

ОБ ИЗМЕНЕНИИ НАПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ И ИХ МЕСТА В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Наумов С.Н.* (Россия, г. Москва)

Аннотация. Перечень государственных программ Российской Федерации охватывает наиболее существенные аспекты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности до 2020 г. Однако он представляется хаотичным и не базируется на принципах приоритизации и отбора. Предлагается сократить перечень госпрограмм, заложив в его основу принцип эффективности и конкурентоспособности. Рассматриваются подходы к совершенствованию системы целевых индикаторов и показателей государственных программ в целях повышения их направленности на повышение инновационности и социальной ориентированности.

Торможение реализации принципиальных положений Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон) обусловлено множественностью и противоречивостью документов стратегического планирования, не всегда увязанных и согласованных между собой. Это снижает эффективность системы стратегического управления и решения проблем экономического роста, структурных изменений в экономике и обеспечения национальной безопасности.

Частью 1 статьи 11 Закона установлена многоуровневая система документов стратегического планирования, сгруппированная по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию. К документам, разрабатываемым в рамках планирования и программирования, относятся государственные программы Российской Федерации (далее – госпрограммы), разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности страны, установленных в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевых документах стратегического планирования, стратегии пространственного развития России и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации [1]. Госпрограммы должны базироваться на документах стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне в рамках целеполагания, документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу и документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках прогнозирования. Они призваны стать эффективным инструментом реализации целей и задач стратегического развития и осуществления структурных сдвигов в экономике, способствующих повышению ее социальной направленности, инновационности, эффективности и конкурентоспособности.

Утвержденный перечень госпрограмм [2] в достаточной степени охватывает наиболее существенные аспекты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. Вместе с тем, он представляется весьма хаотичным и фактически не базируется на принципах приоритизации и отбора. Наряду с масштабными комплексными госпрограммами «Развитие науки и технологий», «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» в указанном перечне присутствуют довольно мелкие узковедомственные госпрограммы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», «Противодействие незаконному обороту наркотиков» и другие. Для упорядочения и систематизации перечня госпрограмм представляется целесообразным сократить этот перечень, заложив в его основу принципы эффективности, конкурентоспособности, комплексности, социальной направленности, инновационности и высокотехнологичности.

Кроме того, не прослеживается увязки ключевых индикаторов и показателей госпрограмм с документами стратегического планирования. Набор ключевых индикаторов и показателей однотипных гос-

* Наумов Сергей Николаевич, кандидат экономических наук, доцент, заведующий лабораторией, Институт макроэкономических исследований ВАВТ Минэкономразвития России.

программ зачастую несопоставим. Ни одна из госпрограмм не содержит критериальных оценочных показателей, отражающих их вклад в достижение макроэкономического эффекта. Предлагается сделать эти показатели обязательными для всех госпрограмм, что позволит объективно оценить их эффективность.

Анализ методик оценки эффективности госпрограмм, содержащихся в Сводных годовых докладах о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм (далее – Сводные годовые доклады) показывает, что в них не отражены критериальные показатели эффективности госпрограмм, отражающие вклад соответствующей госпрограммы в экономическое развитие страны, оценку влияния ожидаемых результатов госпрограммы на различные сферы экономики России. Это существенно обедняет Сводные годовые доклады, искажает реальную картину достижений и проблем в части фактической реализации госпрограмм в отчетном периоде. В качестве показателей госпрограмм используются «не интегрированные комплексные показатели, а легкодостижимые, привычные ведомственные (госпрограммы «Противодействие незаконному обороту наркотиков», «Управление федеральным имуществом» и другие). ... в результате реформирования федерального бюджета из традиционного формата в формат госпрограмм не достигнута основная цель – увязка бюджетных ассигнований с конкретными достижимыми показателями и мероприятиями» [3].

Для решения проблемы оценки эффективности госпрограмм предлагается использовать унифицированную систему ключевых показателей, включающую наиболее значимые показатели госпрограммы, адекватно отражающие в концентрированном виде конечные результаты достижения целей соответствующей программы.

В табл. 1 приводится унифицированный перечень индикаторов и показателей, предлагаемых для оценки эффективности госпрограмм.

Таблица 1

Перечень индикаторов и показателей, предлагаемых для оценки эффективности госпрограмм
(стоимостные показатели в сопоставимых ценах; в среднем за год; в процентах)

	2010	2011	...	2020	Всего по программе
Объем бюджетных ассигнований госпрограммы, тыс. руб.					
Валовой внутренний продукт, тыс. руб.					
Доля продукции высокотехнологичных отраслей в валовом внутреннем продукте, %					
Доля инвестиций в валовом внутреннем продукте, %					
Среднегодовая численность занятых, тыс. чел.					
Прирост численности занятых, тыс. руб.					
Среднегодовое количество рабочих мест, тыс. шт.					
Темп роста производительности труда, %					
Создано новых рабочих мест, тыс. шт.					
Количество высокопроизводительных рабочих мест, тыс. шт.					
Доля высокопроизводительных рабочих мест в их среднегодовом количестве, %					
Инвестиции в основной капитал, тыс. руб.					
Основные фонды, тыс. руб.					
Ввод в действие основных фондов, тыс. руб.					
Экспорт, тыс. долл. США					

С учетом временного лага между началом финансирования госпрограммы и получением ее конечного результата с точки зрения корректности расчета эти показатели следует рассчитывать за весь период реализации госпрограммы, поскольку далеко не все расходы по программе дают отдачу в этом же году, а последний год реализации программы знаменуется, как правило, значительно меньшими расходами при значительно большем эффекте. К тому же природа госпрограмм объективно требует ее оценки в целом, а не частей госпрограммы (что не исключает оценки эффективности отдельных мероприятий программы, но при том же условии – оценка за весь период реализации).

Для оценки эффективности реализации госпрограмм предлагается использовать несколько групп индикаторов (показателей).

В первую группу индикаторов (показателей) оценки экономической эффективности госпрограмм предлагается включить показатели вклада госпрограммы в экономическое развитие Российской Федерации в целом, отражающие долю конкретной госпрограммы в:

- общем объеме расходов государственного бюджета;
- общем объеме бюджетных ассигнований по всему перечню госпрограмм, реализуемых в отчетном году;
- совокупном приросте численности занятых в экономике;
- общем количестве новых рабочих мест, созданных в отчетном году;
- общем количестве высокопроизводительных рабочих мест, созданных в отчетном году;
- суммарном объеме ввода в действие основных фондов в отчетном году;
- суммарном приросте инвестиций (в том числе негосударственных) в основной капитал в отчетном году;
- суммарном объеме экспорта товаров (работ, услуг).

Вторую группу индикаторов (показателей) оценки экономической эффективности госпрограмм должны составить удельные показатели результативности и эффективности, характеризующие отдачу средств, вложенных в соответствующую госпрограмму. Их предлагается рассчитывать на основе перечня индикаторов и показателей, приведенных в таблице 1.

В нее предлагается включить следующие показатели:

- прирост производительности труда по данной госпрограмме;
- прирост валового внутреннего продукта, произведенного в рамках госпрограммы, в расчете на 1 рубль совокупных расходов по данной госпрограмме;
- прирост валового внутреннего продукта, произведенного в рамках госпрограммы, в расчете на 1 рубль бюджетных ассигнований по данной госпрограмме;
- прирост среднегодовой численности занятых в реализации госпрограммы в расчете на 1 млн руб. совокупных расходов по данной госпрограмме;
- количество новых рабочих мест, созданных в рамках госпрограммы, в расчете на 1 млн руб. совокупных расходов по данной госпрограмме;
- количество высокопроизводительных рабочих мест, созданных в рамках госпрограммы, в расчете на 1 млн руб. совокупных расходов по данной госпрограмме;
- ввод в действие основных фондов в рамках госпрограммы в расчете на 1 млн руб. совокупных расходов по данной госпрограмме;
- прирост валового внутреннего продукта, произведенного в рамках госпрограммы, в расчете на 1 рубль инвестиций в основной капитал по данной программе;

- объем привлеченных негосударственных инвестиций в основной капитал в расчете на 1 рубль государственных инвестиций в основной капитал по данной программе;
- объем экспорта товаров (работ, услуг) по госпрограмме в расчете на 1 рубль совокупных расходов по данной госпрограмме.

В **третью группу индикаторов** (показателей) оценки эффективности госпрограмм должны войти следующие качественные показатели:

- показатели социальной эффективности госпрограмм;
- доля продукции высокотехнологичных отраслей в валовом внутреннем продукте;
- доля инвестиций в валовом внутреннем продукте;
- доля высокопроизводительных рабочих мест в их среднегодовом количестве;
- показатели инновационности госпрограмм;
- показатели высокотехнологичности госпрограмм;
- показатели импортозамещающего потенциала госпрограмм;
- показатели экспортоориентированного потенциала госпрограмм.

Уровень социальной эффективности должен стать главным критерием макроэкономической эффективности госпрограмм. Это вытекает из части 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации, согласно которой Россия является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [4]. На достижение высокой социальной эффективности должны быть направлены все госпрограммы, поэтому проблематику макроэкономической эффективности, инновационности, высокотехнологичности, импортозамещающего и экспортоориентированного потенциала госпрограмм и их инкорпорации в общую систему анализа социально-экономической эффективности предлагается рассматривать в контексте приоритета социальной эффективности.

Вопросы оценки социальной эффективности госпрограмм следует рассматривать в долгосрочном аспекте, поскольку затраты на реализацию социально-ориентированных госпрограмм и эффект от их реализации имеют ярко выраженный перспективный характер, и точечная годовая оценка этих показателей не в состоянии представить объективную картину реальной социальной эффективности госпрограмм, которая не всегда может уложиться во временные рамки соответствующей госпрограммы.

Представляется принципиально важным выделить в каждой социально-ориентированной госпрограмме ограниченный перечень специфических критериальных (целевых) показателей, наиболее адекватно отражающих цели соответствующих программ, которые должны быть положены в основу синтетического показателя оценки социального эффекта от реализации системы социально-ориентированных госпрограмм (по аналогии с расчетом индекса человеческого развития) и установить в документах стратегического планирования целевые значения этих индикаторов и показателей, транслируемых в систему индикаторов и показателей соответствующих госпрограмм, на достижение которых должны быть направлены мероприятия этих госпрограмм

В этой связи предлагается определить в качестве специфических критериальных (целевых) индикаторов и показателей социально-ориентированных госпрограмм нижеследующие.

Для госпрограммы «Развитие здравоохранения»:

- доля практически здоровых людей в общей численности населения;
- средняя продолжительность предстоящей жизни при рождении, лет (индекс долголетия).
- Для госпрограммы «Развитие образования» на 2013–2020 годы:
- уровень грамотности населения страны (индекс грамотности среди взрослого населения (от 15 лет и старше) (среднее количество лет, потраченных на обучение);

- ожидаемая продолжительность обучения (индекс совокупной доли учащихся начальных, средних и высших учебных заведений (для лиц моложе 24 лет)), лет.

Для госпрограммы «Социальная поддержка граждан»:

- совокупный объем социальной поддержки на душу населения по паритету покупательной способности, долл. США;
- доля социальной поддержки в структуре совокупных реальных доходов на душу населения.
- Для госпрограммы «Доступная среда» на 2011–2020 годы:
- доля инвалидов в общей численности населения;
- доля занятых инвалидов трудоспособного возраста в общей численности инвалидов трудоспособного возраста.

Для госпрограммы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»:

- доля обеспеченных доступным и комфортным жильем семей в общем количестве семей, желающих улучшить свои жилищные условия (предусмотрен данной госпрограммой).

Для госпрограммы «Развитие пенсионной системы на 2018–2035 годы»:

- минимальный размер ежемесячной пенсии по паритету покупательной способности, долл. США;
- средний размер ежемесячной пенсии по паритету покупательной способности, долл. США;
- соотношение среднего размера ежемесячной пенсии и прожиточного минимума.

Для госпрограммы «Содействие занятости населения»:

- доля безработных в общей численности экономически активного населения.

Для госпрограммы «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы»:

- доля расходов на культурные мероприятия и туризм в структуре расходов населения.

Для госпрограммы «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы»;

- средняя площадь территории, пригодной для проживания, в расчете на душу населения, га;
- «экологический след» (условные га на душу населения, необходимые для обеспечения жизни человека с текущим уровнем потребления и утилизации отходов его жизнедеятельности) (публикуется в глобальном докладе WWF).

Для госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика»:

- реальный объем валового внутреннего продукта на душу населения по паритету покупательной способности, долл. США.

Перечисленные индикаторы и показатели могут в перспективе использоваться для расчета индекса человеческого развития в расширенной версии – агрегированного индекса социального развития.

Для целей оценки социального эффекта от реализации госпрограмм предлагается использовать в качестве критерия показатель динамики стоимости человеческой жизни (в сопоставимых ценах) по отношению к базисному периоду и предшествующему году.

Одной из ключевых задач госпрограмм является повышение эффективности функционирования соответствующего сектора экономики на основе проведения активной инновационной политики и внедрения результатов инновационной деятельности в данном секторе.

В этой связи представляется принципиально важной проблема оценки уровня инновационности госпрограмм, мониторинга его динамики и его сопоставления с мировыми лидерами в этой области.

Показатели инновационности госпрограмм призваны адекватно отражать уровень научно-технологического развития соответствующей области экономической деятельности, обеспечивать его сопоставление с лучшими мировыми практиками и потенциальные возможности его приближения к мировым лидерам.

Для усиления инновационной направленности госпрограмм и повышения их роли в проведении структурных сдвигов в экономике предлагается необходимым унифицировать систему показателей инновационности применительно к нижеследующим госпрограммам.

- Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы;
- Экономическое развитие и инновационная экономика;
- Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности;
- Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 годы;
- Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений на 2013–2030 годы;
- Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности;
- Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013–2020 годы;
- Космическая деятельность России на 2013–2020 годы;
- Развитие атомного энергопромышленного комплекса;
- Информационное общество (2011–2020 годы);
- Развитие транспортной системы;
- Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы;
- Развитие рыбохозяйственного комплекса;
- Воспроизводство и использование природных ресурсов;
- Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы;
- Энергоэффективность и развитие энергетики.

Для этих программ предлагается установить единую систему индикаторов и показателей, образующих информационную базу для количественной оценки уровня их инновационности.

Для оценки уровня инновационности перечисленных госпрограмм предлагается использовать следующие индикаторы и показатели:

- инновационная активность организаций (удельный вес организаций, осуществлявших технологические, организационные, маркетинговые инновации в отчетном году, в общем числе организаций);
- удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации в отчетном году, в общем числе организаций;
- удельный вес организаций, осуществляющих научные исследования и разработки (заявивших при государственной регистрации код вида экономической деятельности 72 «Научные исследования и разработки»), в общем в общем числе организаций;
- объем инновационных товаров, работ, услуг;
- удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг;

- удельный вес затрат на технологические инновации в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг;
- поступление патентных заявок и выдача охранных документов в России;
- разработанные передовые производственные технологии в целом по Российской Федерации по группам передовых производственных технологий;
- используемые передовые производственные технологии в целом по Российской Федерации по группам передовых производственных технологий;
- доля внутренних затрат на исследования и разработки в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг (валовом внутреннем продукте);
- число отечественных и зарубежных патентов (свидетельств) на объекты интеллектуальной собственности, отнесенное к численности исследователей;
- торговля технологиями с зарубежными странами по объектам сделок (объем поступлений от экспорта технологий, выплаты по импорту технологий и сальдо торговли технологиями с зарубежными странами).

Список литературы

- [1] Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
- [2] Перечень государственных программ Российской Федерации. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. №1950-р (с последующими изменениями и дополнениями).
- [3] Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2015 год. 31 августа 2016 г. №3СП-166/16-09. Утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 26 августа 2016 г. №43К1118).
- [4] Конституция Российской Федерации. Принята 12 декабря 1993 г.