

## *Стратегия экономического развития*

УДК 330.342

# ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЗАИМОСВЯЗИ СТРАТЕГИЧЕСКИХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРИОРИТЕТОВ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ\*

**О. С. СУХАРЕВ,**

*доктор экономических наук, профессор,*

*ведущий научный сотрудник*

*E-mail: o\_sukharev@list.ru*

*Институт экономики*

*Российской академии наук*

*В статье проанализировано формирование институциональной инфраструктуры обеспечения взаимосвязи стратегических национальных приоритетов и государственных программ Российской Федерации. Определены условия, которые оздоравливают ситуацию в экономике и промышленности и которые являются, по сути, условиями неработоспособности финансовых откатов, девиантных моделей при реализации государственных программ.*

**Ключевые слова:** экономика, промышленность, программа, приоритет, государство.

### **Стратегические национальные приоритеты и принципы планирования**

Под стратегическим национальным приоритетом будем понимать установленные Президентом РФ и законодательно оформленные (в виде посла-

ния Федеральному собранию РФ либо отдельного закона) стратегические цели развития государства и его отдельных элементов – подсистем. Стратегический национальный приоритет должен иметь оформление в виде цели – количественно и качественно измеримой. Например, стратегическая цель «построение социального государства» не может рассматриваться как стратегический национальный приоритет, поскольку не ясно, что понимается под таким государством, каковы его параметры, каков уровень и качество, образ жизни людей в таком государстве. Если уровень, качество и образ жизни получают количественную и качественную характеристику – в конкретных измеримых показателях, в частности, уровень дифференциации доходов населения, уровень дохода на душу населения, продолжительности жизни, доступа к различным социальным функциям – образованию и здравоохранению, дифференциации ставок заработной платы по профессиональным группам и профес-

\* Работа выполнена в рамках гранта Финансового университета при Правительстве РФ.

сиям, уровень развития технологий и НИОКР, число фундаментальных открытий и т. д., то в этом случае подобный приоритет обретает вид стратегического национального приоритета, особенно если очерчивается и период времени достижения перечисленных показателей.

Стратегических национальных приоритетов может быть несколько, например, таковыми могут быть: увеличение численности населения страны; повышение уровня вооружений и эффективности военной техники для обеспечения обороны и безопасности и т. д. Стратегический национальный приоритет может быть реализован к некоторому установленному моменту времени, но при исчерпании времени он может сохранять свою силу, изменяя лишь содержание, т. е. должен быть скорректирован в зависимости от изменения обстановки в мире. Особенно это касается вооружений, секретных разработок, задач развития обороны и военно-технических систем. В качестве инструмента управления стратегическими целями правительства используют программы развития, причем некоторые из них, касающиеся обороны, имеют секретное значение, или проектировки этих программ составляют государственную тайну. В связи с этим можно говорить о различных государственных программах — реализуемых в открытом доступе, т. е. транспарентно для граждан, и в закрытом доступе. Кроме того, государственные программы, как будет ясно из приводимых принципов планирования, могут иметь различную не только временную локализацию, но и область приложения. Они могут охватывать одну отрасль или сферы деятельности, например, медицину или лесопромышленный комплекс, машиностроение или электронику, включая военную микроэлектронику, энергетику и т. д. Отраслевая специфика не может не находить отражения в содержании программы, хотя принципы планирования должны быть едины, и подход к разработке программ, вытекающий из установленных стратегических приоритетов, являются единообразными. Следовательно, при разработке программ должны привлекаться специалисты отраслевого профиля. Кстати сказать, в 1990-х, да и в 2000-х гг. существовал и пока целиком не снят стереотип о том, что менеджеры общего профиля справятся с этой задачей. Как показывает практика, отсутствие инженерных знаний о работе отрасли не позволяет получить целевую программу, которая бы позволяла достичь стратегических целей. Общая парадигма планирования государственных программ, связанных и вытекающих из установлен-

ных стратегических национальных приоритетов, должна базироваться на двух магистральных принципах — адекватности и адаптивности. Иными словами, требуется учитывать не только текущее состояние функционирующих подсистем экономики, которые охватывает данная программа, но и возможные реакции агентов на программные мероприятия, чтобы направить эти реакции в нужное направление и, более того, сформировать эти реакции рамками мероприятий государственной программы.

Еще одним важным обстоятельством является то, что государственные программы, охватывающие приоритеты в различных сферах экономики, должны быть согласованы с приоритетами макроэкономической политики и работать на их обеспечение, но в то же время не быть подчинены исключительно необходимости достижения неких макроиндикаторов, например, уровня инфляции. Существует острая проблема, по поводу которой экономическая наука пока не дает убедительного ответа. Если проектировать государственные программы исходя из необходимости балансирования бюджета или поддерживая инфляцию в некоторых рамках, скажем, не выше 5–8 % в год, то объем планируемых финансов на эти программы, в случае определения его исходя из ограничения государственных расходов для обеспечения инфляции, может не позволить достичь целей не только по какой-то отдельно взятой программе, но и по их большинству. Результатом станет провал в области движения к обеспечению стратегических государственных интересов — приоритетов. Однако снижение инфляции, темп роста могут сами по себе выступать такими стратегическими ориентирами. Таким образом, имеется явный конфликт целей, причем целей содержательного и инструментального, результирующего характера с точки зрения постановки — установления государственных стратегических национальных приоритетов.

Если расходы ограничиваются макроэкономическими целями, то, вероятно, выделяемых финансовых ресурсов будет недостаточно, чтобы достичь качественных параметров этой государственной программы. Программы, которые направлены на обеспечение макроэкономической стабильности, часто называют гетеродоксальными стабилизационными программами. Однако именно эти программы, без соответствующих институциональных коррекций экономической системы, как показывает опыт 2008–2010 гг., наряду с мероприятиями стандартной денежно-кредитной и фис-

кальной политики, предполагают регулирование цен и заработной платы, но не могут справиться с проявлениями и тем более с причинами современного финансового кризиса. Гетеродоксальные программы обычно исходят из того, что имеются инерционные эффекты инфляции, которые нельзя преодолеть без воздействия на долгосрочные контракты и институты установления заработной платы, определяющие эффект такой инерции. Кроме того, обычно присутствует такая логика в рамках гетеродоксальных программ: развитие производительных секторов хозяйства, сфер деятельности, в том числе и в приоритетных программах, приводит к провокации инфляции, следовательно, должно быть урезано, приторможено. Таким образом, подобные программы воздействуют на пропорции цен и занятость, но никак не затрагивают базовой проблемы экономической структуры – принципов функционирования секторов, межсекторных взаимодействий, соотношения дохода и риска по различным видам деятельности, моделей хозяйственного поведения (новаторов, консерваторов, имитаторов). Для того чтобы задействовать эти элементы системы и включить в макроэкономический анализ и регулирование, требуется применять проектный подход, затрагивающий базовые параметры экономического развития, а не только инструментальные проявления. Тогда, возможно, экономическая наука даст целесообразные рецепты ликвидации кризисов и обеспечения творческих способностей (реализуя принцип «2А» – «адекватности – адаптивности») агентов и их знаний без потери места их трудовой деятельности.

Такая уникальная система<sup>1</sup> уже существовала, но, к сожалению, не было найдено возможностей и направлений ее совершенствования и придания ей необходимой гибкости. Представляется, что суммарно опыт, накопленный в советский период, касающийся планирования, будет полезен в современных условиях и может быть оформлен в виде некоторых важнейших принципов планирования как национальных приоритетов (ориентиров), так и государственных программ, призванных реализовать эти приоритеты.

Проектный подход предполагает следующий алгоритм действий при обеспечении стратегических приоритетов соответствующими государственными программами:

<sup>1</sup> Имеется в виду уникальный опыт развития советской индустриальной системы, при развитых методах планирования в рамках Госплана СССР, особенно в части наукоемких и оборонных производств.

- выявить коренные недостатки существующей системы;
- установить причины этих недостатков, обосновав их достоверность;
- определить новые типы элементов системы, способных ликвидировать эти недостатки;
- определить последовательность изменений (траекторию трансформации, эволюционную траекторию), которая позволит существующие элементы перевести в качественно новое состояние или заменить на новые, определив главное – ресурсы на подобное изменение и движение, разбив снабжение ресурсами системы по этапам, проведя оптимизацию затрат (потребления ресурсов).

К основным принципам планирования государственных программ развития, которые выступают инструментами достижения стратегических национальных приоритетов, обеспечивают соотношение стратегических национальных приоритетов и государственных программ, можно отнести следующие принципы:

- целевой заданности (целевой результативности);
- определения области приложения;
- функциональной полноты;
- необходимого разнообразия;
- восприятия мероприятий программы всеми звеньями системы управления и контроля. Одной из задач планирования должна стать адаптация прежних структур к ожидаемым нововведениям;
- устойчивости к изменениям (внешним и внутренним);
- монетарного наполнения, т. е. необходимого обеспечения финансовым ресурсом в полном объеме для решения задач государственной программы.

Во-первых, нужно определить цели планирования, получить полное представление о желательном или нежелательном состоянии экономики и области приложения мероприятий государственной программы.

Во-вторых, следует проанализировать, насколько хорошо планирующий орган понимает имеющиеся социальные проблемы и существуют ли институциональные возможности их разрешения, насколько необходима разработка программы.

В-третьих, требуется разработать несколько проективных вариантов программы, которые, по мнению плановика, способны обеспечить достижение цели (целей).

В-четвертых, понадобится сформировать критерии отбора подходящего варианта программы, осуществить сравнительный анализ различных вариантов исходя из ресурсной обеспеченности и с учетом ограниченности по времени.

В-пятых, необходимо осуществить выбор и провести адаптацию выбранного варианта к условиям экономического окружения при эффективном взаимодействии всех разработчиков аналогичных программ, охватывающих иные стратегические приоритеты.

Совершенно не обязательно, что каждый стратегический национальный приоритет, обозначенный главой государства или утвержденный законодательно, должен предполагать разработку государственной программы. Возможно достижение успеха по выбранному стратегическому приоритету на стыке нескольких программ.

Прежде чем проектировать государственную программу, нужно определить, какую нишу в экономической структуре она занимает. Кроме того, понадобится определить вес и значение программы в бюджете страны, набор программных мероприятий, их содержание и ресурсное обеспечение, включая финансы.

Принцип функциональной полноты позволяет ответить на вопрос: что будет с системой при реализации программных мероприятий, какие функции и как она будет или не будет выполнять? Кроме того, необходимо определить, какие функции важны для исполнения. Здесь возникает проблема меры, полноты функций, институциональной достаточности. Функции возникают исходя из того, какие действия необходимо осуществить, какие агенты вовлекаются в новую схему взаимодействия, какие при этом совершаются операции, решаются задачи, происходят изменения, возникают доходы и издержки.

Программа задает разнообразие экономической системы, определяет ее возможности. Известное из кибернетики правило гласит, что система сохраняет устойчивость, если разнообразие управляющего звена не ниже разнообразия управляемого объекта.

Разработка государственной программы должна исходить из этого принципа.

Реализация программных мероприятий может натолкнуться на сопротивление или неверное восприятие агентов. Поэтому понадобится определить, каким образом и стоит ли вообще преодолевать это сопротивление, какую роль оно играет в стратегической перспективе.

Устойчивость управления программой развития достигается строгим соблюдением первых пяти и седьмого – принципов. Неустойчивость является ярким признаком дисфункции планирования и реализации программ, при этом стратегические национальные приоритеты остаются на бумаге, т.е. не удастся решить задачу по их фактическому обеспечению. Особо следует отметить, что невыполнимость принципа о монетарном наполнении реализации программы влечет за собой потерю устойчивости программных мероприятий.

Принцип монетарного наполнения является одним из определяющих, поскольку означает, по сути, ресурсное снабжение мероприятий государственной программы. Иными словами, стратегические национальные приоритеты можно достичь на практике в отведенное время только за счет концентрации необходимых ресурсов, которыми обладает страна и которые способна создавать и использовать.

Обобщенный график финансирования государственного сектора экономики, показывающий институциональную неэффективность финансовой системы и провалы в планировании финансов на государственном и иных уровнях управления, приведен на рис. 1.

Как видно, первый квартал объекты государственного сектора не получают финансирования

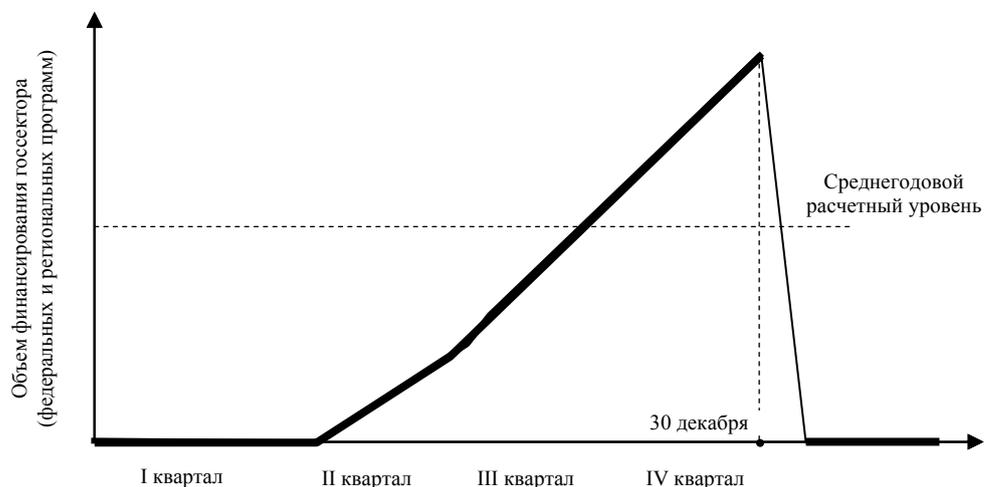


Рис. 1. Действующая система финансирования госсектора и госпрограмм

вообще, точнее, их деятельность финансируется, но по принципу компенсации, перекидывания финансовых ресурсов. Для государственных программ современной России характерна именно такая ситуация: финансовые ресурсы по исполнению программных мероприятий приходят исполнителю в лучшем случае к маю – июню месяцу, т. е. к концу второго квартала и начинают осваиваться в третьем, а чаще всего в четвертом квартале. За первый квартал государственные чиновники определяют, как далее распределять бюджетные средства, какие отчеты готовить и как использовать бюджетные деньги. Только во втором квартале (к середине года) объемы финансирования приближаются к потребной средней величине, и, разумеется, пик приходится на четвертый квартал, когда необходимо освоить бюджетные деньги и отчитаться об исполнении государственного заказа. Однако если идет строительство воздушного судна либо выполняется федеральная программа, то неравномерность финансирования не может не сказаться на качестве конечного результата, за первый и второй квартал можно потерять квалифицированных рабочих, инженеров вследствие недофинансирования или простоев. Ускорение работ в четвертом квартале не может уберечь систему от ошибок, неточностей и закономерного невыполнения работы. Разбираемая здесь ситуация наглядно демонстрирует сложившуюся институциональную неэффективность финансовой системы и систем планирования и управления экономикой. К сожалению, подобные, казалось бы, малозначимые примеры пронизывают российскую экономику снизу доверху (включая систему грантов в высшей школе – бесплатную работу по остаточному принципу, без гарантий оплаты) и, как правило, не учитываются ведущими специалистами различных экономических школ и политическим истеблишментом при разработке мероприятий макроэкономической политики. Казалось бы, такая несложная институциональная проблема, но она ставит под угрозу выполнение любой программы и реализацию стратегических национальных интересов и приоритетов России.

### Государственные программы развития

Экономическая система представляет совокупность взаимодействующих между собой различных и часто исключаящих друг друга планов. План – это четко определенная последовательность действий, которую намеревается осуществить экономический агент ради достижения предполагаемых целей.

Процессы планирования и разработки проектов теснейшим образом связаны. Проект предполагает план. Различия между начальным состоянием системы и неким ее последующим состоянием описываются проектом и им же указываются варианты для улучшения неудовлетворительной ситуации.

Экономический агент может одновременно воспроизводить некоторый набор проектов. Причем проекты могут быть как связанными, так и не связанными, т. е. эффективность одного из них не зависит от другого. Тогда общая результативность функционирования субъекта будет нелинейно складываться в зависимости от числа таких проектов и их эффективностей. То же самое относится к виду экономической деятельности, сектору экономики, направлению деятельности, установленному стратегическому приоритету, региону и т. д.

Проект является основным инструментом реализации государственных программ.

Государственные программы развития экономических агентов представляют собой набор документов организационно-правового, финансово-экономического и производственно-технологического содержания, в которых отражаются цели и задачи развития данных агентов, инвестирования, объемы необходимых финансовых средств, схемы финансирования совокупности проектов, образующих эти программы, механизмы эффективного распределения и расходования денежных ресурсов, взаимосвязь между финансовыми вложениями и ожидаемыми результатами, с контролем и приемкой этих ожидаемых результатов.

Схемы финансирования программ развития экономических агентов можно условно представить в трех магистральных вариантах.

*Первый.* Прямое финансирование проектов программы из бюджета, внебюджетных фондов или средств частных инвесторов.

*Второй.* Льготное кредитование программ отдельных предприятий (корпораций, холдингов) и регионов, в соответствии с действующими законодательными нормами.

*Третий.* Кредитование программ с применением государственных гарантий, когда правительство практикует лишь доленое участие в программе, гарантирует политическую стабильность или поддержание определенных правил на конкретном рынке, проводит страхование рисков по отдельному наиболее значимому проекту или по всей программе, создает условия для привлечения частного капитала.

На практике возможно комбинирование описанных схем финансирования. В этом, наиболее

распространенном случае, задействованы механизмы смешанного государственного и частного финансирования правительственных программ, отражающих достижение национальных приоритетов-целей. Причем бюджетное финансирование должно быть не прямым, когда происходит безвозвратное выделение средств, а осуществляться на возвратной основе.

Характерной особенностью государственных программ является превышение спроса на финансовые ресурсы над предложением, что резко повышает стоимость этого инструмента управления в экономике, особенно при проведении реструктуризации или модернизации экономической системы.

Поэтому всегда имеются проекты и бизнес-предложения, которые не войдут в перечень объектов на выделение бюджетного финансирования, а также могут не получить инвестиций от частных кредиторов, но развитие которых имеет весомое значение для экономики или отдельных регионов. Более того, финансовая эффективность проекта или программы может существенно отличаться от социальной эффективности, экологического эффекта, которые обеспечивает выполнение программы, оборонного значения, обеспечения национальной безопасности и конкурентных преимуществ в будущем, что вряд ли подлежит точной финансовой оценке.

По этой причине рационалистические критерии оценки программы, при их полезности и применимости, а также создаваемые на их основе алгоритмы расчета не могут учесть совокупность ограничений, которые имеют отношение к процедуре распределения, а поэтому дают лишь упрощенное представление об эффективном распределении ресурсов. К тому же существует острая проблема распределения ресурсов между национальными приоритетами, целевые параметры которых должны находить отражение и содержаться в государственных программах развития. Даже равнозначный характер национальных приоритетов тем не менее не означает, что объем выделяемых ресурсов на равные по значимости приоритеты является одинаковым.

Состояние экономики и промышленных организаций может вносить искажение в оценку привлекательности программ благодаря структурным диспропорциям в функционировании технологических цепочек и влиянию институциональных ограничений, состоянию институциональной инфраструктуры. Действующие правила, включая

и правила выполнения самих программ, правила распределения ресурсов, управления программами, планирования и проектирования, на практике обеспечивают выполнимость или невыполнимость той или иной программы. Законодательная база определяет взаимоотношения субъектов реализации государственных программ, характер планирования и ресурсного обеспечения. Весомое значение в этом смысле приобретает взаимосвязь различных законов, их согласованность. Финансовые институты также оказывают сильное влияние на выполнимость и результативность государственных программ.

Эффективность распределения средств между проектами в рамках программы и между программами зависит не только от возможностей каждого субъекта с минимальными затратами обеспечивать их возврат и планируемый уровень рентабельности производства (финансовая эффективность), но также от степени диверсификации портфеля проектов, отлаженности схем финансирования, которые определяют риск реализации проекта и вероятность получения того или иного дохода. Схема финансирования в значительной степени влияет на скорость распространения волн инвестиций в промышленности, определяет величину мультипликатора расходов. Таким образом, действующие правила проектирования и реализации программ задают общий уровень трансакционных издержек управления.

В условиях острого недостатка финансовых ресурсов и масштабных задач по модернизации предприятий и рынков формирование потребностей на капитал закономерно разворачивается в следующем порядке. Сначала удовлетворяется потребность в оборотном капитале, обеспечивающем поддержание текущих объемов производства, затем осуществляется инвестирование в товарно-материальные запасы, возникают потребности в инвестировании новых продуктов и технологий, и только на этой стадии агент ищет пути удовлетворения потребности инвестиций в основной капитал.

Таким образом, значительный рост инвестиций в основной капитал должен быть подготовлен рядом вспомогательных изменений в потребностях на различные формы капитала. Но каков объем располагаемого свободного капитала в денежном выражении в момент времени  $t_0$ , каковы источники инвестирования экономики, каким образом его можно распределить между субъектами экономической системы, чтобы получить наибольшую

отдачу, по каким приоритетным направлениям должен быть расщедоточен этот капитал?

Одной из задач здесь является необходимость концентрации имеющегося капитала в точках, мультиплицирующих эффективность промышленного производства.

Выделим два направления в системе разработки государственных программ развития согласно национальным приоритетам. Во-первых, это использование оптимизационных процедур, например, в рамках выбора эффективного инвестиционного портфеля проектов. Во-вторых, это конкурсный (экспертный) метод отбора проектов, когда претенденты подают в соответствии с установленными формами заявки и выделение финансирования разыгрывается между участниками. Такой способ может практиковать как государство, так и частный сектор, в частности, коммерческие банки.

Для оценки проектов применяется экспертный анализ. Орган принятия окончательного решения имеет в своем составе либо специальные экспертные группы, которые дают коллегиальные заключения на инвестиционные проекты, либо технических экспертов, которые при осуществлении выбора пользуются рейтинговыми процедурами.

При оптимизационном подходе к разработке инвестиционных программ на уровне предприятия, региона, экономики решаются задачи определения наиболее эффективной структуры распределения имеющегося свободного капитала, а также выбора наиболее оптимальной инвестиционной стратегии поведения и ближайшего прогноза развития ситуации в области инвестиций.

Пусть имеется  $n$  проектов с определенными значениями коммерческой, бюджетной и экономической эффективности, и кроме того характеризующихся требуемым объемом финансовых средств  $W_i$  и ожидаемым доходом от реализации проекта –  $R_i$ . Пусть имеется некоторый объем собственных средств  $S_i$ . Требуемый объем средств обычно превосходит величину собственных средств, т.е.  $W_i > S_i$ , следовательно, разница может пополняться либо за счет привлечения кредитов, либо за счет федерального или регионального бюджета. Но это при условии необходимости покрытия требуемого объема финансовых ресурсов, что абсолютно не является обязательным на практике.

Например, у агента может не быть собственных средств, а величина предоставляемого кредита или федерального субсидирования не обязательно покрывает продекларированную потребность. Тогда проект будет выполнен на долю предоставленных

финансов (если это возможно), либо потребуются сокращать затраты и искать резервы для его выполнения. В худшем случае данная бизнес-идея, реализуемая в проекте, будет отложена до лучших времен или навсегда останется нереализованной по причине ее морального обесценения.

Разность между ожидаемым доходом от проекта и величиной требуемого финансирования  $F_i = R_i - W_i$  должна стремиться к максимуму для всей совокупности проектов, образующих портфель. Если величина требуемого объема финансирования превосходит объем собственных средств, то общая величина финансирования находится как

$$W_i + a(W_i - S_i),$$

где  $a$  – стоимость финансовых ресурсов с учетом процентов за кредит.

Обобщенная математическая формулировка оптимизационной модели принимает вид

$$F(N) = \sum_{i \in N} F_i \rightarrow \max, \text{ при ограничении: } \sum_{i \in N} W_i \leq S,$$

где  $F(N)$  – общая эффективность реализации портфеля  $n$  проектов;

$N$  – множество финансируемых проектов (программ);

$S$  – объем финансирования из собственных средств.

Таким образом, оптимизационный подход к управлению программами развития состоит в максимизации параметра  $F_i$  по всему портфелю проектов при общем объеме финансирования меньшим или равным объему финансирования из собственных средств, либо в максимизации величины  $F_i$ , а  $W_i$  по всему портфелю проектов, когда общий объем финансирования превосходит величину собственных средств.

Однако применение оптимизационного подхода может вполне включать экспертные процедуры. В частности, подлежит экспертной оценке надежность рассматриваемого портфеля (проекта), если известна характеристика надежности  $P_i$  или риска  $(1 - P_i)$ . Тогда суммарный ожидаемый доход портфеля определится как  $R = \sum R_i P_i$ .

При этом задачей номер один выступает правильное определение степени надежности, которую в современных условиях инвестиционного проектирования возможно оценить в основном экспертным путем с той или иной степенью точности.

Этот прием, по сути, наглядно демонстрирует возможность объединенного применения оптимизационного и экспертного подходов, но все же оптимизационные процедуры на практике

применяются гораздо реже, нежели экспертные оценки, позволяющие манипулировать выбором и осуществлять всевозможные аналитические комбинации.

Бизнес-план, как бы качественно он не был подготовлен, любая процедура экспертной оценки, предусматривающая разные экспертные баллы для различных групп показателей проекта или программы, являются несовершенными инструментами планирования, так как отражают настоящие ожидания будущего. Эти ожидания часто не совпадают с неизвестным будущим, которое приносит экономические сюрпризы. Поэтому методика проектирования государственной программы согласно национальным приоритетам развития, которая каким-либо образом учтет предшествующее состояние экономической системы для эффективного распределения имеющихся ресурсов, имеет явные преимущества перед тем алгоритмом, который позволяет проводить констатацию существующего положения и назначать показатели, которые потенциально будут достигнуты к определенному сроку.

Основные цели формирования государственной программы сводятся к следующим позициям:

- обеспечение достижения содержательных (качественно обозначенных) целей и результатов программы к намеченному периоду, что позволило бы достичь необходимого стратегического национального приоритета (целевая эффективность и критерий достижимости);
- обеспечение необходимых темпов роста дохода от реализации программы и развития области, которую программа описывает;
- обеспечение минимальных рисков или совокупного риска за счет различных способов их хеджирования со стороны государства;
- обеспечение приемлемых темпов роста основного капитала;
- решение задач занятости населения и развития человеческого потенциала;
- решение оборонных задач и обеспечение национальной безопасности;
- коррекция стратегии национального развития и формирования системы стратегических национальных приоритетов.

Рассмотрим две ситуации.

Во-первых, когда в качестве объектов программы выступают предприятия с их инвестиционными проектами, которые рассматриваются в совокупности, и распределение инвестиций осуществляется между самими предприятиями, а не отдельными проектами. Здесь отбор отдельных инвестицион-

ных проектов на финансирование является низко продуктивным в современных условиях, так как проект (и процедуры его подготовки) может создавать ожидания хороших перспектив его реализации, но в процессе реализации потерпеть фиаско в силу состояния данного предприятия-объекта либо инерции тенденций, развернутых в промышленности и на внутренних или внешних рынках.

Возможна и другая ситуация – проект в процессе реализации оправдывает позитивные ожидания, но их не оправдывает предприятие в целом, у которого этот проект не является единственным и которое становится, например, банкротом, хотя уже получило и израсходовало определенную часть причитающихся по этому проекту финансовых средств. Именно поэтому рассмотрению подлежит целиком программа предприятия, осуществление которой кардинальным образом способно изменить (или не изменить) параметры эффективности его хозяйственной деятельности. Более того, необходимо учитывать, какую мультиплицирующую роль играет проект или программа в целом, какие технологические переделы она способна восполнить, какие производства воссоздать, какие рынки заполнить, какие государственные задачи решить.

Если имеется  $N$  объектов-агентов (программ), каждая из которых состоит из  $n$  проектов, каждый из которых в год  $t$  (программа рассчитана на срок  $T$ ) характеризуется определенным коэффициентом отдачи  $k_t$ , на совершенные затраты, то ищется средний коэффициент отдачи по всей программе за каждый год по формуле  $K = (1/n) \sum_{i=1}^n k_i$ , и по всем агентам, претендующим на выделение финансовых ресурсов.

Когда полученное значение инвестиций меньше требуемой суммы, то конкретная программа не проходит теста, но некоторые ее проекты вполне могут быть профинансированы. Тогда сопоставляется сумма инвестиционных затрат на проект с полученной суммой возможных инвестиций в программу и проходит проект, покрывающий эту сумму. При условии, что имеется несколько проектов, различные комбинации которых дают величину инвестиционных затрат, равную полученным вложениям, необходимо последовательно сравнить эффективности этих комбинаций по известным критериям отбора эффективных инвестиционных проектов.

Во-вторых, предлагается использовать типовой портфельный анализ по проектам программы, когда имеется отчетливая зависимость между величиной единовременных затрат, объемом произ-

водства, который полностью потребляется рынком, величиной условно постоянных затрат, переменных затрат. Таким образом, предполагается, что с уменьшением (увеличением) величины инвестиций будет уменьшаться (увеличиваться) объем производимой и потребляемой рынком продукции. Такое допущение позволяет ввести минимальный объем продукции  $Y_{\min}$ , которую агент произведет за счет собственных средств.

Такой подход может быть усложнен посредством выявления нелинейных взаимосвязей между затратами и объемом производства, а регрессия  $q=f(I)$  принимать какой-либо иной вид. Введя функции, подобные Кобба-Дугласовским, можно исследовать процессы распределения инвестиционных ресурсов на основе рационалистических критериев максимизации дохода и минимизации риска с участием факторальных издержек, которые связаны с состоянием соответствующих рынков – ресурсов, земли, труда, капитала, т. е. ценами на факторы производства. Таким образом, может быть получено факторальное распределение инвестиционных ресурсов в рамках государственной программы.

### Институциональная инфраструктура (предложения)

Институциональная инфраструктура взаимосвязи стратегических национальных приоритетов и государственных программ представляет собой



Рис. 2. Общая схема институциональной инфраструктуры госпрограмм

систему законодательных актов, организационно-правовых условий, нормативов, решений исполнительной власти, обеспечивающих процесс реализации государственных программ, обязанности и права исполнителей, контрагентов, государственного заказчика. Законодательные акты РФ должны регулировать процесс установления стратегических национальных приоритетов, разработки и реализации государственных программ, описывать методы достижения целей, ожидаемые результаты, предполагать решение сопровождающих задач, например, противодействие коррупции, «откатам» и других формам девиантного поведения, возникающего в процессе государственного регулирования экономики и реализации государственных программ. Общий вид институциональной инфраструктуры, обеспечивающей связь стратегических национальных приоритетов и государственных программ, можно представить в виде схемы (рис. 2).

Законодательный акт о государственном планировании является центральным законодательным ордонансом, т. е. по статусу является конституционным законом, именно на его базе с учетом предложений Президента РФ и Федерального Собрания РФ устанавливаются стратегические приоритеты, часть которых может не озвучиваться по причине секретности. Законодательный акт о бюджете, законодательство по сферам и видам деятельности должно иметь явно подчиненное значение. Закон о государственном секторе стоит

на повестке дня как высший законодательный приоритет, поскольку его разработка и принятие повлияет и на процессы приватизации, национализации, на макроэкономическую политику и структуру экономики – как раз на стратегические перспективы национального развития. Только на основе этой законодательной базы должны формироваться как гетеродоксальные, так и отраслевые государственные программы развития. Таким образом, министерский принцип разработки подобных программ и вытекающие

из этого неэффективности могут быть преодолены, хотя сам способ и алгоритм разработки, безусловно, предполагает участие базовых министерств, но уже в условиях нового законодательства, новых полномочий и новой ответственности (нового законодательного акта о борьбе с коррупцией) за неисполнение программ, за утрату стратегических приоритетов в медицине, технологиях, оборонном комплексе и т. д. по секторам экономики.

С точки зрения стратегических решений в части развертывания необходимой институциональной инфраструктуры для решения приоритетной задачи модернизации российской экономики и реализации государственных программ, по мнению автора, потребуется:

- создать государственный сектор России, включающий сектора государственной промышленности, осуществляющие производство фундаментальных продуктов и изделий военного и гражданского применения, располагающих самыми передовыми техническими решениями и технологиями, конкурирующими с частным сектором (электроника, атомная отрасль, авиация и судостроение, радиоэлектроника, добыча и переработка сырья, энергосбережение и экология, образование, здравоохранение, культура, оборона). Принять законодательный акт о государственном секторе РФ, на основе которого определить параметры государственного сектора;
- принять законодательный акт о государственном планировании и программах развития, в котором определить положение о стратегических национальных интересах-приоритетах и государственных программах развития;
- осуществлять крупные государственные инвестиции и при возможности привлекать частные внутренние инвестиции на развитие инфраструктуры, повышение эффективности систем управления;
- повышать эффективность институциональных ограничений и изменений, контролируя скорость этих изменений, предоставляя агентам адаптационный лаг и подчинив эти изменения задаче развития промышленного производства, упорядочить систему контроля и отчетности;
- стимулировать развитие фондовой и кадровой базы промышленности напрямую в государственном секторе (включая госкорпорации, которые требуется укрепить, а не преобразовывать якобы по причине их неэффективности). Используя регулирующие воздействия и нало-

говую систему в частном секторе, проводить политику стимулирования и поддержания наукоемкого профиля фирм за счет разработки соответствующей продукции на внутренний рынок.

Для государственного сектора необходим заказ специалистов Минобрнауки России для омоложения кадрового состава (с предоставлением жилья) промышленности, высшей школы и науки с введением стимулов для обучения молодежи опытными работниками. Для частных секторов производства необходимо законодательно закрепить стимулы аналогичного поведения, резко усилив действие пенсионного законодательства в части работающих и не оставляющих свои должности пенсионеров (свыше 65 лет). Кадровая ротация необходима для придания нового динамизма всей системе, при соответствующем обучении и подготовке кадров.

Государственные программы развития, безусловно, могут охватывать и агентов частного сектора, создавая дополнительные стимулы, вовлекая их в решение государственных задач, и отдельно – задач обороны. При этом критерием для оценки подобной политики и решений должен являться подход «ресурсы – результаты». Более того, подобные формы взаимодействия должны быть законодательно обеспечены в законе о государственном планировании и государственном секторе.

Для проведения обоснованной промышленной политики и планирования социально-экономического развития России в аспекте решения задачи модернизации экономики как стратегического национального приоритета, которая должна сводиться к преодолению сырьевой зависимости экономики, необходимо использовать проектировочную парадигму постановки и решения данной проблемы. Стратегический национальный приоритет – это возрождение и восстановление отечественного производства, технологической базы экономики. Иные программы необходимо считать производными, имеющими явно подчиненное значение в стратегическом смысле. Гетеродоксальные программы должны исходить из сформировавшегося структурного перекоса в российской экономике, который требует выправления, когда производительные виды деятельности низкодоходны и высокорискованны, а непроизводительные или сырьевые сектора – высокодоходны и относительно низкорискованны. Эта пропорция создает своеобразную вилку для перелива ресурсов, институционального закрепления технологической и производствен-

ной отсталости. Причем, практически ни одна норма, ни один законодательный акт в настоящее время не действует в сторону выправления этого соотношения. Основная цель институциональной инфраструктуры и ее развертывания – подчинить все действия, при сохранении относительной макроэкономической стабильности, выправлению основной структурной диспропорции российской экономики, связанной с формированием отсталой и сырьевой структуры, потерей собственных внутренних рынков по базовой промышленной и потребительской номенклатуре товаров.

Для противодействия коррупции и сформировавшейся в России системы откатов можно предложить следующие методы:

- контроль за затратами;
- баланс доходов и расходов государственных чиновников и высокооплачиваемых менеджеров;
- совершенствование законодательной базы, регулирующей работу правоохранительных органов, которые должны карать за нарушение нормы и выявлять недобросовестность, то есть действовать согласно принципу минимизации масштаба такой деятельности, а не рассматривать мелких предпринимателей и наукоемкие предприятия бывшего оборонного назначения в качестве главных налогоплательщиков. Проблема в том, что государство не создало условий, при которых бы такой вид деятельности продуктивно развивался и карает работающих агентов, но не чиновников (нужна система штрафов и увольнения за невыполнение функций или проволочки);
- совмещение функций собственника и менеджера, т. е. сужение диапазона владения;
- расширение действия антимонопольного законодательства и правоохранительная проверка регистрации фирм;
- введение критерия и специальной отчетности при получении фирмами наличных сумм, соответствие выдачи и поступления, придания целевой задачи в инкассировании наличности;
- при реализации государственных программ необходимо отказаться от так называемой тендерной якобы конкурсной парадигмы закупок и распределения ресурсов. Государство обязано отвечать за определение необходимого объема ресурсов и выделять финансы по государственным программам в срок по этапам в полном объеме на целевые счета Федерального казначейства, с последующей необходимой

проверкой и жесткой ответственностью за невыполнение;

- отказ от дальнейшей приватизации государственной собственности, поскольку государство само сужает диапазон управления и необходимого собственного маневра в экономике, лишаясь важного инструмента – своих активов причем в ходе приватизации этих активов, происходит изменение профиля, сокращение ассортимента, номенклатуры выпуска, потеря целых направлений в производстве, прикладной науке и т. д. Наоборот, необходима национализация отдельных стратегических зон хозяйствования, специальная государственная программа, направленная на осуществление данного процесса.

Условия, которые явно оздоравливают ситуацию в экономике и промышленности и которые являются, по сути, условиями неработоспособности финансовых откатов, девиантных моделей при реализации государственных программ, по мнению автора, таковы:

- если банк будет лишен возможности осуществлять операции с выдачей значительных наличных сумм, например, фирмам, которые зарегистрировались несколько дней, месяцев назад. Действительно, возникает парадоксальная ситуация, когда банки не выдают кредиты наукоемким фирмам, если те не имеют годовой истории, а вот удовлетворение требований по счету за фиктивно выполненную работу удовлетворяется посредством выдачи наличности в значительном размере, при этом банк не выясняет, сколько времени существует фирма, предъявившая требование;
- если фирма-посредник не сможет выполнять функцию приобретения наличности по какому-либо договору, т. е. при соответствующем контроле за полученной наличностью. Любая фирма может предъявлять спрос на наличные деньги, когда выдает заработную плату работникам или обеспечивает покупку комплектующих деталей, сырья, оборудования, т. е. осуществляет траты на текущую хозяйственную деятельность;
- наконец, самый важный в экономическом смысле фактор – это объединение функции владения и управления при деконцентрации собственности. Наилучшая ситуация, это когда собственник является управляющим. В этом случае исчезает мотив украсть какую-то сумму выделяемых на реализацию программы инвес-

тиций, потому что тяжело украсть у самого себя, такие действия лишены здоровой логики. Во-вторых, мотив получения «отката» может существовать, но не в силу присвоения дополнительного дохода, не как фактор личного обогащения, а как способ увода приобретаемого дохода от налогов. Однако в этом случае контрольные налоговые органы имеют продуктивные инструменты борьбы, предполагающие контроль баланса доходов и расходов налогоплательщика. При отсутствии каналов легализации такого дохода в виде «отката» собственник не будет заинтересован в развитии такой модели экономического поведения, так как выгоды легальной деятельности перевесят возможные потери и риск деятельности явно незаконной.

#### **Список литературы**

1. *Сухарев О. С.* Институциональная экономика: теория и политика. М.: Наука, 2008.
2. *Сухарев О. С.* Структурные проблемы экономики России: теоретическое обоснование и практические решения. М.: Финансы и статистика, 2010.
3. *Сухарев О. С.* Теория эффективности экономики. М.: Финансы и статистика, 2009.
4. *Сухарев О. С.* Экономика технологического развития. М.: Финансы и статистика, 2008.
5. *Сухарев О. С.* Экономическая методология и политика реструктуризации промышленности. М.: АНЗ, 2000.
6. *Сухарев О. С.* Экономическая политика и развитие промышленности. М.: Финансы и статистика, 2011.
7. *Сухарев О. С., Шманув С. В., Курьянов А. М.* Синергетика инвестиций. М.: Финансы и статистика, 2008.

Необходимо легальную деятельность и выполнение государственной программы сделать очень выгодной, а оформление и все процедуры — упростить.

Главный способ борьбы с коррупцией при реализации всех обозначенных здесь предложений — периодическая ротация чиновников, повышение их ответственности за невыполнение проектных заданий, увеличение функций исполнения. Это целиком относится к управлению государственными программами.

Безусловно, все перечисленные предложения требуют законодательного оформления, которое должно найти отражение в законодательных актах о государственной службе, о противодействии коррупции, о государственных программах и т. д.