
Членство в ВТО – новый этап участия России в международной экономической системе / Под ред. С.Ф. Сутырина и Н.А. Ломагина: Научное издание. СПб.: Изд. центр экономического факультета СПбГУ, 2013.

Юдаева К., Бессонова Е., Козлов К., Иванова Н., Соколов Д., Белов Б. Секторальный и региональный анализ последствий вступления России в ВТО: оценка издержек и выгод. М.: Московский Центр Карнеги, 2003.

Рукопись поступила в редакцию 02.06.2014 г.

ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОВРЕМЕННЫХ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКИХ ПРОГРАММ¹

*А.В. Блошенко, И.П. Тихонов,
Н.А. Сахарова, А.В. Холстов*

В статье рассмотрены особенности государственных целевых программ – хорошо отработанных и эффективно действующих инструментов научно-технического и программно-целевого планирования в Российской Федерации. Отмечены пути улучшения методического обеспечения формирования и оценки результативности государственных целевых программ. Рассмотрены специфика региональных целевых программ и причины их неэффективной реализации. Приведены особенности реализации мероприятий федеральных целевых программ в субъектах РФ при одновременном софинансировании таких мероприятий в рамках региональных целевых программ. Описаны достоинства и недостатки применения метода экспертных оценок в качестве основного метода разработки комплексных планов и целевых программ. Рассмотрены механизмы частно-государственного партнерства в части инвестирования в инновационные компании в развитых странах. Исходя из предложенного механизма внедрения в Российской Федерации результатов государственных научно-технических программ определены наиболее актуальные в настоящее время задачи в сфере целевого планирования и государственного регулирования научно-технической деятельности.

Ключевые слова: инвестиционная деятельность, целевые программы, планирование, проектное финансирование.

© Блошенко А.В., Тихонов И.П., Сахарова Н.А.,
Холстов А.В., 2015 г.

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 14-02-00026-а).

Целевые программы в настоящее время представляют собой наиболее обоснованный, эффективный и прозрачный инструмент реализации государственной политики в отношении широкого спектра средне- и долгосрочных аспектов научного, технологического, экономического и социального развития страны. Программно-целевой метод планирования позволяет при этом обеспечивать различные формы поддержки мероприятий на федеральном и региональном уровнях, а также в рамках частно-государственного партнерства. Основными достоинствами инструментов программно-целевого планирования являются (Кузнецов, Таймазов, 2012; Митрофанова, 2005):

- ориентированность на решение комплексных общегосударственных и социально значимых задач;
- долгосрочный горизонт планирования, соответствующий срокам окупаемости инвестиций и позволяющий оценивать полученные социально-экономические эффекты;
- системный подход к формированию комплекса взаимосогласованных по ресурсам и срокам мероприятий для достижения поставленных целей;
- открытый порядок формирования программ и публичность отчетности о ходе их реализации;
- возможность своевременной эффективной корректировки программы в целях адекватного реагирования на изменение условий ее реализации;
- возможность объединения усилий органов власти различного уровня (с учетом разграничения их полномочий) и частного сектора экономики.

Государственные научно-технические программы представляют собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение целевых задач в области научного, технологического, экономического

и социального развития Российской Федерации (Райзберг, Доценко, 2007).

Актуальность таких программ, их цели и задачи, перечень основных мероприятий и планируемые расходы на их реализацию в соответствии с действующим законодательством подлежат обсуждению на заседаниях Правительства РФ, в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, находятся в открытом доступе на сайтах Правительства РФ, Минэкономразвития России, государственных заказчиков и публикуются как официальные документы (приложения к постановлениям Правительства РФ).

Правительством РФ установлено, что концепция целевой программы должна предполагать несколько вариантов решения проблемы, выделенной для программной разработки, определять основные цели и задачи соответствующей целевой программы, а также с учетом утвержденных приоритетных направлений развития науки, технологий и техники обосновывать этапы и наиболее эффективные направления ее реализации и необходимые для этого объемы финансирования. В рамках целевой программы необходимо обеспечить корреляцию всех запланированных мероприятий с запрашиваемыми объемами ресурсного обеспечения, а также скоординировать усилия всех государственных заказчиков с учетом их полномочий и тем самым обеспечить достижимость утвержденных целей, полноту и согласованность решения поставленных задач (Лаан, 2007; Лобко, Райзберг, 2002).

Государственная целевая программа как инструмент государственного управления высшего (федерального) уровня в конечном итоге предполагает трансляцию своего воздействия на объекты программной разработки на всех уровнях, включая региональный и объектовый. Реализация мероприятий государственных целевых программ в субъектах РФ при одновременном софинансировании таких мероприятий в рамках региональных целевых программ характеризуется рядом особенностей (Гранберг и др., 2011; Гранберг, 2006).

Механизм указанной реализации, включая вопросы установления возможности ее осуществления, определен Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденным постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594. К числу особенностей региональных целевых программ (далее – РЦП) относятся следующие (Брянин, 2013):

1) четкая направленность на решение специфических проблем конкретного региона, при этом по мере снижения уровня управления происходит выраженное усиление социальных аспектов программы;

2) выраженная комплексность – РЦП ориентированы на решение социальных проблем, улучшение качества жизни населения, охрану окружающей среды и др.

Следует учитывать, что ограниченность имеющихся материальных, организационных, информационных и финансовых ресурсов является основным лимитирующим фактором для качественных и количественных параметров, целей и задач, направлений и этапов РЦП.

Государственным заказчиком региональных целевых программ обычно выступает администрация субъекта РФ, а ее основными разработчиками и исполнителями могут являться комитеты и управления областной администрации, территориальные федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы местного самоуправления, предприятия и организации всех форм собственности. Несмотря на то что в качестве основной причины неэффективной реализации РЦП чаще всего называют недостаток финансирования, в действительности причин тому существует гораздо больше (Брянин, 2013).

Широко распространенное наименование РЦП как «программа социально-экономического развития...» не позволяет четко выделить стоящие перед конкретным региональным государственным заказчиком специфические задачи, поскольку задачи социально-экономического развития стоят перед всеми регионами

и, более того, перед субъектами государственного управления всех уровней.

Формулировка «социально-экономическое развитие» имеет излишне общий характер и фактически может быть отнесена к любым социально-экономическим процессам. Вместе с тем цели РЦП должны быть отделены от повседневно реализуемых мероприятий в области регионального развития и удовлетворения потребностей, не требующих программно-целевого подхода (Матрусов, 2008). Зачастую администрация региона стремится решить за счет средств федерального бюджета все имеющиеся задачи, в том числе и проблемы местного масштаба, которые могут и должны быть решены посредством традиционных внепрограммных мероприятий в рамках текущего исполнения своих функций органами местного самоуправления.

В настоящее время РЦП в целом характеризуются низким уровнем выбора и обоснования стратегических целей и задач, отсутствием четко обозначенных приоритетов, что приводит к завышению размера заявок на софинансирование программных мероприятий из федерального бюджета. Сохраняются высокие риски принятия к исполнению РЦП, заведомо не обладающих требуемым ресурсным, прежде всего финансовым, обеспечением. Заказчик, разработчики и исполнители РЦП должны осознавать, что средства федерального бюджета привлекаются в первую очередь для софинансирования мероприятий и проектов, имеющих важное общегосударственное значение. Решение об оказании государственной поддержки должно приниматься по каждому проекту отдельно после проведения экспертизы его технико-экономического обоснования (Митрофанова, 2006).

Стоит отметить, что контроль эффективности выполнения государственных целевых программ, в том числе в разрезе легитимности освоения выделенных из федерального бюджета ассигнований, происходит как в ходе проведения внеплановых проверок контрольными и надзорными органами, так и на основании периодической отчетности, которую в соответ-

ствии с действующим порядком ежеквартально предоставляют государственные заказчики.

При этом в составе паспорта целевой программы Правительством РФ утверждаются приложения, которые содержат методику оценки ее эффективности, разрабатываемую государственным заказчиком с учетом специфики программных целей и задач.

Анализ реализованных и перспективных научно-технических программ России показывает, что в качестве исходных данных для проведения такой оценки используются численные индикаторы и такие показатели итогов выполнения программных работ, как число публикаций, защищенных диссертаций, разработанных технологий, защищенных патентами, мощность введенных в эксплуатацию объектов капитального строительства и др.

Указанный подход наряду с основным своим преимуществом – возможностью четко и однозначно провести оценку количественных параметров и определить процент достижения заданных нормативных показателей – имеет и существенные недостатки. Приведенные количественные характеристики результатов выполнения программ зачастую недостаточно полно характеризуют эффективность выполнения программных мероприятий, их соответствие утвержденным целям и задачам. Широко распространена ситуация, когда государственный заказчик вынужден в первую очередь заботиться о числе выполняемых разработок и оформляемых патентов, упуская из виду их общий научно-технический уровень, степень непосредственного влияния на достижение установленных программных целей и технико-экономические аспекты в интересах дальнейшего внедрения полученных результатов.

В этой связи наиболее перспективным представляется комплексный подход к оценке эффективности научно-технических программ, включающий предварительный этап многокритериальной экспертной оценки предполагаемых программных мероприятий, этап постоянного экспертного мониторинга проводимых работ, а также заключительный этап специализированной вербальной (ка-

чественной) оценки эффективности выполненных работ и полученных результатов, в том числе на их соответствие первоначально определенным целям и задачам. В целом использование этого методического подхода при разработке, формировании и оценке результативности программ позволит обойтись без субъективно назначаемых количественных (весовых) характеристик и обеспечит наиболее объективную экспертную оценку достигнутых результатов.

В настоящее время в качестве основного метода разработки комплексных планов и целевых программ чаще всего применяется метод экспертных оценок, который базируется на рациональных доводах и интуиции специалистов (экспертов), обработке их информации о прогнозируемом объекте и который, как известно, широко применяется в случаях большой неопределенности, отсутствия достоверной информации, если объект не поддается предметному описанию или математической формализации.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» определяет эксперта как лицо, обладающее специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла. Этот закон установил обязанность государственного заказчика проводить экспертизу предоставленных исполнителем государственного контракта результатов. Такая экспертиза может проводиться заказчиком как своими силами, так и с привлечением сторонних независимых экспертов и экспертных организаций.

Очевидно, что организация и проведение экспертизы итоговых и промежуточных результатов работ раздела НИОКР, строительно-монтажных работ на объектах капитального строительства (строительный контроль в соответствии с требованиями постановления Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 468) и других специфичных мероприятий требуют специальных знаний, квалификации и разре-

шительных документов (допусков и свидетельств).

Таким образом, в состав концепций и паспортов целевых программ государственным заказчиком необходимо включать мероприятия, предусматривающие финансовое обеспечение таких экспертных услуг.

Оптимальное сочетание этапов экспертного обеспечения разработки целевой программы, таких как финансово-экономический анализ, вариативное прогнозирование, индикативное планирование развития и целевое программирование решения приоритетных проблем, при учете указанных выше недостатков позволит осуществлять эффективное сочетание государственного управления территориальной экономикой и рыночного саморегулирования.

Таким образом, рассматриваемый программно-целевой метод, обладающий большим потенциалом, призван органично встраиваться в общую структуру и систему управления региональной системой в качестве инновационного инструмента и обеспечивать решение комплексных общегосударственных задач, в том числе и таких, как формирование опережающего научно-технического потенциала Российской Федерации (Ратнер и др., 2007).

Как отмечается в ряде работ (например, (Симакова, 2011)), внедрение современных технологий и повышение конкурентоспособности промышленности невозможны без соответствующей поддержки финансовых институтов, в том числе инвестиционных компаний.

В бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике на 2011–2013 гг. был сформулирован один из приоритетов направлений расходов бюджета: поддержка инновационных проектов и важнейших научных разработок, направленных на обеспечение модернизации и технологического развития экономики, повышение ее энергетической эффективности.

Как известно, в развитых странах (США, Великобритании, Израиле, Канаде, Германии, Франции, Дании и др.) для финансирования инновационных проектов успешно применя-

ется механизм венчурного инвестирования – высокорисковые инвестиции частного капитала в высокотехнологичные перспективные предприятия, ориентированные на разработку и производство наукоемких продуктов. Более того, в западных странах создана эффективная система венчурного финансирования, которая регулирует спрос и предложение на рынке венчурного капитала и обеспечивает его инфраструктуру. Целью использования механизмов частно-государственного партнерства в этом случае является появление эффективного и прибыльного сектора венчурных инвестиций, ориентированного на инновационные компании (Симакова, 2011).

Вклад государства в этом случае может осуществляться путем его долевого участия в венчурных фондах (напрямую либо через государственные фонды), а также путем финансирования начальных стадий жизненного цикла прорывных наукоемких разработок стратегического значения (НИОКР). С точки зрения государства успешная реализация подобных проектов способствует развитию форм кооперации частного бизнеса с государством, мобилизации ресурсов для реализации значимых проектов, совершенствованию механизмов управления рыночными инвестициями и, как результат, созданию базы для налогообложения.

В России развитие венчурного бизнеса еще находится на начальном этапе и сталкивается с рядом трудностей, связанных с экономическими, политическими и историческими особенностями нашей страны.

Между тем инвестирование венчурных предприятий получило широкое распространение на Западе еще в 1980–1990-х гг. В частности, в США всплеск активности с акциями венчурных предприятий произошел после снижения ставки налога на прирост капитала в результате операций с ценными бумагами. В итоге объем инвестиций венчурного капитала в США составил 6 млрд долл., в странах Европы – 8 млрд долл. В Великобритании для финансирования стратегически важных наукоемких проектов применяется схема «уни-

версальный вызов», в соответствии с которой создается специальный фонд в сумме 20 млн ф. ст., образуемый за счет бюджета и на такую же сумму – за счет благотворительных организаций. На начальных этапах развития венчурных предприятий правительство может брать на себя часть затрат в форме различных грантов. Разработаны различные схемы сотрудничества между научно-исследовательскими организациями и частными компаниями.

В западных странах большую роль в процессе венчурного инвестирования играет участие правительств. Оно демонстрирует желание и способность государства разделить риски с коммерческими инвесторами и понимание необходимости сохранения национальных частных капиталов на рынке своей страны. Такое участие государства одновременно привлекает в реальный сектор экономики общественные средства. Главные рычаги воздействия правительства на венчурное предпринимательство – формирование законодательства и финансовое стимулирование венчурного предпринимательства. Обе эти задачи взаимосвязаны, так как формы финансового стимулирования и поощрения закрепляются законами, прежде всего законом о государственном бюджете. Финансовое стимулирование заключается в вырабатываемых правительством различных схемах финансирования венчурных предприятий применительно к разным этапам их развития и в разных формах организации, грантов, льгот, гарантий под банковские кредиты и т.д. (Зоркальцев, 2008).

При этом необходимо отметить, что объемы финансирования НИОКР в рамках научно-технических программ в развитых странах мира многократно превышают объемы средств федерального бюджета, выделяемые в Российской Федерации на аналогичные цели. Так, в соответствии с итоговым докладом ВВС США за 2013 г. правительству США рекомендовано «для уверенного реагирования на будущие угрозы и возможности разумно инвестировать 1,4 трлн долл. в фундаментальные исследования и разработки по обе-

спечению и расширению глобальных миссий Соединенных Штатов».

Для частного инвестора такое партнерство позволяет увеличивать инвестиционный капитал, сокращать (а в ряде случаев и вовсе исключить) издержки на стадию НИОКР и снижать риски инвестирования за счет получения дополнительных государственных гарантий.

Таким образом, опыт использования механизмов частно-государственного партнерства в развитых странах указывает на целесообразность реализации результатов научно-технических программ в Российской Федерации путем предоставления в распоряжение заинтересованных хозяйствующих субъектов результатов научно-технической деятельности, организации экспертной оценки их финансово-инновационного потенциала с последующим венчурным финансированием их реализации и внедрением.

С этой целью в настоящее время наиболее актуальными представляются следующие задачи:

1) существенная интенсификация прикладных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, направленных на создание комплексного опережающего научно-технического задела в различных стратегически важных отраслях науки и техники;

2) разработка основополагающих нормативно-правовых документов в интересах экспертного сопровождения деятельности органов государственной власти (включая положения об экспертном прогнозировании и экспертной оценке) и их гармонизация с действующим законодательством Российской Федерации;

3) разработка и проведение пилотных проектов по практической реализации и внедрению полученных по государственному заказу результатов научно-технической деятельности с использованием механизмов частно-государственного партнерства, в том числе путем венчурного инвестирования.

Важным и своевременным инструментом реализации указанных задач должен стать принятый Государственной Думой и одобрен-

ный Советом Федерации в декабре 2014 г. Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации».

Согласно закону в Российской Федерации создается Наблюдательный совет при Государственном фонде развития промышленности, к компетенции которого отнесен контроль над мерами поддержки промышленной деятельности. Впервые установлено четкое распределение полномочий различных уровней органов власти и управления в реализации промышленной политики, определены конкретные меры стимулирования государством промышленной деятельности. Документ также определяет правовой статус и институты для территориального развития промышленных предприятий. В документе появились такие новые варианты мер поддержки промышленности, как налоговые каникулы, субсидии на создание промышленной инфраструктуры, займы отраслевых фондов. Причем этот перечень мер в законе не является исчерпывающим. Промышленную инфраструктуру призвано развивать государство, а регионы должны иметь возможность предоставлять субсидии на ее развитие. Такой принцип, безусловно, будет выгоден прежде всего самому государству. Создаваемые условия – предпосылки развития бизнеса, а территориальный, кластерный подход к государственной поддержке должен обеспечить мультипликативный эффект от этого развития: налоговые поступления, новые рабочие места, вовлечение смежных отраслей, производств и услуг.

Литература

- Брянин А.С. Совершенствование процесса стратегического программирования развития регионального агропромышленного комплекса // Электронный научный журнал «Современные проблемы науки и образования». 2013. № 5.
- Гранберг А.Г. Комплексные региональные исследования // Российский экономический журнал. 2006. № 1. С. 31–38.
- Гранберг А.Г. и др. Подходы к анализу финансового положения регионов их финансово-экономических отношений с федеральным центром // Регион. 2011. № 4. С. 23–29.
- Зоркальцев В. Венчурное инвестирование в России и за рубежом? 16.02.2008 // Viperson.ru. URL: <http://chief.viperson.ru/wind.php?ID=460671&soch=1>.
- Кузнецов Ю.В., Таймазов А.В. Приоритетные проблемы общественного развития: от взаимных отношений властных, предпринимательских и общественных структур к институциональным формам взаимодействия // Проблемы современной экономики. 2012. № 3 (43). С. 61–64.
- Лаан Ж. Реализация федеральных целевых программ: механизм управления // Экономист. 2007. № 11. С. 31–34.
- Лобко А.Г., Райзберг Б.А. Программно-целевое планирование и управление. М.: ИНФРА-М, 2002.
- Матрусов Н. Региональное прогнозирование и региональное развитие России. М.: Наука, 2008.
- Митрофанова И.В. Целевые программы как инновационный инструмент управления региональным развитием // Terra economicus. 2005. Т. 3. № 4. С. 85–92.
- Митрофанова И.В. Финансирование федеральных целевых программ: проблемы финансового несоответствия // Финансы и кредит. 2006. № 9. С. 2–6.
- Райзберг Б.А., Доценко Е.Ю. Сущность и роль программно-целевого планирования и управления в реализации государственной социально-экономической политики // Вопросы экономических наук. 2007. № 6. С. 113–119.
- Ратнер Н.М., Нестеренко О.Н., Ятнов В.А., Юрпаков С.Ю. Целевые федеральные программы. Екатеринбург: УрГЭУ, 2007.
- Симакова М.А. Частно-государственное партнерство в сфере венчурного финансирования // Сервис в России и за рубежом. 2011. № 3 (22). С. 79–87.

Рукопись поступила в редакцию 21.11.2014 г.