

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД ПЛАНИРОВАНИЯ КАК ОСНОВА СОЗДАНИЯ НОВОЙ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ РОССИИ

© 2013 Звягинцев Петр Семенович

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук

117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32

E-mail: petrz@bk.ru

Обосновано использование программно-целевого метода планирования в целях научно-технического развития страны. Приведены расходы федерального бюджета на федеральные целевые программы за ряд лет. Перечислены недостатки при разработке и реализации федеральных целевых программ, которые не дают российской экономике достигнуть значимых позитивных результатов в части создания новой индустриализации России.

Ключевые слова: программно-целевой метод планирования, государственная программа, федеральные целевые программы, расходы федерального бюджета, новые технологии, новая индустриализация.

Программно-целевой метод планирования (program-objective methods in planning) - метод, при котором цели плана увязываются с ресурсами с помощью программ. Он основан на применение системного подхода и предполагает формулирование целей экономического развития, их разделение на подцели, выявление ресурсов, необходимых для их согласованной реализации и определения результатов.

Сущность программно-целевого метода планирования заключается в отборе основных целей социального, экономического и научно-технического развития, в разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами с учетом эффективного их использования. Программно-целевое планирование построено по логической схеме “цели - пути - способы - средства - результат”¹.

Особенностью данного метода планирования является не просто прогнозирование будущих состояний системы, а составление конкретной программы достижения желаемых результатов. Программно-целевой метод планирования “активен”, он позволяет не только наблюдать ситуацию, но и влиять на ее последствия, что выгодно отличает его от большинства других методов².

Программно-целевой метод планирования является одним из основных инструментов формирования бюджета, ориентированного на результат, и наиболее ярко выражает его основные принципы. Этот метод заключается в установлении или отборе приоритетных целей и задач исполь-

зования бюджетных средств и в разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в заданные сроки.

Программно-целевой метод планирования расходов способствует соблюдению единого подхода к рациональному использованию средств для решения наиболее острых проблем государства, региона, муниципального образования и является инструментом выравнивания экономического развития отдельных территорий.

В основу программно-целевого подхода положена система программ, которые реализуются государственными органами разного уровня, государственными органами разного уровня с участием частных компаний или частными компаниями при государственной поддержке.

Программно-целевой метод является одним из наиболее распространенных и эффективных методов государственного регулирования экономики, применяемых в большинстве развитых стран.

Впервые программно-целевой метод был введен в частном секторе. Идея принадлежала американскому предпринимателю, собственнику автомобилестроительной компании “Форд” Линдону Джонсону, который в то время был президентом США. В середине 1960-х гг. министр обороны США Роберт Макнамара перехватил эту идею и решил применить ее в министерстве, которое он возглавлял. Со временем было принято решение об использовании данного метода во всех министерствах США³.

Эта мысль подтверждается примерами из практики развитых капиталистических стран,

имеющих богатый положительный опыт подобной работы: комплексная территориальная программа “Долина реки Теннесси” в США, программа поддержки малого и среднего бизнеса в Германии, научно-техническая и образовательная программа “Эурека” в ЕЭС и др.⁴

Программно-целевой подход к управлению экономикой региона получил широкое распространение в ФРГ, где методами регионального программирования осуществляется воздействие на развитие 2/3 территории ФРГ, 40% территории Великобритании, 90% территории Норвегии, отстающих в экономическом развитии регионов Италии и Швеции. Большинство стран с рыночной экономикой используют элементы этого метода в бюджетном процессе, прежде всего Канада, страны Европы, Новая Зеландия, Австралия, и много других, среди которых и страны бывшего Советского Союза. Отдельно значительных успехов в использовании программно-целевого метода достигли страны Балтии и Казахстан. Сегодня большинство стран ЕС помогают другим странам в форме программ, направленных на достижение конкретных результатов.

Программно-целевой метод планирования используют также и международные финансовые организации: Международный валютный фонд, Всемирный банк, которые предоставляют свои займы другим странам по определенным программам. Это отдельно программа расширенного финансирования, программные системные займы для реализации конкретных проектов в разных отраслях экономики. Все данные программы четко описывают цель и ожидаемые результаты от направления средств в ту или иную отрасль.

В СССР программно-целевой метод был реализован в плане ГОЭЛРО, разработанном в 1920 г. Темпы, запроектированные в плане ГОЭЛРО, не имели аналогов во всей прошлой экономической истории. Ленинский план ГОЭЛРО по своему содержанию, по форме и организации его разработки представлял крупнейшую комплексную целевую программу.

В 60-80-е гг. XX в. в СССР целевые комплексные программы получили широкое распространение как важнейшие составные части государственных перспективных планов экономического и социального развития. В их составе выделялись научно-технические, экономические, социальные, региональные, экологические программы, а также программы развития отдельных тер-

риториально-производственных комплексов. Исходную базу для программных разработок в данный период составляли такие крупномасштабные предплановые обоснования, как Комплексная программа научно-технического прогресса СССР и его социально-экономических последствий на прогнозный период до 20 лет и Генеральная схема развития и размещения производительных сил СССР на прогнозный период до 15 лет с более детальной проработкой прогнозных показателей на ближайшее пятилетие. Эти документы разрабатывались как в целом по стране, так и по отдельным отраслям народного хозяйства.

Однако игнорирование основных принципов и требований программно-целевого подхода - “директивный” характер выбора проблем для программной проработки вместо научного анализа, планирование без формирования системы управления программой, способной осуществлять ее реализацию, отсутствие контроля и координации в процессе выполнения и др. - приводило к низкой результативности использования программно-целевого метода в период существования планово-административной системы.

В России внедрение программно-целевого метода началось с 2004 г., когда на федеральном уровне была принята Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 гг. Позже была принята программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. за счет расширения практики внедрения программно-целевых методов в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Применение программно-целевого планирования в российской экономике было вызвано высоким уровнем теоретической и методической разработки этой формы планирования, достигнутого в советский период, а также тем, что он показал высокую эффективность его использования в странах с рыночной экономикой.

Важным инструментом программно-целевого метода являются целевые программы, позволяющие в рамках данного метода объединить усилия для комплексного и системного решения среднесрочных и долгосрочных проблем экономической политики страны.

Согласно действующему законодательству, федеральные целевые программы и межгосударственные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, пред-

ставляют собой “увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации, а также инновационное развитие экономики”⁵.

Целевые программы являются одним из важнейших средств реализации структурной политики государства, активного воздействия на его социально-экономическое развитие и должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных и научно-технических проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти.

Бюджетным кодексом Российской Федерации закрепляются три основные формы использования программно-целевых методов финансирования в бюджетном процессе: долгосрочная целевая программа, ведомственная целевая программа и федеральная адресная инвестиционная программа⁶.

В Постановлении Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 “Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации” федеральные целевые программы и ведомственные целевые программы объединены в государственные программы⁷.

Государственной программой является система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей госу-

дарственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности.

Государственные программы разрабатываются исходя из положений концепций долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период, федеральных законов, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти.

Расходы федерального бюджета на федеральные целевые программы (ФЦП) в 2006-2012 гг. представлены в таблице и на рисунке.

Анализ данных таблицы показывает, что расходы бюджетных средств на федеральные целевые программы с 2006 по 2009 г. ежегодно увеличивались и рост их составил 238,16% в 2009 г. по сравнению с 2006 г.

В 2010 г. расходы бюджетных средств на федеральные целевые программы сократились по сравнению с 2009 г. В 2011 -2012 гг. расходы бюджетных средств на федеральные целевые программы вновь возросли, и рост их составил в 2012 г. 18,1 % по сравнению с 2011 г. За семь лет (2006-2012) расходы бюджетных средств на федеральные целевые программы увеличились на 273,61 %. Однако с учетом инфляции расходы бюджетных средств на федеральные целевые программы увеличились только на 100,61 % в 2012 г. по сравнению с 2006 г.

Удельный вес федеральных целевых программ в валовом внутреннем продукте составил 1,41 % в 2006 г. и 1,66 % в 2012 г., т.е. незначительно увеличился.

Доля федеральных целевых программ в валовом внутреннем продукте и расходах федерального бюджета России в 2006-2012 гг.*

№ п/п	Показатели	Единица измерения	Годы						
			2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	Валовой внутренний продукт	млрд руб.	26917,2	33247,5	41276,8	38807,2	46308,5	55799,6	62599,1
2	Расходы бюджета, всего	млрд руб.	4284,8	5986,6	6729,8	8686,3	9054,07	9651,0	11400,3
3	Расходы на ФЦП	млрд руб.	380,00	454,10	774,72	905,02	764,7	879,0	1039,7
4	Удельный вес ФЦП в ВВП	%	1,41	1,37	1,88	2,33	1,66	1,58	1,66
	Удельный вес ФЦП в расходах бюджета	%	8,87	7,59	11,51	10,42	8,45	9,11	9,12
3	Индекс ФЦП, % к 2006 г.	%	100,00	119,51	203,87	238,16	201,24	231,32	273,61
4	Инфляция, % к 2006 г.	%	-	11,9	26,8	41,4	53,8	63,2	73,0

* URL: <http://www.roskazna.ru/federalnogo-byudzheta-rf/yi/?accesseble=true>.

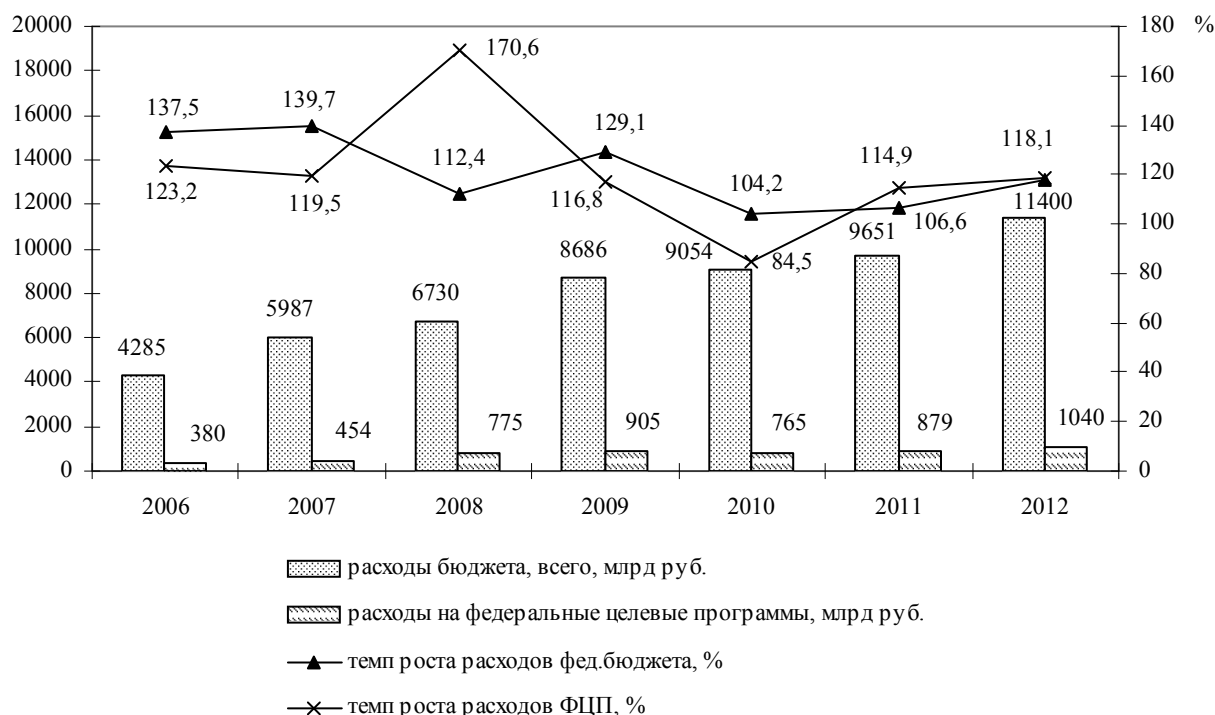


Рис. Расходы федерального бюджета России, включая и федеральные целевые программы, в 2006-2012 гг.

В расходах бюджета за анализируемый период удельный вес федеральных целевых программ составляет от 7,59 (2007) до 10,42 % (2009).

Учитывая, что новая индустриализация - это обновление промышленности на новой технологической основе, финансирование федеральных целевых программ (ФЦП), связанных с технологиями, должно быть значительно больше.

Несмотря на внимание, уделяемое государством разработке и экспертизе федеральных целевых программ, результаты их осуществления пока не дают российской экономике значимых позитивных результатов. Это вызвано не только небольшим бюджетным финансированием ФЦП в части раздела развития высоких технологий, но и тем, что данные программы, как показывает опыт, плохо выполняются. Для выполнения федеральных целевых программ проводятся открытые конкурсы, в которых предусмотрены такие условия, как снижение финансирования программ, уменьшение сроков их выполнения и др. Как правило, конкурсы выигрывают особо приближенные к организаторам фирмы. Например, программы по технологиям (станкостроение) в основном выигрывает учебный институт "Станкин", а точнее, центр при нем. Выполнить эти программы он не может и поэтому, оставляя у себя 30 % финансирования, передает программы другим

организациям для их выполнения. Учитывая "откаты", до разработчиков программ доходит не больше 50 % финансовых средств, выделенных государством.

По данным Минэкономразвития, несмотря на значительные затраты, по "Стратегии развития науки и инноваций в РФ до 2015 г." многие плановые показатели достигнуты не были. Например, хотя доля инновационной продукции в производстве выросла с 5,4 % в 2006 г. до 6,1 % в 2011 г., доля технологически инновационной продукции в экспорте промышленной продукции сократилась с 12,5 % в 2003 г. до 4,9 % в 2011 г.

Следует отметить, что для выполнения федеральных целевых программ необходимо проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Эти работы в СССР выполняли отраслевые промышленные научно-исследовательские институты, система которых сегодня практически развалена. В институтах проводились прикладные исследования, конструкторские и технологические разработки с использованием результатов отечественных и мировых фундаментальных исследований, осуществляемых академическими институтами, техническими вузами и университетами. В них находили практическое применение инновации и осуществлялось их внедрение при разработке лучших об-

разцов техники, машин, оборудования. Поэтому в СССР доля предприятий, осуществляющих новаторскую деятельность, составляла около 50 %, а в России технологическими инновациями занимаются не более 8,9 %. В Восточной Европе этот показатель составляет 25-30 %, в Западной Европе - более 40-50 %. Доля новых для рынка инновационных товаров, работ и услуг в России в 2011 г. составила 0,8 %, в Польше - 4,5 %, в Германии - 3,3 %, Португалии - 8,6 %. Большинство технологий и инноваций, создаваемых в России, являются имитационными, т.е. представляют собой результат копирования зарубежных технологий. Доля принципиально новых производственных технологий в 1997-2012 гг. составила всего 10 %⁸.

Конечным результатом федеральных целевых программ должен быть не единичный разработанный продукт, а продукция, изготавливаемая как минимум на пилотном производстве. Для этого в реализации федеральных целевых программ должны участвовать и предприятия, которые также вкладывают свои ресурсы и несут определенный риск, если разработанная новая продукция не будет обладать новыми, востребованными качествами.

Федеральные целевые программы и государственные программы имеют много и других недостатков: затягиваются сроки разработки и утверждения ФЦП, подготовки проектно-сметной документации и оформления регистрационных документов; несвоевременно вносятся изменения в действующие ФЦП; систематически нарушается проведение конкурсных процедур; не все федеральные целевые программы базируются на четко определенных количественных и качественных показателях экономической и социальной результативности программ, увязанных с их ресурсным обеспечением; не содержат четко определенных приоритетов государственной инвестиционной политики и др.⁹

В то же время следует отметить, что, несмотря на многие перечисленные выше недостатки, федеральные целевые программы оказали влияние на некоторое улучшение ситуации в сфере науки и технологий, связанное с ростом бюджетного финансирования исследований и разработок. Процесс создания новых технологий в России характеризуется постепенным ростом: начиная с 2000 г. общее число созданных в Рос-

сии передовых производственных технологий увеличилось в 1,7 раза (с 688 технологий в 2000 г. до 1138 технологий в 2011 г.), а число аналогичных технологий, созданных в промышленности, возросло в 2 раза (с 190 технологий в 2000 г. до 371 технологии в 2011 г.)¹⁰.

Возросшая активность научно-технической деятельности в России создает условия для ускоренного развития важнейших технологических направлений и реализации на их основе ряда высокотехнологичных рыночных продуктов, конкурентоспособных на внутренних и мировых рынках.

Инновационная модель экономического роста предполагает способность не только производить новые знания, воплощенные в новые технологии, но и эффективно внедрять эти технологии в производство с использованием соответствующих видов новой техники.

Для новой индустриализации, наряду с новыми технологиями, необходима развитая промышленная база для производства оборудования, требуемого другими секторами экономики. Не случайно лидируют в инновационной экономике страны с развитым промышленным потенциалом, прежде всего, с современным машиностроением и приборостроением. Эти отрасли выступают ядром национальных инновационных систем, так как они формируют устойчивый спрос на технологические инновации и содействуют их практическому освоению в производственных процессах.

Опыт стран - технологических лидеров - показывает: переход к пятому и, тем более, к шестому технологическим укладам невозможен без проведения активной государственной промышленной политики и в инновационно-инвестиционной, и в институциональной областях. Для российской экономики в конкретно сложившихся условиях данное требование становится безусловным императивом. Именно для этого разработана Минпромторгом России Государственная программа "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности на период до 2020 года"¹¹.

Таким образом, использование программно-целевого метода планирования, устранение вышеперечисленных недостатков и увеличение финансирования федеральных целевых программ создаст основы для новой индустриализации России.

¹ В плане достижения конкретных результатов и их мониторинга представляет интерес статья: *Зельднер А.Г.*

Место стратегирования в понятийно-категориальной системе прогнозирования // Экономические науки. 2012. № 8.

² Борисов Е. Ф. Экономическая теория. М., 2008. С. 321.

³ Бюджетный менеджмент: Підручник // В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; за заг. ред. В. Федосова. Киев, 2004.

⁴ Федоренко Н. П. Россия: уроки прошлого и лики будущего. М., 2000. С. 372-373.

⁵ Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 июня 1995 г. № 594: [с изм., утв. Постановлением Правительства Рос. Федерации от 25 дек. 2004 г. № 842] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5506.

⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации: [31 июля 1998 г. № 145-ФЗ]: [с изм. от 1, 6 дек. 2007 г.]. Гл. 20. URL: www.arbitratus.ru/laws/budget_code.

⁷ Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 2 авг. 2010 г. № 588. URL: <http://base.garant.ru/198991>.

⁸ Соколов А. Имитация инноваций: Россия отстает даже от развивающихся стран. URL: <http://top.rbc.ru/economics/17/10/2013/882656.shtml>.

⁹ Звягинцев П. С. Государственные программы и проекты - как способ реализации инвестиционной и инновационной политики государства // Инвестиции и инновации. 2011. № 1.

¹⁰ Итоги социально-экономического развития Российской Федерации в 2001-2012 годах. URL: http://base.garant.ru/70309010/#block_1.

¹¹ Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу: [утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р]. М., 2000.

Поступила в редакцию 01.08.2013 г.