

DOI: 10.26794/1999-849X-2018-11-3-77-82
УДК 338.2:332.02(045)

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ИНВЕСТИЦИОННОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ ДЕЛОВОЙ АКТИВНОСТИ*

Мастеров Андрей Игоревич,

*канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник Центра финансовой политики Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
andrey-masterov@yandex.ru*

В статье рассматриваются вопросы использования методологии программно-целевого бюджетирования в целях инвестиционного стимулирования деловой активности в наиболее проблемных отраслях экономики. *Предмет исследования* – динамика деловой активности в ключевых отраслях экономики под влиянием негативных факторов экономического и геополитического характера. *Цели работы* – выявление ключевых причин, оказывающих негативное влияние на экономический рост и поиск вариантов инвестиционного стимулирования деловой активности в наиболее проблемных отраслях экономики с использованием средств государственного бюджета.

Сделан вывод, что существующая практика инвестирования бюджетных средств связана со значительными рисками и недостаточной обоснованностью принимаемых инвестиционных решений. Поэтому представляет интерес американская практика применения подходов программно-целевого бюджетирования при реализации крупных инвестиционных инфраструктурных проектов за счет средств государственного бюджета.

По результатам проведенного исследования предложены способы повышения эффективности применения инструментария программно-целевого бюджетирования в отечественных условиях.

Ключевые слова: инвестиционные проекты; деловая активность; программно-целевое бюджетирование; инвестиционное стимулирование; государственный бюджет.

Program-Target Budgeting as a Tool for Investment Stimulation of Business

**Masterov Andrey I., PhD (Economics), leading researcher, the Center for Financial Policy of the Public Finance Department, Financial University, Moscow, Russia
andrey-masterov@yandex.ru**

The paper discusses the use of the program-targeted budgeting methodology in the investment stimulation of business in the most problem sectors of the economy. *The subject of the study* is the dynamics of business activity in key economic sectors adversely affected by factors of the economic and geopolitical nature. *The purposes of the study* were to identify the key factors that have a negative impact on economic growth and seek options for investment stimulation of business activities in the most problem sectors of the economy using state budget funds.

It is concluded that the current practice of budget investment is associated with significant risks and poor justification of investment decisions. Therefore, the American practice of the program budgeting in the implementation of large investment infrastructure projects using budget funds seems to be advantageous. Based on the research findings, methods for increasing the effectiveness of program-target budgeting tools under the Russian conditions are proposed.

Keywords: investment projects; business activity; program-target budgeting; investment stimulation; state budget.

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

Необходимость государственного инвестиционного стимулирования деловой активности

Экономическая ситуация, складывающаяся в России, отличается нестабильностью и вызвана значительным уровнем неопределенности [1]. В последние годы произошло погружение российской экономики в состояние стагнации, которая в 2015–2016 гг. под влиянием негативных внутренних и внешних экономических и политических факторов перешла в рецессию. Среди ключевых причин сложившейся ситуации можно выделить:

- ухудшение инвестиционного климата в стране, что выразилось в сокращении инвестиций в российскую экономику и массовом оттоке капитала за рубеж. Отчетливо данная проблема стала проявляться в 2012–2013 гг., когда начало происходить замедление прироста инвестиций в основной капитал. Так, если в 2011 г. прирост инвестиций в основной капитал по сравнению с предыдущим годом составил 10,8%, то в 2012 и 2013 гг. данный показатель снизился соответственно до 6,8 и 0,8%. В 2014 г. на фоне продолжающегося нарастания проблем в российской экономике произошло резкое обострение мировой геополитической обстановки, что привело к введению экономических санкций. В этих условиях начался усиленный отток капитала за рубеж, который продолжился в 2015–2016 гг., достигнув в 2015 г. 10,1%;

- наличие структурных диспропорций в российской экономике, что выразилось в том числе в заметной дифференциации различных отраслей экономики по динамике индекса физического объема ВВП и валовой добавленной стоимости в разрезе отдельных отраслей. Так, если в таких отраслях, как сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство, в последние годы сохраняется положительная динамика данных показателей, несмотря на рецессию 2015–2016 гг. (что особенно ярко выражено в сельскохозяйственной отрасли), то ряд отраслей характеризуется либо устойчиво негативной динамикой (например, строительство, где снижение происходит с 2013 г.), либо демонстрируется заметная чувствительность к негативным кризисным явлениям в российской экономике (что происходит в таких отраслях, как транспорт

и связь, обрабатывающие производства и др., где в 2015 г. наблюдалось значительное снижение индекса физического объема ВВП и валовой добавленной стоимости). В этих условиях приходится констатировать, что, несмотря на постоянно ставящиеся начиная с 2000 г. задачи структурной перестройки экономики на базе ее коренного технологического обновления, каких-либо статистически значимых результатов достигнуто не было [2]. Наиболее острыми остаются отсутствие экономических стимулов для привлечения частного капитала в секторы интеллектуального, высокотехнологичного труда, ограничение доступа к рынкам сбыта продукции малого и среднего предпринимательства, а также административные барьеры на пути развития отечественных производительных сил [3, с. 38];

- прогрессирующий в последние 20–25 лет износ основных средств, а в ряде отраслей, таких как транспорт и связь, добыча полезных ископаемых, здравоохранение, имеющих важнейшее значение для экономики и населения страны, при этом степень износа приблизилась в последние годы к критическим значениям. Вследствие многолетнего недостатка капиталовложений возникает вопрос: смогут ли в ближайшие годы российские предприятия использовать новые, более производительные основные фонды либо российская экономика проиграет конкурентную борьбу [4, с. 134]?

В условиях дефицита инвестиций и высокого уровня износа основных средств происходит снижение производительности труда (в 2015–2016 гг. данная тенденция наблюдалась в большинстве отраслей, за исключением сельского хозяйства), падает конкурентоспособность предприятий как на российском, так и на мировом рынках. Ситуация осложняется уменьшением реально располагаемых денежных доходов населения в 2014–2016 гг. и снижением платежеспособного спроса. Как следствие, многие отечественные предприятия, с одной стороны, сталкиваются с низким уровнем спроса на продукцию, что является следствием как снижения платежеспособности населения, так и падением конкурентоспособности самих предприятий по причине устаревания и износа основных средств; с другой стороны, предприятия оказываются лишенными

доступа к источникам инвестиций по причине массового оттока капитала за рубеж и формирования высоких цен на кредитные ресурсы, что становится причиной лишения их возможности вести рентабельную деятельность в ряде отраслей экономики. В этих условиях происходит снижение деловой активности, как следствие, ухудшаются финансовые результаты деятельности многих предприятий, что создает угрозу массовых банкротств, ликвидации организаций и роста безработицы.

Деловая активность предприятия характеризуется рядом параметров [5], наиболее важными из которых являются объем реализации продукции, товаров, работ, услуг; прибыль; оборачиваемость оборотных средств и др. Снижение конкурентоспособности предприятия, падение спроса на его продукцию негативным образом влияют на деловую активность, создавая угрозу рентабельности деятельности и в конечном счете существованию предприятия. Уменьшение деловой активности предприятий целых отраслей экономики крайне негативно влияет на экономический рост и экономическую ситуацию в целом, создавая предпосылки для развития структурного кризиса и стагнации с угрозой ее перехода в рецессию и развития стагфляции, роста безработицы, увеличения нагрузки на бюджетную систему страны и обострения социальной обстановки в стране.

В условиях дефицита инвестиций и рисков дальнейшего ухудшения инвестиционного климата страны, в том числе вследствие усугубления международной геополитической обстановки, а также критического уровня износа основных средств в ряде отраслей и снижения платежеспособного спроса, возрастает необходимость в государственной инвестиционной поддержке предприятий наиболее депрессивных отраслей экономики. Вместе с тем осуществление данных мероприятий требует увеличения нагрузки на бюджетную систему страны и соответственно эффективности управления инвестициями как в инфраструктурные проекты государственной важности, так и в отрасли экономики, и предприятия, нуждающиеся в государственной поддержке.

До сих пор фактически отсутствует методическое обеспечение планирования разрабатываемых государственных программ, которое, как

правило, осуществляется исходя из ретроспективных данных как текущих, так и аналогичных программ, а во многих случаях и вовсе не подкрепляется прогнозными расчетами, базируясь на интуитивных и субъективных оценках. Утвержденные программы постоянно пересматриваются, сроки и эффективность достижения конечных результатов корректируются, при этом, как правило, не в лучшую сторону. В этих условиях говорить об эффективном механизме поддержки инвестиционных проектов, реализуемых в России, не приходится [6].

Дальнейшее неэффективное инвестирование бюджетных средств из средств Фонда национального благосостояния создает риски ухудшения ситуации со сбалансированностью бюджета [7], а также полного исчерпания суверенных фондов страны.

В этих условиях особый интерес представляют подходы к программно-целевому бюджетированию в качестве инструментария повышения эффективности использования бюджетных ресурсов, в том числе для целей инвестиционного стимулирования деловой активности [8].

Зарубежный опыт применения программно-целевого бюджетирования в целях инвестиционного стимулирования экономики

Впервые попытка применения программных подходов в бюджетной практике была предпринята в США в 1950-х гг. С того времени в этой стране шли процессы интенсивного развития и освоения методологии программно-целевого бюджетирования, которые продолжают и сегодня. При этом вопросы применения программных подходов в бюджетном процессе получили наиболее глубокое развитие и широкое распространение. Процесс становления и развития программно-целевого бюджетирования в США включал различные подходы к разработке программных бюджетов, которые корректировались и видоизменялись с учетом требований времени и возникающих сопутствующих проблем.

В настоящее время ключевые вопросы применения программных подходов в бюджетном процессе регулируются принятым в 1993 г. Федеральным законом «Об оценке результатов

деятельности государственных учреждений» (*Government Performance and Results Acts, GPRA*).

В систему планов и отчетов, которые готовятся в рамках *GPRA*, входят следующие документы:

- стратегический план;
- годовой план;
- отчет о выполнении годового плана.

Согласно требованиям *GPRA* на каждое министерство возлагается обязанность по подготовке *стратегического плана* на пять лет, включающего:

- формулировку главной цели, ради которой министерство существует и работает;
- стратегические долгосрочные цели, реализуемые министерством в рамках выполнения его основных функций;
- цели текущей деятельности, которые, как правило, охватывают ближайшие несколько лет и связаны с достижением стратегических целей (с раскрытием данной взаимосвязи);
- федеральные приоритетные задачи, интегрированные в стратегический план с раскрытием вклада;
- описание ресурсного потенциала и способов его привлечения, необходимого для достижения указанных социально значимых целей;
- методики оценки программ, используемых для пересмотра стратегических целей с графиком будущих оценок;
- описание внешних по отношению к министерству факторов, находящихся вне его контроля, которые в то же время могут влиять на достижение целей (факторы риска, относящиеся к экономической, демографической, социальной, экологической и иной сферам).

Таким образом, стратегический план служит основой для определения текущих целей, а также для измерения социальной эффективности достигнутых результатов. Стратегический план корректируется каждые три года [9, с. 21–24].

На основе стратегического плана определяются краткосрочные цели, которые закрепляются в плане работы на год.

План работы на год содержит целевые показатели объема запланированной работы (количества предоставляемых услуг), социальной и экономической эффективности каждого вида программной деятельности, зафиксированной в бюджете министерства. Кроме того, требования *GPRA* предполагают подготовку министерствами

ежегодного отчета о выполнении годового плана, где сравниваются достигнутые показатели социальной эффективности с запланированными показателями. Если фактические показатели не соответствуют запланированным, министерства должны обосновать причины и определить график мероприятий, которые необходимо выполнить для приведения фактических показателей в соответствие с запланированными показателями. Если же запланированные показатели заведомо недостижимы, министерствам вменяется обязанность представления соответствующих обоснований и предложений.

Разработка стратегических целей, выбор целевых показателей и индикаторов являются важными, но не достаточными условиями для успешного применения программных подходов на практике. Данные вопросы составляют высший уровень программного планирования, регулируемый государственными органами. Однако не менее важной задачей является обеспечение условий для достижения стратегических целей на практике, что подразумевает реализацию отдельных многочисленных проектов (мероприятий), каждый из которых нацелен на решение локальных задач (строительство больниц, железных дорог, аэропортов, техническое переоснащение различных транспортных объектов и т.д.). При всей многочисленности и многообразии этих проектов они должны быть направлены на достижение нескольких стратегических целей конкретного департамента (министерства) и соответствующих им целевых показателей (индикаторов). Роль департаментов (министерств) заключается в выделении бюджетных средств на выполнение конкретных проектов, осуществление контроля и координации планирования и хода выполнения данных проектов для обеспечения достижения стратегических целей.

В качестве примера эффективного механизма, обеспечивающего реализацию стратегических целей министерств и департаментов за счет государственных бюджетных средств, можно привести программу грантов на восстановление экономики посредством инвестиций в транспортную систему — *TIGER (Transportation Investment Generating Economic Recovery)*¹. В основе данной

¹ TIGER Discretionary Grants. URL: <http://www.transportation.gov/tiger> (дата обращения: 16.01.2018).

программы, например Министерства транспорта, лежит конкурс на получение грантов для транспортных проектов, реализация которых внесет значимый вклад в развитие экономики страны, региона или городской агломерации².

В США гранты на восстановление транспортной системы могут служить примером эффективного использования инструментария программно-целевого бюджетирования как при решении проблемы инвестиционного стимулирования важнейших отраслей экономики, так и для повышения эффективности использования бюджетных ресурсов.

Применение методологии анализа «затраты–выгода»

Одно из основных условий для победы в конкурсе на получение гранта *TIGER* заключается в предоставлении кураторам от Министерства транспорта детального проекта с расчетом и обоснованием ожидаемых выгод и результатов от его реализации. Претендент на победу в конкурсе должен показать, как предполагаемые выгоды от проекта повлияют на реализацию стратегических целей Министерства транспорта (безопасность, поддержание надлежащего состояния транспортной инфраструктуры, экономическую конкурентоспособность, качество жизни в обществе и экологическую устойчивость окружающей среды).

Разработка такого плана (который должен представлять собой аргументированный выбор наиболее оптимального с точки зрения соотношения затрат и выгод альтернативного варианта реализации проекта) предполагает проведение анализа «затраты–выгода», который представляет собой аналитическое исследование, основанное на сопоставлении затрат и выгод при принятии решений о реализации тех или иных проектов либо программ, как правило, социальной направленности. Данный вид анализа лежит в основе принятия многих правительственных решений в США и является аналитической процедурой, направленной на обоснование и принятие управленческих решений в условиях ограниченных общественных ресурсов. В за-

дачи анализа входят оценка результативности предлагаемого проекта, его оптимальных масштабов и описание существенных ограничений, связанных с его реализацией. Методология анализа «затраты–выгода» может применяться в проектах, касающихся развития транспортной инфраструктуры, охраны окружающей среды, развития городов и т.д.

Планы, разработанные с использованием подходов анализа «затраты–выгода», предоставляются участниками конкурса в Министерство транспорта, которое проводит оценку подготовленных материалов и определяет победителя конкурса, получающего право на реализацию проекта за счет средств государственного бюджета. Победа в конкурсе присуждается тем претендентам, которые предложили наиболее эффективное использование бюджетных ресурсов с позиции достигнутого общественного эффекта от проекта.

Выводы

В условиях технологического отставания многих важнейших отраслей российской экономики, снижения производительности и конкурентоспособности предприятий, работающих в данных отраслях, с одной стороны, и дефицита, а также высокой стоимости кредитных ресурсов, с другой стороны, решающую роль начинает играть поддержка государства. В ситуации, при которой бюджетная система страны испытывает большое давление, вызванное действием внешних и внутренних экономических, а также геополитических факторов, возрастает значимость эффективного инвестирования ограниченных бюджетных средств в инвестиционные проекты, имеющие большое значение для экономики и инфраструктуры страны. В качестве одного из основных инструментов повышения эффективности инвестирования бюджетных средств может выступать методология программно-целевого бюджетирования, которая может стать важнейшим звеном, позволяющим обеспечивать поиск и тщательное обоснование вариантов наиболее эффективного использования бюджетных средств в целях инвестиционного стимулирования деловой активности в наиболее проблемных отраслях экономики.

² About TIGER Grants. URL: <http://www.transportation.gov/tiger/about> (дата обращения: 16.01.2018).

ЛИТЕРАТУРА

1. Мельничук М.В., Караев А.К. Проблемы восстановления и стимулирования экономического роста в регионах России // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 4. С. 34–38.
2. Бобрик М.А. Кредитование реального сектора экономики // Банковское кредитование. 2014. № 3. С. 22–28.
3. Косов М.Е., Ахмадеев Р.Г. Экономическое неравновесие российского предпринимательства // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 14. С. 33–43.
4. Понкратов В.В., Кузнецов Н.В. Налоговое стимулирование инвестиционной активности в России // Вестник университета (Государственный университет управления). 2017. № 11. С. 134–140.
5. Холдыревская В.Н. К вопросу об эффективном управлении деловой активностью организации // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. 2010. Т 4. № 4. С. 4–6.
6. Косов М.Е., Ахмадеев Р.Г. Замедление роста в промышленном секторе экономики России и его последствия // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 12. С. 25–37.
7. Горлова О.С. Обеспечение сбалансированности федерального бюджета: анализ правовых основ и механизма // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2012. № 45. С. 22–31.
8. Соляникова С.П. Ответственная бюджетная политика в условиях высокого уровня неопределенности: правила разработки и критерии оценки // Инновационное развитие экономики. 2016. № 3–2. С. 91–96.
9. Соколов И.А., Тищенко Т.В., Хрусталева А.А. Программно-целевое управление бюджетом: опыт и перспективы в России: монография. М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2013. 246 с.

REFERENCES

1. Mel'nichuk M.V., Karaev A.K. Problems of recovery and stimulation of economic growth in the regions of Russia [Problemy vosstanovlenija i stimulirovanija jekonomicheskogo rosta v regionah Rossii]. *Problemy jekonomiki i juridicheskoj praktiki = Problems of Economics and legal practice*, 2017, No. 4, pp. 34–38.
2. Bobrik M.A. Lending to the real sector of the economy lending [Kreditovanie real'nogo sektora jekonomiki]. *Bankovskoe kreditovanie = Bank credit*, 2014, No. 3, pp. 22–28.
3. Kosov M.E., Ahmadeev R.G. Economic imbalances of the Russian entrepreneurship [Jekonomicheskoe neravnovesie rossijskogo predprinimatel'stva]. *Nacional'nye interesy: priority i bezopasnost' = National interests: priorities and security*, 2015, No. 14, pp. 33–43.
4. Ponkratov V.V., Kuznecov N.V. Tax incentives for investment activity in Russia [Nalogovoe stimulirovanie investicionnoj aktivnosti v Rossii]. *Vestnik universiteta (Gosudarstvennyj universitet upravlenija) = University Bulletin (State University of management)*, 2017, No. 11, pp. 134–140.
5. Holdyrevskaja V.N. On the question of business activity effective management [K voprosu ob jeffektivnom upravlenii delovoj aktivnost'ju]. *Vestnik Kurskoj gosudarstvennoj sel'skohozejajstvennoj akademii = Bulletin of the Kursk state agricultural Academy*, 2010, Vol. 4, No. 4, pp. 4–6.
6. Kosov M.E., Ahmadeev R.G. Slowdown in the industrial sector of the Russian economy and its consequences [Zamedlenie rosta v promyshlennom sektore jekonomiki Rossii i ego posledstvija]. *Finansovaja analitika: problemy i reshenija = Financial analytics: problems and solutions*, 2015, No. 12, pp. 25–37.
7. Gorlova O.S. Ensuring the balance of the Federal budget: analysis of the legal framework and mechanism [Obespechenie sbalansirovannosti federal'nogo bjudzhet: analiz pravovyh osnov i mehanizma]. *Finansovaja analitika: problemy i reshenija = Financial analytics: problems and solutions*, 2012, No. 45, pp. 22–31.
8. Soljannikova S.P. Responsible fiscal policy in conditions of high uncertainty: design guidelines and evaluation criteria [Otvettstvennaja bjudzhetnaja politika v uslovijah vysokogo urovnja neopredelennosti: pravila razrabotki i kriterii ocenki]. *Innovacionnoe razvitie jekonomiki = Innovative development of economy*, 2016, No. 3–2, pp. 91–96.
9. Sokolov I.A., Tishchenko T.V., Khrustalev A.A. Target-oriented budget management: experience and perspectives in Russia [Programmno-tselevoe upravlenie byudzhedom: opyt i perspektivy v Rossii]. Moscow, RANKhiGS Publ., 2013, 246 p.