

**ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ
СТИМУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В РОССИИ*****Андрей Игоревич МАСТЕРОВ**

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра финансовой политики департамента общественных финансов, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Российская Федерация
andrey-masterov@yandex.ru
orcid.org/0000-0002-5531-1047
SPIN-код: 2923-6143

История статьи:

Получена 22.01.2018
Получена в доработанном виде 12.02.2018
Одобрена 05.03.2018
Доступна онлайн 29.05.2018

УДК 338.2:332.02

JEL: G18, H30, H54, H61

Ключевые слова:

программно-целевое бюджетирование, стимулирующая политика, инвестиции, инвестиционные проекты, эффективность

Аннотация

Предмет. Программно-целевое бюджетирование как инструмент антикризисного стимулирования российской экономики. Повышение эффективности управления инвестиционными проектами, реализуемыми за счет государственного бюджета.

Цели. Анализ ключевых проблем российской экономики, препятствующих экономическому росту. Раскрытие роли программно-целевого бюджетирования в реализации стимулирующей экономической политики. Определение направлений повышения эффективности применения программных подходов.

Методология. Используются методы динамического, факторного и системного анализа.

Результаты. Выявлены проблемы, препятствующие дальнейшему развитию российской экономики, и обоснована значимость государственной стимулирующей политики в их решении. Показано, что в условиях экономического кризиса и ограниченных бюджетных ресурсов возрастает роль программно-целевого бюджетирования в проведении эффективной стимулирующей политики государства. Обоснована необходимость повышения эффективности инвестиционного планирования и управления инвестиционными проектами.

Область применения. Результаты могут быть использованы в процессе совершенствования методического и нормативно-правового обеспечения программно-целевого бюджетирования.

Выводы. Одним из ключевых факторов, лежащих в основе текущего структурного кризиса, является высокий уровень износа основных фондов в ключевых отраслях экономики, что отрицательно сказывается на производительности и конкурентоспособности российских организаций и, как следствие, на доходах населения и платежеспособном спросе. Успешное применение программных подходов предполагает повышение эффективности реализуемых в их рамках инвестиционных проектов. Даны рекомендации по созданию условий для повышения эффективности управления ключевыми инвестиционными проектами.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2018

Для цитирования: Мастеров А.И. Программно-целевое бюджетирование как инструмент стимулирования экономического роста в России // *Финансы и кредит*. — 2018. — Т. 24, № 5. — С. 1211 – 1228.
<https://doi.org/10.24891/fc.24.5.1211>

Экономическая ситуация, складывающаяся в России на сегодняшний день, отличается значительной нестабильностью и связана с высоким уровнем неопределенности. Одной

из основных причин такого положения является действие негативных внешних факторов: обострение геополитической ситуации вокруг событий на Украине и Ближнем Востоке, усиление волатильности на мировых рынках сырья. Сохраняются угрозы дальнейшего ухудшения рыночной конъюнктуры сырьевых рынков — так, замедление роста или спад экономики Китая,

* Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного по государственному заданию Правительства Российской Федерации Финансовому университету при Правительстве Российской Федерации на 2017 г. в части проведения НИР по теме: «Повышение качества бюджетного планирования».

который является одним из основных драйверов спроса, может способствовать дальнейшему снижению цен на нефть [1].

Отмечается существенное снижение устойчивости к внешним негативным воздействиям со стороны бюджетной системы, которая в 2000—2008 гг. обеспечивалась планированием и исполнением федерального бюджета с профицитом [2], растет дефицит федерального бюджета.

Имеет место значительное сокращение российских суверенных фондов, что также отрицательно влияет на устойчивость национальной экономики к негативным воздействиям. Текущий кризис в российской экономике не только обусловлен действием негативных внешних факторов, но и носит в значительной степени структурный характер, связанный с исчерпанием прежней модели экономического роста. При этом замедление темпов роста экономики и появление предпосылок для обострения социально-экономической ситуации в 2014—2016 гг. были заметны до начала событий на Украине, введения экономических санкций и ухудшения конъюнктуры мировых рынков сырья — в период, когда поддерживались высокие цены на нефть, сохранялся стабильный курс рубля и имелся свободный доступ на мировой финансовый рынок [3].

Среди основных вызовов, с которыми столкнулась российская экономика в условиях стремительно ухудшающейся политической и экономической ситуации, следует отметить следующие.

1. Дестабилизация цен на рынках энергоресурсов, резкие колебания цен на нефть и высокая чувствительность российской бюджетной системы к динамике цен на энергоресурсы.

2. Перекрытие российским компаниям и организациям доступа на зарубежные рынки капитала в результате экономических санкций, а также невозможность привлечения передовых технологий из западных стран для ряда отраслей российской экономики.

3. Ухудшение инвестиционного климата в стране, сокращение инвестиций, массовый отток капитала за рубеж. Так, в 2013 г. произошло замедление прироста инвестиций в основной капитал (до 0,8% по сравнению с предыдущим годом в сопоставимых ценах). Ввод экономических санкций с 2014 г. усугубил данную тенденцию, в результате впервые с конца 1990-х гг. снижение инвестиций в основной капитал имело место на протяжении трех лет подряд: на 1,5% в 2014 г., на 10,1% в 2015 г. и на 0,9% в 2016 г.

4. Устаревание основных производственных фондов в целом по стране в последние 20—25 лет. Если на конец 1993 г. степень износа основных фондов составляла 33,7%, то к концу 2014 г. данный показатель увеличился до 49,4%. Несмотря на улучшение экономической ситуации и стабилизацию инвестиционного климата в Российской Федерации в начале 2000-х гг., продолжалось нарастающее старение основных фондов.

В *табл. 1* приведена информация о степени износа основных фондов на конец года по видам экономической деятельности за 2006—2016 гг.

Как видно из *табл. 1*, наиболее критическая ситуация сложилась в рыболовстве, добыче полезных ископаемых, на транспорте и в здравоохранении: в данных отраслях степень износа основных фондов в последние годы достигала 55—59%. Данное обстоятельство вызывает серьезную обеспокоенность, так как речь идет об отраслях, имеющих высокую значимость для обеспечения жизнедеятельности и функционирования российской экономики. Следует отметить улучшение ситуации в сельском хозяйстве, где в течение последних 10 лет наблюдается снижение степени износа основных фондов.

5. Тенденция к снижению роста производительности труда в последние годы. Если в начале 2000-х гг. рост данного показателя в целом по экономике достигал 7,5% в год, то, как видно из *табл. 2*, в последние годы динамика данного показателя заметно ухудшилась.

Как следует из *табл. 2*, после кризиса 2008—2009 гг. максимальный рост производительности труда в целом по стране в 2010—2012 гг. достигал лишь 3,2—3,8%. В дальнейшем динамика данного показателя продолжила ухудшаться. В 2015—2016 гг., как и в 2009 г., имел место отрицательный индекс производительности труда в целом по экономике. При этом в 2015 г. сохранилось положительное значение индекса производительности труда только в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве, а также в строительстве.

6. Ухудшение динамики ВВП по отдельным видам экономической деятельности (*табл. 3*).

Как видно из *табл. 3*, в 2015—2016 гг. устойчивая положительная динамика физического объема ВВП наблюдалась лишь в сельском хозяйстве. По остальным отраслям в лучшем случае имела место слабopоложительная динамика физического объема ВВП, в то время как в большинстве случаев наблюдалась отрицательная динамика хотя бы в один из периодов (в 2015 или в 2016 гг.).

7. Осложнение социально-экономической ситуации в стране и связанное с ним падение реальных доходов населения и платежеспособного спроса (*табл. 4*).

Как следует из *табл. 4*, в 2014—2016 гг. имело место устойчивое и нарастающее снижение реально располагаемых денежных доходов населения. Данная тенденция выглядит весьма тревожной для перспектив выхода экономики из кризиса. Следует отметить, что снижения реально располагаемых доходов населения не наблюдалось даже в результате кризиса 2008—2009 гг.: на протяжении периода 2008—2013 гг. отмечался рост данного показателя.

Сложившаяся ситуация негативно отразилась на спросе практически на все группы товаров (*рис. 1 и 2*).

Как видно из *рис. 1*, в 2015 г. индекс физического объема розничной торговли снизился (по отношению к предыдущему году) до 90%, данное снижение оказалось более глубоким, чем имело место по аналогичному показателю в кризисном 2009 г.

(94,9%). Еще более ощутимым (*рис. 2*) стало снижение данного показателя в отношении пищевых продуктов (включая напитки и табачные изделия) — до 91% в 2015 г. (по сравнению с 98,1% в 2009 г.).

Существенным оказалось снижение индекса физического объема и в розничной торговле непродовольственными товарами (по отношению к предыдущему году) — до 89,1% в 2015 г. (по сравнению с 91,8% в 2009 г.). При этом в 2016 г. ситуация хотя и стабилизировалась, но существенным образом не изменилась, в то время как после кризиса 2009 г. улучшение ситуации произошло значительно быстрее.

Таким образом, кризис, который начал развиваться в 2014—2015 гг., был обусловлен в значительной степени внутренними причинами и носит структурный характер. Внешнеэкономические и геополитические шоки 2014 г. стали катализатором развития кризисной ситуации, усугубив негативные процессы, начавшиеся до введения экономических санкций и дестабилизации ситуации на сырьевых рынках. В целом по ряду социально-экономических показателей текущий кризис является более тяжелым, чем кризис 2008—2009 гг., и создает угрозы развития стагфляции в российской экономике. Значительную тревогу вызывают такие обстоятельства, как:

- устойчивое и нарастающее снижение реально располагаемых доходов населения, что негативно сказывается на потребительском спросе, а также способствует ухудшению и дестабилизации социальной обстановки в стране;
- нарастающий износ основных фондов в отраслях экономики, имеющих критическую значимость для обеспечения жизнедеятельности и функционирования экономики, и снижение производительности труда.

Исходя из проведенного анализа, можно сделать следующие выводы.

Как показывает *табл. 3*, наиболее устойчивый рост в последние годы имел место лишь в

сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве (на 3% в 2015 г. и 3,5% в 2016 г.). Здесь наблюдается взаимосвязь с тем обстоятельством, что, по данным *табл. 1*, именно в сельском хозяйстве сложилась наиболее благоприятная ситуация с обновлением основных фондов и наблюдается устойчивое снижение их износа (с 46,3% в 2004 г. до 41,6% в 2015 г.). При этом наиболее устойчивая динамика производительности труда наблюдается и в сельском хозяйстве. Следует отметить, что в 2015 г. положительное значение данного показателя наблюдалось лишь в данной отрасли (*табл. 2*).

Таким образом, модернизацию производственного потенциала конкретной отрасли можно причислить к основным факторам, способствующим росту ее производительности и выходу на траекторию устойчивого роста. А одной из основных причин экономического спада 2015–2016 гг. (помимо внешнеэкономических и политических факторов) является сильное и нарастающее устаревание производственных мощностей в ключевых отраслях и связанное с этим снижение производительности труда. В таких условиях страдает конкурентоспособность предприятий, работающих в этих отраслях, и их возможность адаптироваться к быстро меняющимся внешним условиям, а также к внешним шокам. Как следствие, подобные предприятия испытывают дефицит финансовых ресурсов из-за потери части рынка сбыта продукции и недополучения прибыли. В подобных ситуациях возникает необходимость частичного сворачивания производственной деятельности, сокращения заработной платы и персонала.

В условиях, когда сокращение носит массовый характер и распространяется на целые отрасли экономики, снижается устойчивость российской экономики в целом, что в итоге негативным образом отражается на доходах населения и отрицательно влияет на платежеспособный спрос. Экономические санкции, снижение притока инвестиций в еще большей степени усугубляют складывающееся положение, многие предприятия оказываются

на грани выживания и неспособны самостоятельно решать вопросы по обновлению устаревших основных средств и производству конкурентоспособной продукции (оказанию услуг).

Значительная роль в выходе из структурного кризиса, модернизации производственного потенциала депрессивных предприятий и отраслей отводится государственной стимулирующей политике. Успех такой политики в условиях сильного давления, оказываемого на бюджетную систему страны, и нарастающих проблем с ее сбалансированностью во многом зависит от эффективности использования ограниченных бюджетных ресурсов.

В данных обстоятельствах возрастает интерес к инструментарию программно-целевого бюджетирования, поскольку указанный подход предполагает усиление контроля за качеством использования бюджетных ресурсов и проработку вопросов, связанных с повышением эффективности их использования, начиная со стадии планирования распределения бюджетных ассигнований. При этом основная идея программно-целевого бюджетирования заключается во взаимной увязке затрат и результатов на всех этапах бюджетного процесса, а ключевые задачи, решаемые в рамках данного подхода, направлены на повышение социальной и экономической эффективности расходов [4], достижение лучших результатов при меньших затратах [5].

Поиск вариантов наилучшего использования ресурсов, в том числе с использованием методологического инструментария математического моделирования, в разное время осуществлялся как советскими [6, 7], так и зарубежными [8] учеными. В зарубежной практике программные подходы в бюджетном процессе используются в течение длительного времени, при этом наиболее долгое и глубокое развитие методологии и практики программно-целевого бюджетирования имело место в США. Как показывает анализ опыта других зарубежных стран, в их практике применения программных подходов можно также найти немало общего с американской

практикой и методологией, но в то же время в части организации бюджетного процесса, состава подготавливаемых документов, программной классификации и других аспектов имеется немало отличий, что обусловлено в том числе и спецификой конкретных стран.

Следует учитывать то, что, несмотря на продолжительное использование программных подходов в бюджетном процессе, нельзя назвать ни одну страну, в которой систему программно-целевого бюджетирования можно было бы считать законченной, а процесс по ее становлению — завершившимся¹. Распространению практики применения программно-целевых подходов в бюджетном процессе значительно способствует активное развитие компьютерных технологий, что позволяет автоматизировать часть работы по сбору и обработке данных и существенно сокращает объем бумажной работы и сопутствующие трудовые затраты — эти проблемы неоднократно становились причиной серьезных затруднений в развитии программно-целевого бюджетирования в США в 1960—1980-е гг. [9].

Разработка стратегических целей, выбор соответствующих им целевых показателей и индикаторов являются важным, но недостаточным условием успешного применения программных подходов на практике. Данные вопросы составляют высший уровень программного планирования, регулируемый государственными органами в лице министерств. Однако не менее важной задачей является обеспечение соответствующих условий для достижения стратегических целей. Это в свою очередь подразумевает реализацию отдельных многочисленных инвестиционных проектов (мероприятий), каждый из которых направлен на решение отдельных локальных задач (строительство больниц, железных дорог, аэропортов, техническое переоснащение

транспортной инфраструктуры и т.п.). При всей многочисленности и многообразии этих инвестиционных проектов все они должны быть направлены на достижение нескольких стратегических целей конкретного министерства и соответствующих им целевых показателей (индикаторов). Роль министерств заключается в выделении бюджетных средств на выполнение конкретных инвестиционных проектов, контроле и координации планирования и хода их выполнения в целях обеспечения достижения стратегических целей. По сути, государство выступает в качестве инвестора, осуществляя самостоятельно либо в партнерстве с частным бизнесом инвестиции в проекты государственной важности.

В качестве примера эффективного механизма, обеспечивающего реализацию стратегических целей министерств и департаментов за счет государственных бюджетных средств, можно привести программу грантов в США, предназначенную для восстановления экономики посредством инвестиций в транспортную инфраструктуру — TIGER (Transportation Investment Generating Economic Recovery)². В основе данной программы лежит конкурс на получение грантов для транспортных проектов, реализация которых внесет значимый вклад в развитие экономики страны, региона или городской агломерации³.

Основу конкурса составляют инвестиционные проекты, которые предоставляют претенденты на получение гранта. В них приводятся расчеты и обоснования предполагаемых затрат и ожидаемых результатов. Претендент на победу в конкурсе, используя методологию анализа «затраты — выгода», должен показать, как предполагаемые результаты повлияют на реализацию стратегических целей Министерства транспорта (безопасность, поддержание надлежащего состояния транспортной инфраструктуры, экономическая конкурентоспособность, качество жизни в обществе и экология окружающей среды). Применение методологии анализа «затраты —

¹ Зеленская Т.В., Простакова И.В., Голоцанова О.С. Использование инструментов программно-целевого планирования с целью повышения эффективности бюджетных инвестиций и иных расходов бюджета города Красноярск // Вестник Сибирского государственного аэрокосмического университета им. академика М.Ф. Решетнева. 2011. № 5. С. 178—182.

² TIGER Discretionary Grants.
URL: <http://www.transportation.gov/tiger>

³ About TIGER Grants.
URL: <http://www.transportation.gov/tiger/about>

выгода» является обязательным для всех участников конкурса и регламентируется соответствующими методическими указаниями по проведению данного анализа⁴. Разработанные проекты предоставляются участниками конкурса в Министерство транспорта, где производится оценка подготовленных материалов и осуществляется выбор лучшего инвестиционного проекта, разработчики которого получают право на его реализацию за счет средств гранта.

Помимо TIGER методология анализа «затраты — выгода» применяется и в рамках многих других проектов, направленных на реализацию программных целей США — они могут быть связаны с охраной окружающей среды, развитием городов, сельским хозяйством, территориальным планированием, социальными и образовательными программами, здравоохранением и др. Методология анализа «затраты — выгода» используется так же и в других зарубежных странах в рамках практической реализации подходов программно-целевого бюджетирования.

Анализ «затраты — выгода», являясь одним из важнейших методологических инструментов программно-целевого бюджетирования, 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. Анализ предполагает оценку результативности предлагаемого проекта, его оптимальных масштабов и описание существенных ограничений, связанных с его реализацией. Он основывается на денежной оценке ожидаемых затрат и результатов от реализации проекта (даже в случаях, если речь идет о достижении неких общественных результатов, не имеющих изначальной денежной оценки, эти результаты приводятся к денежному измерению с использованием методологии), при этом соотношения между затратами и результатами, эффективность затрат и проектов могут оцениваться с использованием методов экономического

анализа, характерных для корпоративного сектора [10, 11].

В последние годы в условиях усиления проблем с формированием доходной части бюджета, высокой зависимости российской экономики и бюджетной системы от международного рынка сырья и от цен на энергоресурсы, а также очевидной необходимости структурной перестройки экономики, в России усилился интерес к использованию программно-целевых подходов в бюджетном планировании и началось их активное внедрение в бюджетный процесс. С 2010 г. началась работа по переводу бюджета из преимущественно непрограммного в преимущественно программный вид, началась разработка государственных программ.

Вместе с тем в настоящее время можно говорить лишь о самом начальном и в значительной степени формальном внедрении подходов программно-целевого бюджетирования [12]. По-прежнему остается недостигнутой основная цель, ставящаяся при переходе к программно-целевому бюджетированию, — увязка бюджетных ассигнований с конкретными показателями и мероприятиями. Вследствие несовершенства государственных программ и подходов к их реализации, недостаточной обоснованности плановых расчетов, на практике часто наблюдаются неблагоприятные отклонения фактических значений ключевых показателей от плановых. В итоге конечные результаты от реализации государственных программ во многих случаях не соответствуют запланированным [13—15].

К проблемам, препятствующим эффективному внедрению программных подходов в российской практике бюджетирования, относятся как существенные недоработки самих государственных программ (неконкретные цели и задачи, их слабая взаимоувязанность между собой, недоработанная система целевых показателей и др.) [16], так и недостаточная подготовленность самой экономической среды и экономических институтов к эффективной практической реализации подходов программно-целевого бюджетирования.

⁴ Tiger Benefit-Cost Analysis (BCA) Resource Guide.
URL: <http://www.transportation.gov/policy-initiatives/tiger/tiger-benefit-cost-analysis-bca-resource-guide>

Кроме того, следует отметить еще одну важную проблему, создающую серьезные препятствия в эффективной реализации программных подходов в российской практике, но остающуюся пока без должного внимания со стороны ученых и практиков – низкую эффективность инвестиций и соответствующих инвестиционных проектов как на государственном, так и на корпоративном уровне.

Данная проблема уже успела отчетливо проявить себя в практике управления суверенными фондами. Несмотря на то что в период благоприятной конъюнктуры на сырьевых рынках были накоплены значительные резервы, которые стали основой Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, результаты управления данными фондами показали низкую степень эффективности инвестирования их средств [17]. За 10 лет существования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния не было создано механизмов их эффективного функционирования [18], не удалось разработать инвестиционную стратегию управления средствами Фонда национального благосостояния, которая позволила бы получить высокую доходность от соответствующих вложений.

В настоящее время произошло исчерпание Резервного фонда, средства которого использовались для решения проблем сбалансированности федерального бюджета, интенсивно расходуются средства Фонда национального благосостояния для реализации инфраструктурных проектов. В то же время вложения в текущие инфраструктурные проекты связаны со значительными рисками [19], отмечается также низкое качество планирования при их реализации [20]. Это наряду с нарастанием проблем сбалансированности бюджетной системы стало одной из причин значительного сокращения объемов российских суверенных фондов к 2015–2017 гг.

Вместе с тем проблема повышения эффективности управления инвестиционными проектами имеет прямое отношение к эффективности программно-целевого

бюджетирования, поскольку успешная реализация государственных программ, достижение целевых значений показателей и выполнение поставленных целей и задач подразумевают реализацию отдельных инвестиционных проектов. Однако как показывает недостаточно удачная практика управления средствами суверенных фондов, говорить о наличии эффективных механизмов инвестирования государственных бюджетных средств не приходится.

Таким образом, один из основных факторов, сдерживающих развитие российской экономики — недостаточный уровень инвестиций в ключевые отрасли экономики и, как следствие, нарастающее устаревание основных фондов, падение производительности и конкурентоспособности, что усугубляется слабой проработанностью реализуемых инвестиционных проектов и низким уровнем эффективности имеющихся инвестиций. Данная ситуация является следствием как низкого качества государственного планирования, недостаточной развитости государственных экономических институтов, так и слабой развитости корпоративного сектора [21].

Среди общих для государственного и корпоративного уровня проблем, выступающих причиной низкого качества разработки соответствующих управленческих решений, связанных как со стратегическим, так и с текущим планированием и управлением инвестициями и инвестиционными проектами, выделяется их низкий уровень обоснованности. Помимо отмеченной слабой проработанности инвестиционных решений на государственном уровне, отчетливо проявившейся в управлении отечественными суверенными фондами, на практике и во многих российских организациях нередко случаи принятия ошибочных решений, негативно влияющих на результаты деятельности организаций и в значительной степени снижающих их конкурентоспособность и финансовую устойчивость.

В этих условиях государству следует взять на себя инициативу по совершенствованию

методологического обеспечения и повышению эффективности стратегического и текущего управления инвестиционными проектами посредством инструментария программно-целевого бюджетирования. Данный инструментарий может быть использован при реализации крупных инфраструктурных проектов, при инвестировании средств государственного бюджета и суверенных фондов в поддержку ключевых отраслей экономики, в том числе с привлечением предприятий корпоративного сектора. Связующим звеном здесь может стать практика проведения конкурсов на получение средств государственного бюджета, носящих целевой характер и предназначенных для реализации крупных инвестиционных проектов государственной важности.

Следует обратить внимание на соответствующую зарубежную практику (например, на программу грантов на развитие транспортной инфраструктуры TIGER в США, о которой шла речь ранее). В качестве ключевого условия участия в конкурсе на получение права реализации таких проектов за счет государственных инвестиций и в российской практике может быть принята необходимость разработки претендентами соответствующих планово-аналитических обоснований, в которых производится тщательная оценка ожидаемых затрат, выгоды проектов и сроков их реализации.

Вместе с тем применение подобных подходов, связанных с конкурсным финансированием инвестиционных проектов, вызывает необходимость развития институтов, осуществляющих экономическое планирование,

а также создания методологического инструментария, позволяющего разрабатывать эффективные инвестиционные проекты, с применением методологии анализа «затраты — выгода», управленческого, инвестиционного анализа. Необходимо и развитие методологии программной оценки, оценки эффективности инвестиционных проектов, позволяющих обеспечить отбор наилучших проектов на этапе конкурсов и эффективный контроль за ходом реализации и результатами этих проектов.

Таким образом, дальнейшее развитие программных подходов в российской практике предполагает создание соответствующей методологии и институтов планирования, проработку механизмов привлечения корпоративного сектора к реализации ключевых инвестиционных проектов государственной важности, что предполагает активное участие государства.

В существующих условиях приходится констатировать, что все эти задачи еще только предстоит решить. Успех дальнейшего применения подходов программно-целевого бюджетирования в российской практике во многом зависит от полноты и быстроты решения вопросов обеспечения качественного инвестиционного планирования и контроля за реализацией соответствующих проектов. Решение данных задач является одним из основных условий превращения программно-целевого бюджетирования в эффективный инструментарий государственной экономической политики, нацеленной на вывод российской экономики из структурного кризиса и ее переход к устойчивому экономическому росту.

Таблица 1**Степень износа основных фондов в Российской Федерации по видам экономической деятельности по полному кругу организаций в 2006–2016 гг.****Table 1****Degree of fixed asset depreciation in the Russian Federation by type of economic activity for the completed cycle of organizations in 2006–2016**

Виды экономической деятельности	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Все основные фонды	46,3	46,2	45,3	45,3	47,1	47,9	47,7	48,2	49,4	47,7	48,1
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	44,8	44,6	42,2	42,2	42,1	42,8	42,5	42,7	43,5	41,6	41,2
Рыболовство, рыбоводство	56,1	61,1	62,7	65,3	64,7	65,9	65,1	64,4	58,9	52,4	50,8
Добыча полезных ископаемых	53,3	53,4	50,9	49,6	51,1	52,2	51,2	53,2	55,8	55,4	57,5
Обрабатывающие производства	46,8	46	45,6	45,7	46,1	46,7	46,8	46,8	46,9	47,7	50
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	51,4	52,7	51,2	50,7	51,1	50,5	47,8	47,6	47,3	44,5	45,6
Строительство	47,9	46,5	45,5	46,9	48,3	47,5	49	50	51,2	50,4	48,4
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	37,8	33,2	33,8	33	33,6	36,5	39,8	39,9	43,3	39,6	42
Гостиницы и рестораны	41,6	40,2	40,3	41	41,2	41,8	42,5	44,1	42,7	37,6	37,8
Транспорт и связь	53,7	54,2	55,1	54,8	56,4	57,2	56,2	56,5	58,3	55,8	56
Финансовая деятельность	31	31,4	33,1	39,2	38,6	44	42,1	43,6	43,3	40,5	45,3
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	32,8	33,1	31,9	31,1	35,3	34,6	36,3	37,3	38,7	38,1	37
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	46,9	47,6	47,9	48,3	50,2	54	53,5	55,5	54,4	48,2	47,6
Образование	46,5	50,9	51	52,3	53,2	54,3	54,3	53,9	52,5	48	46,8
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	48,7	50,4	50,6	51,5	53,3	53,9	52,7	54,9	55,2	53,9	57
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	42,5	40	40,7	43,4	44,5	43,5	44,9	45	44,9	40,8	41

Источник: данные Росстата*Source:* Rosstat

Таблица 2**Динамика индекса производительности труда по основным отраслям экономики России в 2006–2016 гг.****Table 2****Trends in the labor productivity index by major economic sector of Russia in 2006–2016**

Виды экономической деятельности	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
В целом по экономике	107,5	107,5	104,8	95,9	103,2	103,8	103,3	102,2	100,7	97,8	99,8
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	104,3	105	110	104,6	88,3	115,1	100,2	106,2	103,3	104,9	103,9
Рыболовство, рыбоводство	101,6	103,2	95,4	106,3	97	103,5	109,4	105,6	96,1	99,5	96,3
Добыча полезных ископаемых	103,3	103,1	100,9	108,5	104,3	102,7	100,3	100,8	102,8	98,4	98,3
Обрабатывающие производства	108,5	108,4	102,6	95,9	105,2	105,6	104,8	102,2	102,5	96,9	100,8
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	101,9	97,5	102,1	96,3	103	99,8	100,2	99,1	100,2	99,9	102,1
Строительство	115,8	112,8	109,1	94,4	99,6	105,2	101,4	98,2	98,4	101	96,4
Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	110,8	104,8	108,1	99	103,6	101,9	102,1	99,6	98,7	91,5	96,9
Гостиницы и рестораны	109,2	108	109,2	86,7	101,7	102,3	101,9	100,6	99,8	94,1	95,2
Транспорт и связь	110,7	107,5	106,4	95,4	103,2	105,4	102,2	100,4	100,4	99,4	99,8
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	106,2	117,1	107,5	97,5	104,	99,6	100,8	108	98,6	97,2	100,3

Источник: данные Росстата*Source:* Rosstat

Таблица 3**Индекс физического объема ВВП и валовой добавленной стоимости по видам экономической деятельности в 2006–2016 гг., в постоянных ценах, в % к предыдущему году****Table 3****Index of physical volume of GDP and gross value added by type of economic activity in 2006–2016 in real indicators as a percentage year-on-year**

Виды экономической деятельности	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Всего	106,7	108,1	105,6	92,2	104	104,3	103,4	101,3	100,7	97,2	99,8
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	101,7	103,1	108,5	101,4	87,9	116,9	96,2	104,3	102,2	103	103,5
Рыболовство, рыбоводство	112	102,9	97,2	103,3	95,3	104,1	101,5	102,6	102	100,8	97,9
Добыча полезных ископаемых	102,1	100,3	100,4	99,7	104,8	102,9	100,9	96,2	102,2	100,4	100,2
Обрабатывающие производства	104,9	107,4	101,2	84,4	113,4	105,3	103,2	103,9	101	95,9	101,4
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	102,6	98,1	101	97	105,9	100,5	100	97,8	99,7	98,8	102,4
Строительство	114	116,4	113,2	85,4	99,1	104,5	102	97,1	98,4	95,1	95,7
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	108,7	112,9	108,4	93,5	104,5	103,3	106,5	100,4	101,5	91,9	96,4
Гостиницы и рестораны	111,2	112,1	110,3	85,1	100,3	103,5	104,8	103,3	100,2	95,5	96,5
Транспорт и связь	109,4	107,7	107,4	91,6	107	106,6	102,7	103	99,4	99,1	100,4
Финансовая деятельность	110,4	111,4	106,6	102,2	97	103,6	115	112,3	110,5	94	102,3
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	105,6	110,3	110,8	93,8	100,8	105,8	104,7	103	98,3	99,5	100,9
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	105	107,7	103,6	102,2	102,4	100,9	98,8	99,6	100,8	103	100
Образование	101,8	101	100,7	98,6	98,6	92,3	100,1	100,1	101,9	100,2	100,1
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	103,8	102,8	100,6	99,8	101,3	97,7	103,8	100,7	101,7	100,2	98
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	112,7	110,2	104,2	80,4	93,2	96,5	100,1	99,3	97,7	101	100,6

Источник: данные Росстата

Source: Rosstat

Таблица 4**Динамика реально располагаемых доходов населения в 2008—2016 гг.****Table 4****Trends in real household disposable incomes in 2008–2016**

Год	Реально располагаемые доходы населения, %	
	в процентах к предыдущему году	изменение по отношению к предыдущему году, %
2008	102,4	2,4
2009	103	3
2010	105,9	5,9
2011	100,5	0,5
2012	104,6	4,6
2013	104	4
2014	99,3	-0,7
2015	96,8	-3,2
2016	94,1	-5,9

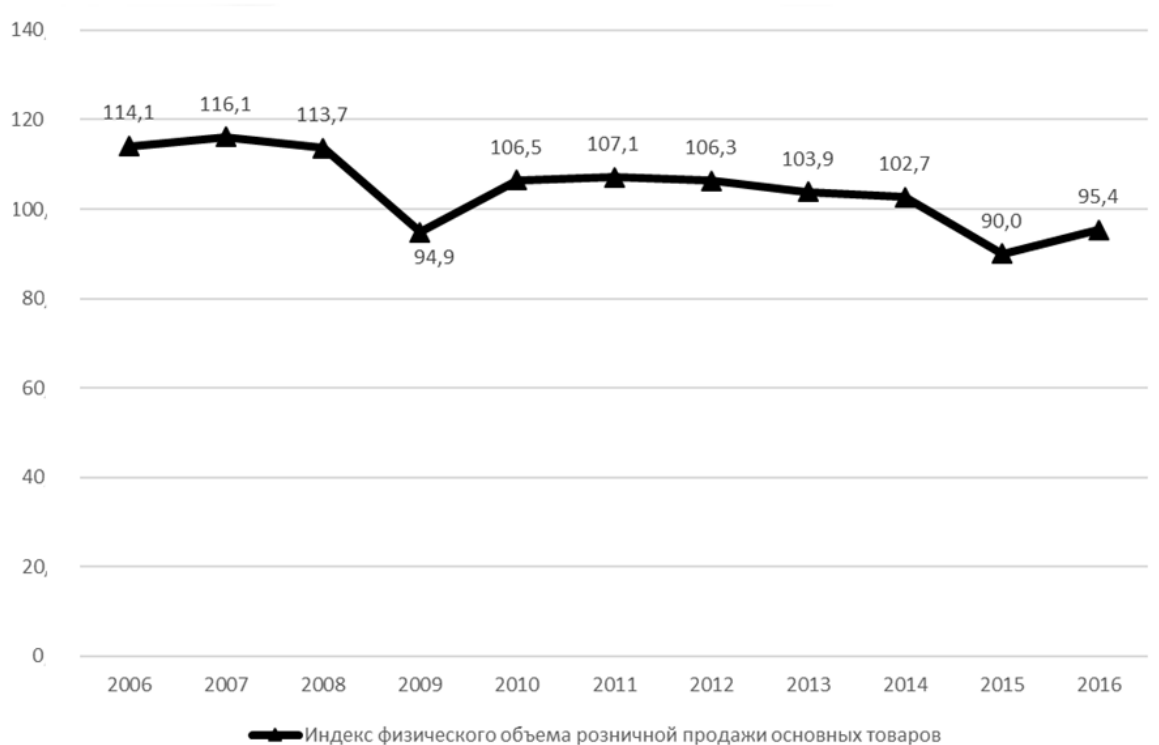
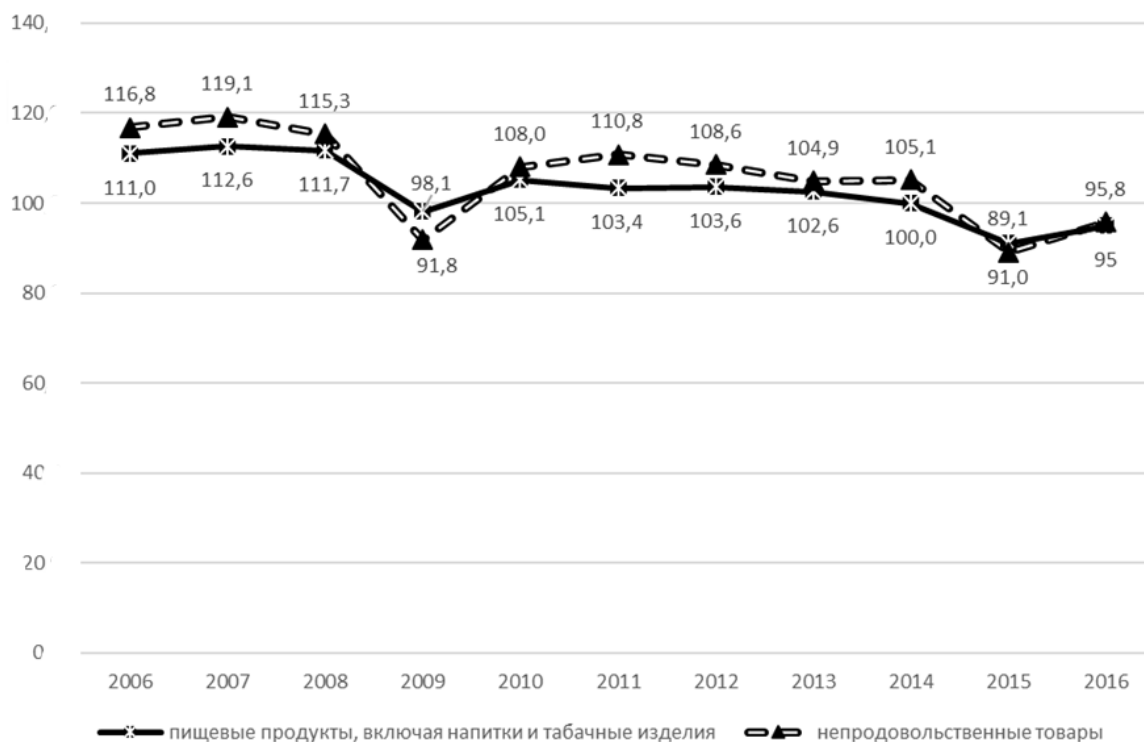
Источник: данные Росстата*Source:* Rosstat**Рисунок 1****Динамика индекса физического объема розничной продажи основных товаров в 2006—2016 гг. по всем видам товаров****Figure 1****Trends in the index of physical volume of basic commodities retail sales in 2006–2016 for all types of items***Примечание.* Годовые значения индекса физического объема розничной продажи основных товаров показаны в процентах (к предыдущему году).*Источник:* данные Росстата*Note.* Annual values of the index of physical volume of basic commodities retail sales are shown as a percentage year-on-year.*Source:* Rosstat

Рисунок 2

Динамика индекса физического объема розничной продажи основных товаров в 2006–2016 гг. по группам продовольственных и непродовольственных товаров

Figure 2

Trends in the index of physical volume of basic commodities retail sales in 2006–2016 by group of food and non-food products



Примечание. Годовые значения индекса физического объема розничной продажи основных товаров показаны в процентах (к предыдущему году).

Источник: данные Росстата

Note. Annual values of the index of physical volume of basic commodities retail sales are shown as a percentage year-on-year.

Source: Rosstat

Список литературы

1. Понкратов В.В. Цена на нефть. В поисках дна // Мир новой экономики. 2016. № 1. С. 32—37.
2. Шаров В.Ф., Караев А.К. Устойчивость бюджетной системы и проблемы восстановления роста экономики России // Вестник Финансового университета. 2014. № 5. С. 73—83.
3. Аганбегян А.Г. Как госбюджет может стать локомотивом социально-экономического развития страны // Вопросы экономики. 2015. № 7. С. 142—151.
4. Афанасьев М.П., Алехин Б.И., Кравченко А.И., Крадинов П.Г. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Научно-исследовательский институт. Финансовый журнал. 2010. № 3. С. 5—18.
5. Капырин Д.А. Зарубежный опыт программно-целевого бюджетирования и его применение // Финансовая экономика. 2013. № 3—4. С. 45—58.
6. Канторович Л.В. Экономический расчет наилучшего использования ресурсов. М.: АН СССР, 1960. 350 с.
7. Новожилов В.В. Проблемы измерения затрат и результатов при оптимальном планировании. М.: Экономика, 1967. 376 с.
8. Данциг Дж. Линейное программирование: его применение и обобщения. М.: Прогресс, 1966. 600 с.
9. Воронков А.А. Методы анализа и оценки государственных программ в США. М.: Наука, 1986. 188с.
10. Mishan E.J., Quah Euston. Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice. Routledge, 2007, 5th edition, 336 p.
11. Giffin R.B., Giffin M.F. Cost-Benefit Analysis: A Primer for Community Health Workers. The Community Health Worker Evaluation Tool Kit. Washington, DC, Health Care Strategy Associates, Inc., 2006. URL: <https://azprc.arizona.edu/sites/default/files/CHWtoolkit/PDFs/FRAMEWOR/COSTBENE.PDF>
12. Лавров А.М., Бегчин Н.А. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов // Финансы. 2016. № 4. С. 3—12.
13. Климанов В.В., Михайлова А.А. Внедрение программного бюджета: первые проблемы и вопросы // Финансы. 2011. № 9. С. 8—10.
14. Рыкова И.Н., Алаев А.А., Аврамов П.А., Кораблев Д.В. Оценка эффективности реализации государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 15—30.
15. Соловьева М.А. Проблемы и пути совершенствования программно-целевого метода бюджетирования в Брянской области // Экономика и эффективность организации производства. 2015. № 22. С. 51—56.
16. Удовенко А.Н. Переход к программному бюджету: результаты, проблемы, перспективы // Бюджет. 2012. № 6. С. 32—34.

17. Понкратов В.В., Караев А.К., Масленников В.В. Формирование и использование нефтегазовых доходов бюджета в России и зарубежных странах: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 206 с.
18. Дуплинская Е.Б. Суверенные фонды России: анализ ситуации // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2015. № 1. С. 13–18.
19. Сангинова Л.Д. Роль Фонда национального благосостояния в реализации инфраструктурных проектов: опыт и перспективы // Экономика. Налоги. Право. 2016. № 1. С. 72–80.
20. Шмиголь Н.С., Иванов Д.С. Резервный фонд в составе суверенных фондов России: особенности функционирования и перспективы // Экономика и управление: проблемы, решения. 2017. № 3. Т. 1. С. 56–64.
21. 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.

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

PERFORMANCE BUDGETING AS A TOOL TO NURTURE ECONOMIC GROWTH IN RUSSIA**Andrei I. MASTEROV**Financial University under Government of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
andrey-masterov@yandex.ru
orcid.org/0000-0002-5531-1047**Article history:**Received 22 January 2018
Received in revised form
12 February 2018
Accepted 5 March 2018
Available online
29 May 2018**JEL classification:** G18,
H30, H54, H61**Abstract****Importance** The article investigates performance budgeting as a tool for anti-recessionary boosting of the Russian economy. It shows how to improve the management of investment projects financed from the State budget.**Objectives** The aims are to analyze key problems impeding further economic growth and explain the role of performance budgeting in the implementation of the government's enabling policies.**Methods** Using the methods of dynamic, factor, and systems analysis, I demonstrate the most urgent problems of the Russian economy. They may be solved, if enabling policies are applied by the State, using the result-oriented budgeting.**Results** The paper unveils key problems, which hamper further development of the Russian economy, and shows the importance of State enabling policies to solve them. Under economic crisis and scarce budgetary resources, the role of result-based budgeting increases, when the government implements its supportive policies. I substantiate the need to improve investment planning and investment project management.**Conclusions and Relevance** Factors underlying the current structural crisis include a high level of depreciation of fixed assets in key sectors of the economy. It affects adversely the productivity and competitiveness of Russian companies and, as a consequence, household incomes and effective demand. Under scarce budgetary resources and investment shortfall, the enabling State policies that are based on performance budgeting are crucial. The article includes recommendations on creating conditions for improving the efficiency of key investment project management.**Keywords:** performance-based budgeting, State policy, enabling policy, investment project, efficiency

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2018

Please cite this article as: Masterov A.I. Performance Budgeting as a Tool to Nurture Economic Growth in Russia. *Finance and Credit*, 2018, vol. 24, iss. 5, pp. 1211 – 1228.
<https://doi.org/10.24891/fc.24.5.1211>**Acknowledgments**The article is supported by the results of the study within the State job to the Financial University under the Government of the Russian Federation for 2017 as part of R&D on *Improving the Quality of Budget Planning*.**References**

1. Ponkratov V.V. [The price of oil. Reaching for the bottom]. *Mir novoi ekonomiki = The World of New Economy*, 2016, no. 1, pp. 32–37. (In Russ.)
2. Sharov V.F., Karaev A.K. [The budget system sustainability and the problem of restoring economic growth in Russia]. *Vestnik Finansovogo universiteta = Bulletin of Financial University*, 2014, no. 5, pp. 73–83. (In Russ.)
3. Aganbegyan A.G. [How National Budget Can Provide Economic Growth]. *Voprosy Ekonomiki*, 2015, no. 7, pp. 142–151. (In Russ.)

4. Afanas'ev M.P., Alekhin B.I., Kravchenko A.I., Kradinov P.G. [Program-Based Budgeting: The Goals, the Methods and the Classification]. *Nauchno-issledovatel'skii institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2010, no. 3, pp. 5–18. (In Russ.)
5. Kapyrin D.A. [The foreign experience of program and target budgeting and its application]. *Finansovaya ekonomika = Financial Economics*, 2013, no. 3-4, pp. 45–58. (In Russ.)
6. Kantorovich L.V. *Ekonomicheskii raschet nailuchshego ispol'zovaniya resursov* [Economic calculation of the best use of resources]. Moscow, AN SSSR Publ., 1960, 350 p.
7. Novozhilov V.V. *Problemy izmereniya zatrat i rezul'tatov pri optimal'nom planirovanii* [Problems of costs and results measurement in optimal planning]. Moscow, Ekonomika Publ., 1967, 376 p.
8. Dantzig G. *Lineinoe programmirovaniye: ego primeneniye i obobshcheniye* [Linear Programming and Extensions]. Moscow, Progress Publ., 1966, 600 p.
9. Voronkov A.A. *Metody analiza i otsenki gosudarstvennykh programm v SShA* [Methods of analysis and assessment of government programs in the USA]. Moscow, Nauka Publ., 1986, 188 p.
10. Mishan E.J., Quah Euston. *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. Routledge, 2007, 5th edition, 336 p.
11. Giffin R.B., Giffin M.F. *Cost-Benefit Analysis: A Primer for Community Health Workers. The Community Health Worker Evaluation Tool Kit*. Washington, DC, Health Care Strategy Associates, Inc., 2006.
URL: <https://azprc.arizona.edu/sites/default/files/CHWtoolkit/PDFs/FAMEWOR/COSTBENE.PDF>
12. Lavrov A.M., Begchin N.A. [Problems and prospects for program-based budgets implementation]. *Finansy = Finance*, 2016, no. 4, pp. 3–12. (In Russ.)
13. Klimanov V.V., Mikhailova A.A. [The program-based budget introduction: First problems and questions]. *Finansy = Finance*, 2011, no. 9, pp. 8–10. (In Russ.)
14. Rykova I.N., Alaev A.A., Avramov P.A., Korablev D.V. [Assessment of Efficiency of Realization of State Program 'Development of the Industry and Increase of its Competitiveness']. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2014, no. 2, pp. 15–30. (In Russ.)
15. Solov'eva M.A. [Problems and ways to improve program-based budgeting method in the Bryansk oblast]. *Ekonomika i effektivnost' organizatsii proizvodstva = Economics and Effectiveness of Production Organization*, 2015, no. 22, pp. 51–56. (In Russ.)
16. Udovenko A.N. [Moving towards the program-based budget: Results, problems, prospects]. *Byudzhet = Budget*, 2012, no. 6, pp. 32–34. (In Russ.)
17. Ponkratov V.V., Karaev A.K., Maslennikov V.V. *Formirovaniye i ispol'zovaniye neftegazovykh dokhodov byudzhetov v Rossii i zarubezhnykh stranakh: monografiya* [Formation and use of oil revenues in Russia and foreign countries: a monograph]. Moscow, YUNITI-DANA Publ., 2017, 206 p.
18. Duplinskaya E.B. [Russian sovereign funds: Analysis of situation]. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya Ekonomika = Herald of Omsk University. Series Economics*, 2015, no. 1, pp. 13–18. (In Russ.)

19. Sanginova L.D. [The role of the National Welfare Fund in the implementation of infrastructure projects: Experience and prospects]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, Taxes & Law*, 2016, no. 1, pp. 72–80. (In Russ.)
20. Shmigol' N.S., Ivanov D.S. [The Reserve Fund as part of sovereign funds of Russia: Specifics of functioning and prospects]. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya = Economics and Management: Problems, Solutions*, 2017, no. 3, pp. 56–64. (In Russ.)
21. Mel'nichuk M.V., Karaev A.K. [The problems of restoring and stimulating economic growth in Russian regions]. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoi praktiki = Economic Problems and Legal Practice*, 2017, no. 4, pp. 34–38. (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.