нужно приложить для этого большие усилия.

Указанные проблемы являются и следствием того, что поддержка рассматривается лишь как обязанность Российской Федерации, обусловленная тем, что и другие государства поступают так же. Целевая составляющая этой поддержки не проработана, поэтому меры поддержки не имеют системного характера, а на деле оказываются ориентированными на предоставление финансовых, имущественных или иных ресурсов лишь отдельным предприятиям. При этом отбор получателей проводится на основании ретроспективных или текущих значений некоего набора параметров. Учитывая, что конкурсные процедуры используются далеко не всегда, подобная поддержка лишь искажает конкурентную ситуацию на рынке¹⁰.

Ключевая проблема государственных программ — отсутствие обоснования состава мероприятий и объемов их финансирования. Всегда может быть несколько альтернативных вариантов решения отраслевых задач, сочетаний используемых ресурсов и форм государственной поддержки, но в существующей практике разработки и реализации программ «выпадает компонента, стимулирующая к оптимальному перераспределению средств»¹¹.

При этом обоснованию должны подлежать а) приоритетность мероприятия и б) достаточность средств для эффективной реализации мероприятия. Без расчетов на примере конкретных проектов (действующих или проектируемых) выполнить такое обоснование невозможно.

Так, в Государственной программе развития сельского хозяйства на 2015 год было запланировано субсидирование части затрат на закладку и уход за многолетними плодовыми и ягодными насаждениями в объеме более 4 млрд руб., что из расчета установленных ставок поддержки (на закладку садов интенсивного типа — 234 тыс. руб. за 1 га, на закладку плодовых, ягодных кустарниковых насаждений, плодовых и ягодных питомников — 54 тыс. руб. за 1 га, на уход за плодовыми, ягодными кустарниковыми насаждениями — 21 тыс. руб. за 1 га)¹² позволяет заложить 17 тыс. га интенсивных садов, либо 74 тыс. га плодово-ягодных насаждений, либо обеспечить уход за 190 тыс. га насаждений.

По данным Росстата, общая площадь многолетних насаждений в России составила в 2014 г. 514 тыс. га. Таким образом, если рассматривать выделение субсидии только для стимулирования ухода за существующими насаждениями, то они позволяют охватить

¹⁰ Быков П. Ю., Гайнутдинов Н. А., Леонов О. А., Смирнов М. А. и др. Стратегии развития малого бизнеса в кризисный период. М.: Куна, 2009. 53 с.; Российский и зарубежный опыт стимулирования частных инвестиций: инвентаризация налоговых льгот и прочих мер поддержки: моногр. М.: Научно-исследовательский финансовый институт, 2014. С. 314–324.

¹¹ Соколов И. А. Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 7–12.

¹² Приказ Минсельхоза России от 11.02.2015 № 46 (в ред. Приказа Минсельхоза России от 18.05.2015 № 196) «Об утверждении документов, предусмотренных Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку отдельных подотраслей растениеводства, утвержденных постановлением Правительства РФ от 12.12.2012 № 1295».

до 37 % площадей; если рассматривать выделение субсидии только для стимулирования закладки новых плантаций, будет обеспечен прирост площадей более чем на 15 %. На первый взгляд такие результаты представляются довольно привлекательными, учитывая, что до 2015 г. объемы поддержки были кратно ниже.

Однако первый вопрос — о приоритетности увеличения финансирования именно по данному направлению. Сможет ли отрасль эффективно распорядиться резко выросшими ресурсами поддержки? Есть опасения, что это не так. Основная проблема при закладке даже небольшой плантации (3–5 га) — это саженцы, которые в основном импортируются из Европы, иногда из Белоруссии. Следующая проблема — дефицит специалистов, способных организовать закладку плантации и уход за ней. Если решены эти вопросы — встает вопрос сбыта и хранения продукции (например, ремонтантные сорта малины требуют помещения в регулируемую температурную среду сразу же после сбора, иначе ягоды теряют товарный вид). Позволить себе современный склад могут только крупные хозяйства, обрабатывающие десятки и сотни гектар насаждений¹³. Как результат, значительная часть фруктов и ягод в Россию импортируется, несмотря на то что очень многие культуры могут производиться даже в нечерноземной зоне. Разорвать этот порочный круг возможно за счет формирования цепочек создания стоимости (питомники — плантации — объекты коллективного хранения и дистрибуции), но в Государственной программе развития сельского хозяйства места для реальной кооперации различных секторов АПК не предусмотрено.

Оценка эффективности реализации мероприятий

Второй вопрос — о достаточности средств для эффективной реализации мероприятия. Так, полная себестоимость закладки 1 га плодово-ягодной плантации составляет не менее 400 тыс. руб., а с учетом создания инфраструктуры хранения и логистики — не менее 800–1000 тыс. руб. на 1 га. В этих условиях издержки заявителя на получение субсидии могут оказаться выше полученных выгод.

Таким образом, в зависимости от приоритетности и обеспеченности ресурсами, вероятно, необходима была бы градация статуса мероприятий (например, на случай секвестирования бюджета). Также очевидна необходимость разработки формализованных методик расчета ставок поддержки, которые бы учитывали и влияние размера субсидий на бизнес заявителя.

Сегодня низкий уровень обоснованности состава мероприятий и объемов их финансирования приводит к тому, что многие мероприятия не реализуются, отвлекая при этом ресурсы от, возможно, более важных и жизнеспособных проектов. Например, в 2015 г. Министерством сельского хозяйства были предусмотрены новые формы поддержки в виде возмещения прямых капитальных затрат на создание целого ряда объектов агропромышленного комплекса. Но этот механизм так и не заработал, и средства, предусмотренные на эти цели, при изменении федерального бюджета были направлены на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов¹⁴. Проблема неосвоения выделенных средств существует и по традиционным направлениям поддержки. В отдельных регионах процент освоения средств федерального бюджета сельхозпроизводителями едва превышает половину (например, в Хабаровском крае по итогам 2014 г. этот показатель составил 61,2 %).

Такое может быть только в том случае, если ответственный исполнитель должен сам осуществлять оценку эффективности своей работы, сам определять методику, «докручивая» ее под лучший учет специфики реализуемых им государственных программ. Существующие

¹³ Рыкова И. Н., Смирнов М. А. Проблемы и перспективы развития в России оптово-распределительных центров для сбыта сельскохозяйственной продукции.

¹⁴ Голикова Т. Антикризисный план пока не дал ощутимых результатов / Газета.ru. 24.12.2015 (<http://www.gazeta.ru/business/2015/12/24/7988807.shtml>).

методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации¹⁵ в целом не препятствуют исполнителю реализовать такую стратегию.

Факт освоения денег исполнителями интерпретируется как критерий успешности мероприятия. Так, Минсельхоз России в 2014 г. отчитался, что за 2013–2014 гг. оказана помощь почти 6000 начинающим фермерам, произведено сельскохозяйственной продукции на 2,3 млрд руб. При этом только в 2014 г. из федерального бюджета на поддержку начинающих фермеров выделено 1,9 млрд руб., т. е. почти столько же, сколько фермеры, получившие эту поддержку, произвели за два года¹⁶.

Налицо очевидная неэффективность, и она запрограммирована самой сутью принимаемых мер. Поддержка начинающих фермеров (гранты на создание и развитие КФХ, единовременная помощь на бытовое обустройство начинающих фермеров), предусмотренная Государственной программой развития сельского хозяйства, сегодня не способна стимулировать реальный рост числа хозяйств и объемов их производства, которые сдерживаются отсутствием рынков сбыта, длительным периодом оборачиваемости, высокими рисками в секторе, в т. ч. вызванными искажением конкуренции, вымыванием из села наиболее активных жителей и т. д. Меры поддержки не решают, по сути, ни одного из этих вопросов. И тем не менее конструктивных изменений в программе поддержки фермеров не планируется, такой дискуссии просто нет.

Вызывают вопросы и другие мероприятия Государственной программы развития сельского хозяйства. Субсидирование процентной ставки (особенно по краткосрочным кредитам) приводит к излишней (часто ненужной) закредитованности хозяйств, при том что бюджет не всегда выполняет свои обязательства по срокам и объемам, не создаются стимулы для эффективных хозяйств, использующих собственный капитал. Достаточно схожая ситуация с несвязанным субсидированием, которое стимулирует примитивизацию агротехники в слабых хозяйствах, но не способно придать им импульс к развитию.

При экспертизе программ оцениваются показатели, заложенные ответственными исполнителями, которые не заинтересованы устанавливать себе слишком высокие цели, чтобы быть уверенными в их достижении. Остаются возможности по манипулированию этими показателями.

«В течение года вы можете вносить изменения в эти документы, перебрасывать деньги (путем внесения изменений в закон о бюджете или сводную бюджетную роспись), и все это может оказывать непосредственное влияние на целевые показатели. Измените показатели — и у вас будет несопоставимость значений между планом и фактом; измените финансирование без корректировки показателей — получите критику в необоснованности и отсутствии связи между ними»¹⁷.

Манипулирование индикаторами отчасти обусловлено отсутствием встроенного механизма корректирующих действий, позволяющих принять тактические решения об увеличении или сокращении объемов финансирования мероприятия, синхронизации его с другими мероприятиями и т. п.

При этом общее количество индикаторов явно избыточно (по оценкам Счетной палаты, в 2016 г. исполнение госпрограмм будет осуществляться по 1962 показателям¹⁸), что

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

¹⁶ Из выступления министра сельского хозяйства России Н. В. Федорова на заседании Правительства / Официальный интернет-портал Минсельхоза России (<http://www.mcx.ru/news/news/show/29603.htm>).

¹⁷ Соколов И. А. Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ».

¹⁸ Аудит государственных программ Российской Федерации. Доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации, Председателя Совета КСО при Счетной палате Т. А. Голиковой на совместном заседании Президиума и Совета КСО при Счетной палате.

вкупе с неадекватной статистикой и возможностью коррекции программ исполнителями дискредитирует саму идею целевых индикаторов. Тем более что программы не содержат увязки целевых индикаторов и выбранных инструментов их достижения.

Механизмы реализации программ не формализованы, а упоминающиеся в подпрограммах мероприятия имеют исключительно ресурсный, бюджетно-распорядительный смысл. При реализации мероприятий возникает много «серых зон» в принятии решений (определение объемов финансирования, определение порядка работы конкурсных комиссий, требований к заявителям и т. д.).

Программами никак не предусматривается целевая аудитория — не расставлены приоритеты по регионам, типам хозяйств и т. д., что в одних случаях приводит к «размазыванию» поддержки (погектарные выплаты в Государственной программе развития сельского хозяйства), в других — наоборот, к концентрации бюджетных средств у крупнейших холдингов, имеющих лоббистские возможности.

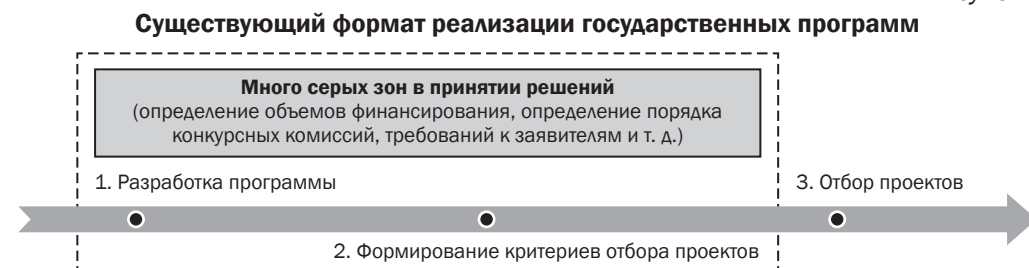
Неопределенность в отношении целевой аудитории не позволяет оценить адекватность выбранного направления стимулирования и обеспечить поддержку в оптимальное для сельхозпроизводителя время и в оптимальном объеме. Предусмотренный объем поддержки должен быть достаточным для всех производителей целевой группы, либо должны быть описаны и обоснованы конкретные конкурсные механизмы, позволяющие справедливо распределить поддержку между отдельными участниками.

Все это делает программы удобными для чиновников, но малопривлекательными для финансируемого развития экономики. Наличие «серых зон» позволяет исполнителям отказаться от разработки качественных программ, делать их по шаблону, сводя управляющее воздействие к «подкручиванию» показателей.

ПРЕИМУЩЕСТВА ПРОЕКТНОГО ФОРМАТА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСПРОГРАММ

Минфин России с 2008 г. проводит ежеквартальную оценку качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти — главных администраторов средств федерального бюджета (включая средства, выделяемые по государственным программам), которая затрагивает такие основные компоненты, как среднесрочное финансовое планирование, исполнение бюджета в части расходов, учет и отчетность, контроль и аудит. За период мониторинга уровень финансового менеджмента в исследуемых ведомствах значительно повысился, однако оценка имеет еще больший потенциал и может использоваться для принятия управленческих решений, выявления и ликвидации системных проблем финансового менеджмента в федеральных ведомствах¹⁹, а также на уровне субъектов РФ.

Рисунок 1



Источник: составлено автором.

¹⁹ Бычков С. С., Болдырь А. А., Лавров А. М. Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 5–15.

Отказаться сегодня от государственных программ нельзя, но крайне важно дополнять их проектными механизмами, адаптирующими ресурсы, заложенные в программах, под те задачи (проекты), которые могут: 1) давать результат в короткий срок; 2) обеспечивать максимальную бюджетную и социальную эффективность (нецелесообразно поддерживать проекты, в которых нельзя оценить выгоды для государства); 3) обеспечивать межрегиональную интеграцию; 4) обеспечивать межотраслевую интеграцию; 5) обеспечивать мультипликативный эффект (в т. ч. за счет синхронизации подпрограмм между собой).

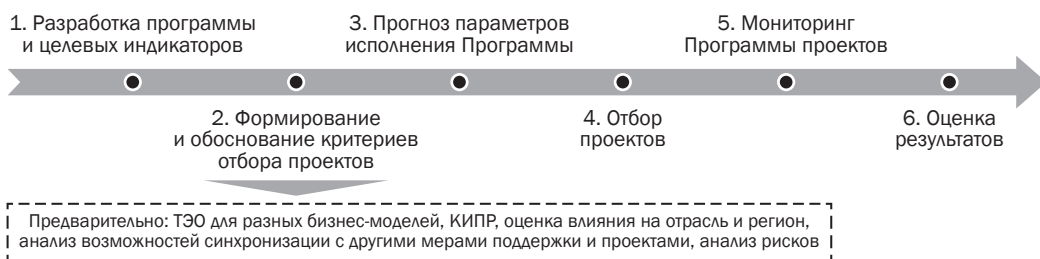
Использовать заявленные критерии можно только в проектном формате реализации программ. «Проектный подход к управлению бюджетными средствами становится все актуальнее, и это вполне объяснимо — программа не порождает расходных обязательств в отличие от инвестиционных проектов, реализуемых через выстраивание договорных отношений между их участниками. <...> проект — это способ выбрать наилучшую технологию объединения ресурсов для решения той или иной задачи»²⁰.

При этом проектный формат реализации государственных программ должен предусматривать детальную проработку не только механизмов самой программы, но и прогнозирование развития получателей поддержки. Таким образом, уже при разработке программы целесообразно формировать предварительные критерии отбора проектов, опираясь на документы, традиционные для любого инвестиционного проекта — бизнес-модель, ТЭО, финансовую модель. Ведь именно инвестиционный проект или группа проектов являются в конечном итоге содержанием и целью программы. Но, учитывая государственные интересы, они должны быть дополнены паспортом комплексного инвестиционного проекта (КИПР), оценкой влияния на отрасль и регион, анализом возможностей синхронизации с другими мерами поддержки и проектами, анализом отраслевых рисков.

Как результат, уже при планировании программы появляется возможность учесть потребность не только в инвестиционных ресурсах на создание объекта, но и в операционных, необходимых для правильной эксплуатации объекта и выполнения им программных функций.

Рисунок 2

Проектный формат реализации государственных программ



Источник: составлено автором.

К сожалению, на текущий момент эти вопросы остаются за рамками разработки и реализации госпрограмм. «Сейчас при бюджетных инвестициях мы обосновываем их объемы прямыми результатами (техническими и функциональными параметрами возводимых объектов), однако вопрос о том, за счет каких источников этот объект будет содержаться, остается за рамками документа. Нигде в мировой практике нет инструментов, по которым предусматриваются расходы на строительство, а эксплуатационные выпадают. Мы инициируем строительство инвестиционных объектов, а потом всю эксплуатационную

²⁰ Соколов И. А. Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ».

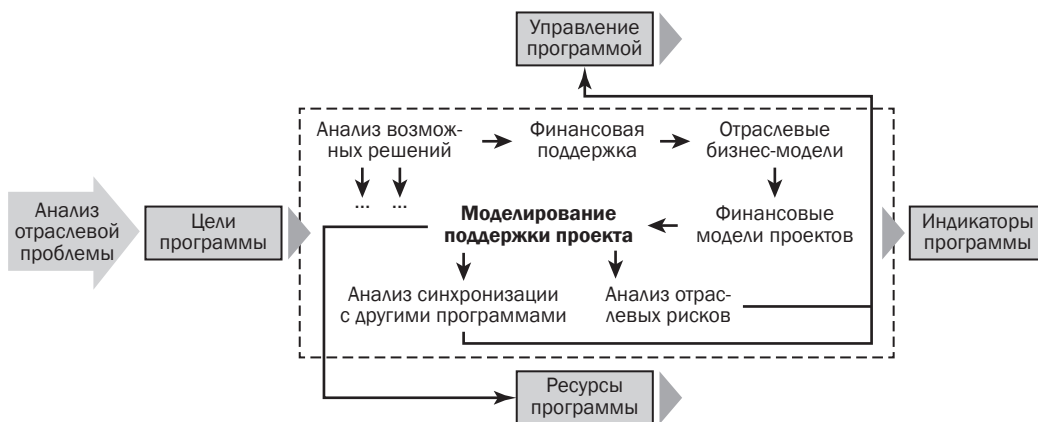
компоненту непонятно кто должен осуществлять, и каждый год эти расходы в рамках закона о бюджете нужно обосновывать»²¹.

Проектный формат позволяет осуществить прогноз параметров исполнения программы и при необходимости вернуться к разработке, внести коррективы, чтобы добиться выполнения целевых индикаторов. Основные подходы к оценке результативности программы заключаются в соизмерении издержек и выгод, сравнении действительных результатов политики с возможными результатами развития ситуации без осуществления данной политики, оценке отдельных индикаторов, оценке степени достижения поставленных целей²². Только после этого можно начинать отбирать проекты, инициируя параллельный мониторинг развития отдельных проектов и программы в целом.

Не исключено, что на следующем этапе использование проектного формата может сопровождаться оптимизацией количества мероприятий поддержки (например, за счет их консолидации в «единые» отраслевые субсидии²³ или предоставления субъектам РФ блочных широкоцелевых грантов, в отношении которых акцент при контроле должен делаться не на целевом характере их использования, а на достижении поставленных содержательных целей²⁴).

Рисунок 3

Предлагаемая схема обоснования мероприятий государственной программы



Источник: составлено автором.

Таким образом, полагаем, что в существующем виде программный подход к государственному управлению в отраслях экономики требует серьезной коррекции. В первую очередь необходимо:

- уточнить и конкретизировать цели существующих программ, определить порядок их согласования с отраслевыми приоритетами, отраженными, например, в отраслевых стратегиях;
- разработать требования к обоснованию состава мероприятий, объемов их финансирования, включая подготовку типовых финансовых моделей и ТЭО по ключевым направлениям программ;

²¹ Соколов И. А. Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ».

²² Михеева Н. Н., Ананьева Р. И. Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования // Регион: экономика и социология. 2011. № 3. С. 39–57.

²³ Голикова Т. Антикризисный план пока не дал ощутимых результатов.

²⁴ Дерюгин А. Н., Назаров В. С., Мамедов А. А. Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3. С. 5–19.

- обеспечить синхронизацию отдельных мероприятий внутри программы, а также между программами различных ведомств, выделить отдельные пункты в программе или пояснительной записке к программе, отражающие взаимосвязанные мероприятия;
- уточнить методические рекомендации определения целевых индикаторов программ, их согласования с целями и задачами, увязки с выбранными инструментами их достижения (при общем сокращении их количества);
- усилить ответственность за недостижение целевых индикаторов не только со стороны субъектов РФ, но и со стороны федеральных органов исполнительной власти (возможно, используя опыт оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти, реализуемой Минфином России с 2008 г.);
- обеспечить формализацию механизма реализации программы и отдельных мероприятий, предусмотрев их целевую аудиторию;
- проанализировать возможность распределения субсидий законом о бюджете, что может позволить не только сократить административные процедуры и оптимизировать затраты, но и обеспечить предсказуемость федеральной поддержки для субъектов РФ.

Для всех ключевых направлений программы, определяемых по объемам планируемых бюджетных расходов, необходимо использовать исключительно проектный формат реализации, который предполагает со стороны исполнителя более детальную проработку мероприятий программы, тщательный анализ вплоть до конкретных проектов и предприятий.

Библиография

1. Постановление Правительства РФ от 30.09.2014 № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».
2. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».
3. Приказ Минсельхоза России от 11.02.2015 № 46 (в ред. Приказа Минсельхоза России от 18.05.2015 № 196) «Об утверждении документов, предусмотренных Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку отдельных подотраслей растениеводства, утвержденных постановлением Правительства РФ от 12.12.2012 № 1295».
4. Быков П. Ю., Гайнутдинов Н. А., Леонов О. А., Смирнов М. А. и др. Стратегии развития малого бизнеса в кризисный период. М.: Куна, 2009.
5. Бычков С. С., Болдырь А. А., Лавров А. М. Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти // Научно-исследовательский институт. Финансовый журнал. 2015. № 3.
6. Дерюгин А. Н., Назаров В. С., Мамедов А. А. Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения // Научно-исследовательский институт. Финансовый журнал. 2014. № 3.
7. Кадочников П. А. Перспективные вопросы расширения участия России в глобальных цепочках добавленной стоимости // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 2.
8. Княгинин В. Н., Щедровицкий П. Г. Промышленная политика России. Кто оплатит издержки глобализации. М.: Европа, 2005.
9. Михеева Н. Н., Ананьева Р. И. Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования // Регион: экономика и социология. 2011. № 3.
10. Никольский С. А. Аграрный курс России (Мировоззрение реформаторов и практика аграрных реформ в социально-экономическом, экономическом и философском контекстах). М.: КолосС, 2003.
11. Российский и зарубежный опыт стимулирования частных инвестиций: инвентаризация налоговых льгот и прочих мер поддержки: моногр. М.: Научно-исследовательский финансовый институт, 2014.
12. Рыкова И. Н., Смирнов М. А. Проблемы и перспективы развития в России оптово-распределительных центров для сбыта сельскохозяйственной продукции // Финансовая аналитика. 2014. № 34.
13. Смирнов М. А. Территории опережающего социально-экономического развития: высокие риски и необходимость активной отраслевой государственной политики // Финансовая аналитика. 2015. № 16.
14. Голикова Т. Антикризисный план пока не дал ощутимых результатов [Электронный ресурс] / Газета.ru. 24.12.2015. Режим доступа: <http://www.gazeta.ru/business/2015/12/24/7988807.shtml>.
15. Соколов И. А. Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2.