ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)

Бюджетное регулирование

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ ЗА СЧЕТ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА

Михаил Алексеевич СМИРНОВ

кандидат географических наук, ведущий научный сотрудник,
Научно-исследовательский финансовый институт, Москва, Российская Федерация
smirnov@nifi.ru

История статьи:
Принята 29.08.2016
Принята в доработанном виде 16.09.2016
Одобрена 23.09.2016

УДК 338.22
JEL: H50, P23, Q13

Ключевые слова:
государственная программа, проектный подход, отраслевая политика

Аннотация

Предмет. Основой государственного управления в отраслях экономики сегодня является программный подход. Государственные программы структурируют основные социально-экономические задачи как на федеральном, так и на региональном уровне. Государственные программы также формируют требования к ресурсному обеспечению указанных задач. Однако в настоящее время рассматривается возможность коррекции программного подхода, повышения качества разработки и реализации государственных программ, а также широкого применения проектных принципов, предполагающих более детальную проработку мероприятий и тщательный анализ вплоть до конкретных проектов и предприятий.

Цели. Исследование основных проблем применения программного подхода, поиск возможностей для их решения, в том числе за счет синтеза программного подхода с проектными методами, а также выработка возможного алгоритма отбора заявок для оказания государственной поддержки.

Методология. В процессе исследования использовались социологические методы для сбора первичной информации, метод сравнительного анализа, экспертные интервью и финансовое моделирование.

Результаты. Были определены основные проблемы программного подхода и сформированы рекомендации для их решения за счет проведения более активной государственной отраслевой политики, оптимизации процесса разработки, реализации и контроля государственных программ с помощью внедрения проектных методов. Был предложен алгоритм отбора заявок для оказания государственной поддержки. Полученные результаты могут быть использованы в текущей деятельности федеральными и региональными органами исполнительной власти.

Выводы. Сегодня механизмы реализации государственных программ не формализованы, а мероприятия имеют исключительно ресурсный, бюджето-распорядительный смысл. Прогнозирование исполнения программ крайне затруднено. Использование проектного подхода при разработке и реализации государственных программ позволяет повысить их качество, определить более четкие критерии и требования к заявкам на получение государственной поддержки, обеспечить необходимый уровень синхронизации мероприятий государственных программ с бюджетным процессом.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Основой государственного управления в отраслях экономики сегодня является программный (программно-целевой) подход, предполагающий установление приоритетных целей и задач использования бюджетных средств и разработку взаимоувязанных мероприятий по их достижению в конкретные сроки.

Однако логика программ в нынешнем виде исключает оперативную и адекватную реакцию Правительства на внешнеполитические обострения, санкции и бюджетные ограничения. Как результат, согласно оценкам Счетной палаты, из 2 300 различных позиций в планах импортозамещения в промышленности по факту работа выполняется только по 462[1]. 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 предприятий[2].

Приходится сталкиваться с точкой зрения, что программный подход был скопирован из советского опыта и уже не отвечает современным реалиям. Однако позволим не согласиться с этим, так как копирование (а отрицать определенную наследственность российской и советской бюрократии было бы странно) прошло не совсем

[1] 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.
URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/25117

[2] Механизм субсидирования затрат сельхозпроизводителей на создание и модернизацию объектов так и не заработал – Татьяна Голикова.
URL: http://www.ach.gov.ru/activities/control/25135

удачно, а программно-целевой подход прекрасно применяется и в других странах мира [1].

Советская практика планирования, как правило, предполагала конкретную цель, целевую аудиторию, априори заданные механизмы реализации (доведения ресурсов до предприятий и контроля за их расходованием). Функционировали механизмы ответственности за недостижение целевых индикаторов, над обоснованием мероприятий работали отраслевые институты и Госплан, который был несколько раз реформирован в ответ на проблемы экономики [2–5].

Нельзя не отметить преувеличенную роль плановых органов в принятии решений (когда прогнозирование превратилось в директивы на фоне недостаточно адекватной статистической базы), их оторванность от отраслевых министерств и предприятий и другие проблемы, которые привели страну к экономическому коллапсу [6–9]. Но существовавшая система программирования развития экономики была именно системой, имевшей управленческий смысл и способной к декомпозиции до групп предприятий и отдельных крупных проектов.

Как отмечает А.Н. Швецов «произошло фактическое выхолащивание классического представления о целевой программе... Нынешняя трактовка этого инструмента приблизилась к обыденному пониманию программы как элементарного перечня или расписания некоторых действий, отбор которых не является результатом применения особых технологий обоснования и оценок программных мероприятий» [10].

Текущие проблемы применения программного подхода не в последнюю очередь обусловлены слабостью отраслевой государственной политики (отсутствие долгосрочных фокусов, слабая насыщенность инструментами, отсутствие последовательности и ответственности исполнителей, низкий уровень взаимодействия с институтами развития и т.д.)[3].

В большинстве случаев государственная поддержка устроена так, что без инициативы (включая софинансирование) со стороны субъектов РФ федеральные ресурсы будут мертвым грузом лежать на счетах казначейства. Федеральный центр словно забывает, что именно он ответственен за развитие всей страны. Ожидать, что 83 заявки на субсидирование решат ту или иную отраслевую проблему, – довольно странно. В большинстве случаев эти заявки не поступают, а заметная часть средств по все же подготовленным заявкам возвращается назад в федеральный бюджет.

Вопрос о возможности реализации более активной отраслевой государственной политики вызывает немалые дискуссии. Например, А.Н. Пилясов полагает, что в основе новых промышленных районов будет не экономия на масштабах производства и сырьевых ресурсов (как это было до сих пор), а масштабы концентрации компетенции и трудовых ресурсов. Развивая эту мысль, А.Н. Пилясов приходит к выводу о том, что необязательно создавать смежные подотрасли, пытаясь выстроить цепочку поставок, и приводит примеры, как несочетаемые отрасли давали синергетический эффект и появление новых производств – например, серия фармацевтических производств в Бийске [11].

Однако спонтанное появление новых производств не является управляемым процессом и, соответственно, не может быть основной целью государственной политики. Именно сочетаемость производств и четкий вектор развития гарантируют наиболее устойчивое существование региональной производственной системы. Частные инвесторы, осознавая направление государственной политики, также будут учитывать его в бизнес-планировании, и в результате мультипликация от бюджетных вложений будет более заметна[4]. Государству необходимо определиться, во имя каких целей и какими способами оно намерено влиять на содержание и последствия, темпы и направленность преобразований социально-экономического пространства страны и ее отдельных территориальных частей [12].

Государственная поддержка средних и крупных проектов не может не иметь отраслевого контекста. Отраслевые стратегические документы должны определять конкретные задачи, которые затем транслируются в государственную программу. Программа не может (не должна) содержать абстрактные задачи типа «экологически регламентированное использование в сельскохозяйственном производстве земельных, водных и других возобновляемых природных ресурсов, а также повышение плодородия почв до оптимального уровня в каждой конкретной зоне» (такая задача, в частности, присутствует в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков

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

[4] Там же.

сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы).

Поэтому первым шагом к повышению эффективности программного подхода сегодня видится именно определение (уточнение) конкретных отраслевых задач (в стратегических документах Минпромторга России, Минсельхоза России, Минтранса России, Минздрава России и других ведомств), оценка стоимости решения этих задач (включая предварительные ТЭО и финансовые модели), обеспечение необходимых лимитов средств (с учетом частного софинансирования), определение механизмов доведения бюджетных средств в проект (СПИК, субсидия на капитальные затраты, субсидия на продукцию и т.д.).

Не программа реализации мегапроекта должна собираться из частных заданий (фрагментов) ранее принятых частных программ и проектов, а последние должны быть пересмотрены, скорректированы и скоординированы в соответствии с целевыми установками и заданиями специально разработанной и самостоятельной программы [13].

Второй шаг – решение системных проблем применения программного подхода, которые можно определить следующим образом:

– программы, как правило, не содержат явной формализованной цели, либо цель неконкретна и слабо соотносится с выделенными задачами;

– программы не являются системным документом, не предусматривают синхронизации отдельных подпрограмм и мероприятий;

– отсутствует обоснование состава мероприятий, объемов их финансирования;

– приведенные целевые индикаторы недостаточно обоснованны, а их количество избыточно;

– индикаторы не имеют управленческого смысла, так как не предусмотрено ответственности за недостижение целевых индикаторов и корректирующих действий;

– программы не содержат увязки целевых индикаторов и выбранных инструментов их достижения;

– механизмы реализации программы недостаточно формализованы;

– программами не предусматривается целевая аудитория – не расставлены приоритеты по регионам, типам хозяйств и т.д.

Наличие «серых зон» в ключевых вопросах (определение объемов финансирования, порядка работы конкурсных комиссий, требований к заявителям) позволяет исполнителям отказаться от разработки качественных программ, делать их по шаблону, сводя управляющее воздействие к подкручиванию показателей. Механизмы реализации программ не формализованы, а мероприятия в подпрограммах имеют исключительно ресурсный, бюджето-распорядительный смысл [14, 15].

Ученый А.И. Кузьмин указывает, что программа может содержать независимые линии деятельности, не связанные логически между собой и даже отделенные от содержания, причем эти линии деятельности могут управляться как проектным, так и процессным методом [16], однако исследователь не раскрывает содержание этих методов (возможно, правильнее говорить в данном контексте о подходах, под методами же понимая совокупность практических способов и алгоритмов исполнителя программ) управления программами.

Вместе с тем есть основания предполагать, что процессный подход является сегодня основным. Отличительная черта существующего состояния – последовательное выполнение программных мероприятий вне зависимости от внешних обстоятельств, максимальная формализация всей деятельности, связанной с выполнением программ, очевидное пренебрежение их содержанием и стратегическими целями.

Проектный подход не является в полной мере альтернативой процессному, так как отнюдь не все мероприятия программ могут быть сгруппированы в проекты. Но проектный подход там, где он возможен, становится движущей силой программы, обеспечивая в первую очередь реализацию ее содержания, а не формы. Критичным является использование проектного подхода в период бюджетных ограничений – любое сокращение финансирования выбивает почву для процессного подхода, нарушая формализованную логику достижения программных целей.

Проектный подход позволяет адаптировать 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 том числе за счет синхронизации подпрограмм между собою) [14].

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 [17].

Поиск альтернативных путей – это ключевая идея применения проектного подхода, поскольку в существующей практике разработки и реализации программ «выпадает компонента, стимулирующая к оптимальному перераспределению средств» [17]. Вполне очевидно, что всегда может быть несколько альтернативных вариантов решения отраслевых задач, сочетаний используемых ресурсов и форм государственной поддержки. Поэтому проектный формат реализации государственных программ должен предусматривать детальную проработку не только механизмов самой программы, но и прогнозирование развития получателей поддержки. Ведь именно инвестиционный проект или группа проектов являются в конечном счете содержанием и целью программы.

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 целей [18]. Только после этого можно начинать отбирать проекты, инициировать параллельный мониторинг развития отдельных проектов и программы в целом.

Выбор альтернатив, чтобы обеспечить сопоставимость выводов, должен осуществляться с использованием достаточно распространенных и унифицируемых методов. К таким методам и инструментам можно отнести традиционные для любого инвестиционного проекта – технико-экономическое обоснование, финансовую модель, а также паспорт КИПр (приложение № 81 к Приказу Минфина России от 17.03.2015 № 38н «О Порядке формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований»).

Дополнительные документы для обоснования мероприятий государственных программ – оценка влияния на отрасль и регион, анализ возможностей синхронизации с другими мерами поддержки и проектами, анализ отраслевых рисков. Оценке и обоснованию должны подлежать также приоритетность мероприятия и достаточность средств для его эффективной реализации. Без расчетов на примере конкретных проектов (действующих или проектируемых) выполнить такое обоснование невозможно. В зависимости от приоритетности и обеспеченности ресурсами, вероятно, необходима была бы градация статуса мероприятий (например, на случай секвестирования бюджета).

Наличие этих документов позволяет как минимум отложить финансирование неподготовленных проектов. Программы сегодня апеллируют к техническим и функциональным параметрам возводимых объектов, однако игнорируют вопрос о том, за счет каких источников этот объект будет содержаться.

Нигде в мировой практике нет инструментов, по которым предусматриваются расходы на строительство, а эксплуатационные выпадают. Мы инициируем строительство инвестиционных объектов, а потом всю эксплуатационную компоненту непонятно кто должен осуществлять, и каждый год эти расходы в рамках закона о бюджете нужно обосновывать [17].

Перечисленные документы позволяют получить ответы на эти вопросы и осуществить прогноз параметров исполнения программы (сегодня такое прогнозирование практически не проводится, в том числе по причине отсутствия информации и методического аппарата). Они же позволяют при необходимости вернуться к доработке программы, чтобы внести коррективы и добиться выполнения целевых индикаторов.

Например, мониторинг проектов создания оптово-распределительных центров, реализованный НИФИ в 2015 г., позволяет оценить уровень исполнения соответствующей подпрограммы «Развитие оптово-распределительных центров и инфраструктуры системы социального питания» менее чем в 50%, что связано с отказом ряда

инвесторов от реализации проектов, сокращением заявленных мощностей и сдвигом сроков ввода в эксплуатацию.

В подобных условиях у субъектов РФ, предусмотревших софинансирование на реализацию проектов в рамках подпрограммы, должны оставаться пространство для маневра и возможность перераспределения ресурсов и доведенных лимитов средств для решения иных задач. Не исключено, что на определенном этапе возможно сокращение количества мероприятий поддержки, например за счет их консолидации в «единые» отраслевые субсидии[5] 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 целей [19].

Качественная разработка государственных программ во многом решает и проблему отбора проектов, так как в ходе разработки уже происходит «примерка» и предварительное формирование критериев отбора. Общий алгоритм отбора заявок для оказания государственной поддержки при рассмотренном методическом обеспечении проектного подхода реализации государственных программ может выглядеть следующим образом:

– этап 1. Оценка краткосрочных эффектов: окупаемость, бюджетная эффективность;

– этап 2. Оценка стратегической важности;

– этап 3. Оценка долгосрочных социально-экономических эффектов.

Этап 1. При оценке краткосрочных эффектов проводится анализ общей инвестиционной привлекательности проекта для бюджета на основании ТЭО и финансовой модели. Доступные показатели: NPV бюджета, срок окупаемости бюджетных инвестиций, число рабочих мест, фонд оплаты труда, социальные отчисления.

Окупаемые проекты целесообразны для поддержки при наличии ресурсов в бюджете соответствующего уровня (федерального или регионального), а также в случае если они:

– не ведут к закрытию аналогичных производственных мощностей;

– не ведут к сокращению занятости на аналогичных и смежных предприятиях;

– не блокируют возможности для развития смежных отраслей;

– не требуют субсидирования операционных затрат.

Соблюдение указанных условий крайне важно, так как в существующем виде индикаторы программ нацелены преимущественно на создание новых объектов, но не развитие рынка в целом. Если рассматривать альтернативные пути расширения, например, мощностей по хранению и сбыту сельскохозяйственной продукции, можно стимулировать строительство новых объектов оптово-распределительных центров, а можно оптимизировать использование существующих мощностей (как правило, это старые картофелехранилища небольшой емкости и современные, но не специализированные складские площади). Поспешный выбор нового строительства может привести либо к недозагрузке этого объекта, либо к ухудшению показателей (в том числе налоговых) существующего бизнеса. Сделать правильный выбор можно только за счет тщательного изучения ситуации в конкретном регионе.

Так, например, исследование НИФИ на примере ряда регионов ЦФО показывает, что доля картофеля, размещаемая на специализированных объектах хранения, крайне низка – не более 20% от объема товарной продукции (при этом 80–90% объектов специализированного хранения имеют небольшую мощность – не более 3 000 т). До 60% продукции размещается на краткосрочное хранение на неспециализированных объектах (как правило, это картофель, выкупленный у производителей посредниками), более 20% продукции реализуется с поля [20].

Такая ситуация ведет к большим потерям, однако существенное число участников рынка и наработанные коммерческие отношения будут препятствовать эффективной работе нового объекта высокой мощности, если только не создавать одновременно сырьевую зону, обеспечивающую полную загрузку новых мощностей. Таким образом, строительство ОРЦ в этих условиях возможно, однако исключается бизнес-модель, основанная на сдаче площадей в аренду. В противном случае государственная поддержка такого проекта станет неэффективной – выход проекта на полную мощность будет затруднен, объем налоговых выплат окажется

[5] Антикризисный план пока не дал ощутимых результатов. URL: http://www.gazeta.ru/business/2015/12/24/7988807.shtml

ниже планового, а в конечном итоге проблемы с загрузкой могут привести к банкротству.

В рассмотренной ситуации основные альтернативы для руководства региона состоят в следующем: строить или не строить ОРЦ, если строить, то какие требования к бизнес-модели инвестора должны быть сформулированы. Рассмотрим основные направления развития оптово-распределительного звена (табл. 1). Игнорирование этих альтернатив может стать причиной неоптимального решения о государственной поддержке.

Деятельность оптово-распределительных центров является достаточно прибыльной, проекты способны окупаться при государственной поддержке в течение 6–7 лет и обеспечивать при этом положительный бюджетный эффект. Например, для достаточно типового проекта ОРЦ мощностью около 35 тыс. т единовременного хранения при инвестициях порядка 1,5 млрд руб. расчетный объем субсидий составит 840 млн руб., в том числе 600 млн руб. в качестве компенсации части процентных ставок по кредиту. NPV инвестора составит 480 млн руб., NPV бюджета 123 млн руб. (всего за 10 лет будет уплачено 1,7 млрд руб. налогов).

В случае если окупаемость проекта составляет 10 и более лет, оценки краткосрочных эффектов для принятия решения будет недостаточно и потребуется исследование стратегической важности проекта.

Этап 2. Оценка стратегической важности проекта может включать:

– оценку соответствия стратегическим приоритетам государства в отрасли или на территории (согласно действующим или разрабатываемым документам стратегического планирования);

– оценку перспектив создания новых рынков или новых сегментов существующих вертикальных рынков;

– оценку технологической реализуемости проекта;

– экспертизу операционных затрат и оценку рисков для бюджета по необходимости поддержки операционной деятельности проекта.

Если экспертиза на этапе 2 дает положительное заключение о стратегической важности проекта, необходимо провести оценку долгосрочных социально-экономических эффектов, включая межотраслевые и межрегиональные эффекты.

Этап 3. Оценка долгосрочных социально-экономических эффектов может рассматривать:

– инфраструктурные эффекты – возможность использования инфраструктуры проекта другими объектами на территории (как существующими, так и будущими); более полное использование существующей инфраструктуры благодаря реализации проекта (увеличение эффекта от предыдущих инвестиций государства);

– экономию бюджетных средств, например замещение при государственных закупках более дешевыми и современными видами продукции; возможность отказа от отдельных форм государственной поддержки (к примеру, современные объекты хранения позволяют сократить потери продукции, увеличить ее качество и повысить доходность сельхозпредприятий, что позволит государству сократить несвязанные формы поддержки);

– отраслевые эффекты – увеличение объемов отраслевого выпуска благодаря реализации проекта (скажем, проект может снижать стоимость сырья, повышать ритмичность поставок и т. д.; на примере ОРЦ возможно создавание эффективной сырьевой зоны объекта с индустриальным типом сельского хозяйства);

– эффект лучших практик – возможность тиражирования проекта с меньшими издержками со стороны бюджета за счет получения опыта проектирования и реализации проекта, включая подтверждение объема операционных затрат (к таким проектам можно отнести многие объекты АПК – молочно-товарные комплексы, объекты хранения, ОРЦ);

– социальный эффект – оценка альтернативных затрат государства в случае несоздания новых рабочих мест;

– сервисный эффект – оценка перспектив создания вокруг проекта сервисных предприятий (торговля и обслуживание);

– прочие эффекты – например экономия при использовании транспортной инфраструктуры (сокращение времени транспортировки благодаря строительству мостов, путепроводов).

При оценке долгосрочных социально-экономических эффектов может использоваться паспорт КИПр, содержащий сведения об инфраструктурных мощностях, стоимости

потребляемых ресурсов и эффективности их использования.

Таким образом, использование проектного подхода при разработке и реализации государственных программ позволяет повысить их качество, определить более четкие критерии и требования к заявкам на получение государственной поддержки, обеспечить необходимый уровень синхронизации мероприятий государственных программ с бюджетным процессом, обеспечить возможности для оперативного прогнозирования исполнения программ. Это позволит повысить эффективность расходования бюджетных средств, что представляется крайне актуальной задачей в период бюджетных ограничений.

Таблица 1

Основные бизнес-модели развития оптово-распределительного звена

Table 1

Major business models of wholesale distribution centers development

Стратегия	Формирование выручки	Инвестор
Расширение бизнеса	Оптовая торговля, подработка, аренда, логистические услуги	Оптовая компания, логистический оператор
Агропромпарк	Аренда, подработка, оптовая торговля	С/х производители, оптовые компании
Девелопмент	Аренда	Девелопер
Вертикальная интеграция «снизу»	Оптовая торговля	С/х производитель (например, АПХ «Мираторг»)
Вертикальная интеграция «сверху»	Розничная торговля	Розничная сеть

Источник: авторская разработка

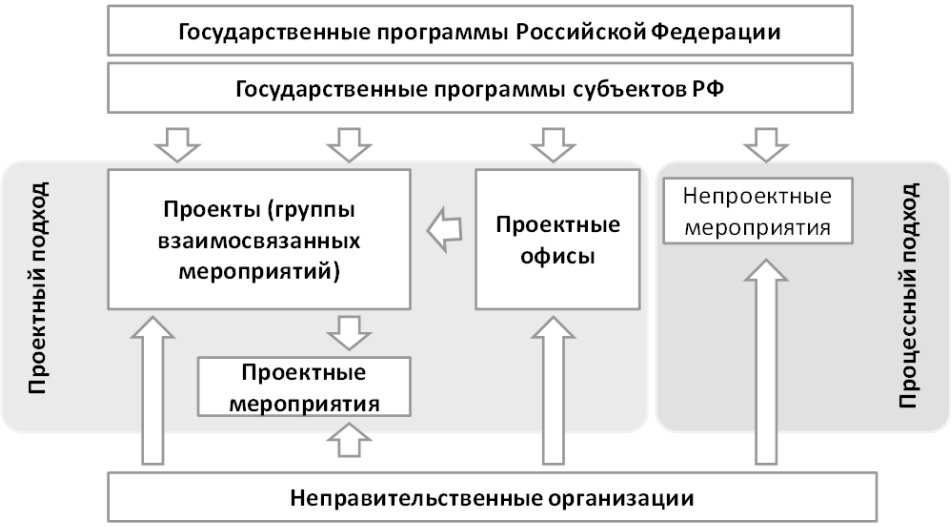
Source: Authoring

Рисунок 1

Сочетание проектного и процессного подхода при управлении мероприятиями государственных программ

Figure 1

Combination of project and process-based approach in managing the activities within government programs



Источник: составлено автором

Source: Authoring

Рисунок 2

Прогноз исполнения показателей подпрограммы «Развитие оптово-распределительных центров и инфраструктуры системы социального питания» (2015–2020 гг.)

Figure 2

Forecast of performance of the *Development of Wholesale Distribution Centers and Social Catering System Infrastructure* subprogram (2015–2020)

Источник: мониторинг НИФИ, 2015

Source: Financial Research Institute monitoring, 2015

Список литературы

1. *Барбер М.* Приказано добиться результата. Как была обеспечена реализация реформ в сфере государственных услуг Великобритании. М.: Высшая школа экономики, 2011. 396 с.

2. *Невская Н.А.* Государственное экономическое планирование в России: история и современность // Известия Уральского государственного экономического университета. 2015. № 1. С. 53–60.

3. *Некрасов В.Л.* Реформа Госплана СССР 1955 г.: разработка новой модели планирования экономики // Вестник Томского государственного университета. 2013. № 368. С. 99–103.

4. *Некрасов В.Л.* Должность председателя Госплана СССР в системе высшего политического руководства (1955–1964 гг.) // Гуманитарные науки в Сибири. 2012. № 4. С. 66–70.

5. *Артёмов Е.Т.* Социалистический проект в российской модели развития // Уральский исторический вестник. 2010. № 3. С. 74–83.

6. *Демьяненко А.Н., Дятлова Л.А.* Б.Д. Бруцкус о природе экономического планирования в Советской России // Пространственная экономика. 2007. № 2. С. 128–136.

7. *Бирбраер М. К* вопросу о построении «перспективных планов» // Пространственная экономика. 2007. № 1. С. 135–149.

8. *Бирбраер М.* К вопросу о построении «перспективных планов» (окончание) // Пространственная экономика. 2007. № 2. С. 94–116.

9. *Звягинцев П.С.* Программно-целевой метод планирования как основа создания новой индустриализации России // Вопросы экономики и права. 2013. № 9. С. 41–46.

10. *Швецов А.Н.* Состояние и перспективы программного подхода в региональной политике // Федерализм. 2009. № 4. С. 7–24.

11. *Замятина Н.Ю., Пилясов А.Н.* Россия, которую мы обрели: исследуя пространство на микроуровне. М.: Новый хронограф, 2013. 548 с.

12. *Швецов А.Н.* О системной типологизации в региональной политике // Труды Института системного анализа Российской академии наук. 2008. Т. 36. С. 18–33.

13. *Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н.* Проблемы и перспективы использования проектного подхода в управлении развитием российской Арктики // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 4. С. 10–18.

14. *Смирнов М.А.* Использование проектного подхода при реализации государственных программ // Финансовый журнал. 2016. № 1. С. 79–88.

15. *Райзберг Б.А.* Современное состояние и проблемы программно-целевого планирования и бюджетирования в России // Известия Московского государственного технического университета МАМИ. 2012. Т. 3. № 2. С. 165–172.

16. Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. М.: Престо-РК, 2009. 396 с.

17. *Соколов И.А.* Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ» // Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 7–10.

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

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

20. *Гордеев А.В., Рыкова И.Н., Смирнов М.А.* Роль оптово-распределительных центров в решении проблемы потерь сельскохозяйственной продукции // Экономика: теория и практика. 2014. № 4. С. 51–56.

ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)

Budget Regulation

INCREASING THE EFFICIENCY OF GOVERNMENT PROGRAM IMPLEMENTATION THROUGH THE PROJECT-BASED APPROACH

Mikhail A. SMIRNOV

Financial Research Institute, Moscow, Russian Federation
smirnov@nifi.ru

Article history:
Received 29 August 2016
Received in revised form
16 September 2016
Accepted 23 September 2016

JEL classification: H50, P23, Q13

Keywords: government program, project approach, industrial policy

Abstract

Importance Program approach is one of important mechanisms of State influence in economic sectors. However, nowadays a possibility is considered to correct the program approach, improving the quality of development and implementation of government programs, and to apply project principles, involving a thorough analysis of specific projects and enterprises.

Objectives The aim is to study major problems in using the program approach, to search for possible solutions, including through the synthesis of program approach with project-based techniques, and to suggest an algorithm for selecting the applications to provide State support.

Methods In the course of the research, I used sociological methods to collect primary information, a comparative analysis, expert interviews, and financial modeling.

Results The paper identifies main problems of program approach and offers recommendations for their solution through active State industry policy, optimization of development process, implementation and monitoring the government programs through the implementation of project mechanisms. I propose an algorithm for selecting the applications for State support. The obtained results can be used in the current activities of federal and regional executive authorities.

Conclusions The use of project approach in the development and implementation of government programs can improve their quality, define clear criteria and requirements for applications of those who need State support, and provide the necessary level of synchronization of activities under government programs and the budgetary process.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

References

1. Barber M. *Prikazano dobit'sya rezul'tata. Kak byla obespechena realizatsiya reform v sfere gosudarstvennykh uslug Velikobritanii* [Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services]. Moscow, HSE Publ., 2011, 396 p.

2. Nevskaya N.A. [The State economic planning in Russia: History and contemporaneity]. *Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta = Journal of Ural State University of Economics*, 2015, no. 1, pp. 53–60. (In Russ.)

3. Nekrasov V.L. [Reform of the State Planning Committee of the USSR of 1955: Developing a new model of economic planning]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta = Tomsk State University Journal*, 2013, no. 368, pp. 99–103. (In Russ.)

4. Nekrasov V.L. [Position of the Chairman of State Planning Committee of the USSR in system of the top political leadership]. *Gumanitarnye nauki v Sibiri = Humanities in Siberia*, 2012, no. 4, pp. 66–70. (In Russ.)

5. Artemov E.T. [A socialist project in the Russian model of development]. *Ural'skii istoricheskii vestnik = Ural Historical Journal*, 2010, no. 3, pp. 74–83. (In Russ.)

6. Dem'yanenko A.N., Dyatlova L.A. [B.D. Brutskus about nature of economic planning in Soviet Russia]. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*, 2007, no. 2, pp. 128–136. (In Russ.)

7. Birbraer M. [On perspective planning]. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*, 2007, no. 1, pp. 135–149. (In Russ.)

8. Birbraer M. [On perspective planning. The end]. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*, 2007, no. 2, pp. 94–116. (In Russ.)

9. Zvyagintsev P.S. [Special-purpose program planning as a basis of creating the new industrialization in Russia]. *Voprosy ekonomiki i prava = Problems of Economics and Law*, 2013, no. 9, pp. 41–46. (In Russ.)

10. Shvetsov A.N. [Condition and prospects for program approach in regional politics]. *Federalizm*, 2009, no. 4, pp. 7–24. (In Russ.)

11. Zamyatina N.Yu., Pilyasov A.N. *Rossiya, kotoruyu my obreli: issleduya prostranstvo na mikrourovne* [Russia we discovered: Exploring the space at the micro level]. Moscow, Novyi khronograf Publ., 2013, 548 p.

12. Shvetsov A.N. [On system typology in regional policy]. *Trudy Instituta sistemnogo analiza Rossiiskoi akademii nauk = Proceedings of Institute of System Analysis of Russian Academy of Sciences*, 2008, vol. 36, pp. 18–33. (In Russ.)

13. Leksin V.N., Porfir'ev B.N. [Problems and prospects for using the project approach in managing the Russian Arctic region development]. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitie) = MIR (Modernization. Innovation. Development)*, 2015, vol. 6, no. 4, pp. 10–18. (In Russ.)

14. Smirnov M.A. [Using the project approach in government program realization]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2016, no. 1, pp. 79–88. (In Russ.)

15. Raizberg B.A. [Current state and problems of program planning and budgeting in Russia]. *Izvestiya Moskovskogo Gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta MAMI = Izvestia of Moscow State Technical University MAMI*, 2012, vol. 3, no. 2, pp. 165–172. (In Russ.)

16. *Otsenka programm: metodologiya i praktika* [Evaluation of programs: Methodology and practice]. Moscow, Presto-RK Publ., 2009, 396 p.

17. Sokolov I.A. [Report 'Methodological Approaches to Assessing the Effectiveness of Budget Expenditures, Including Government Programs']. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2014, no. 2, pp. 7–10. (In Russ.)

18. Mikheeva N.N., Anan'eva R.I. [Instruments of regional policy: Assessing the efficiency of utilization]. *Region: ekonomika i sotsiologiya = Region: Economics and Sociology*, 2011, no. 3, pp. 39–57. (In Russ.)

19. Deryugin A.N., Nazarov V.S., Mamedov A.A. [Formation of consolidated budgets of Russian regions' entities in the medium term: Problems and solutions]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2014, no. 3, pp. 5–19. (In Russ.)

20. Gordeev A.V., Rykova I.N., Smirnov M.A. [A role of wholesale distribution centers in solving the problem of agricultural production losses]. *Ekonomika: teoriya i praktika = Economics: Theory and Practice*, 2014, no. 4, pp. 51–56. (In Russ.)