

УДК 338.26:001.895 (045)

# Программно-целевое планирование как инструмент инновационной политики государства

**ИВАНОВ АНАТОЛИЙ ВИКТОРОВИЧ**, доктор социологических наук, профессор базовой кафедры «Экономика и финансы оборонного комплекса» Финансового университета  
E-mail: aivanov57@mail.ru

**КУЗНЕЦОВ ОЛЕГ ВАСИЛЬЕВИЧ**, доктор экономических наук, профессор, директор по дополнительному профессиональному образованию Финансового университета  
E-mail: igs@fa.ru

**Аннотация.** В статье рассматриваются предпосылки, обуславливающие необходимость перехода на программно-целевое планирование, а также обосновываются его роль и значение в процессе формирования и реализации бюджета. Программно-целевое планирование исследуется как инструмент инновационной политики, осуществляемой посредством анализа реализации государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика».

В научной статье дается всесторонний анализ федерального законодательства и указов Президента Российской Федерации по проблемам программно-целевого планирования в России, позволяющих обеспечить внедрение программно-целевого планирования как инструмента инновационного развития государства. Представлены результаты сравнительного анализа отечественного и зарубежного опыта по реализации государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика». На основе результатов сравнительного анализа выявлены основные проблемы в сфере экономического развития и инновационной экономики, а также факторы, которые могут оказать существенное влияние на результаты инновационной политики государства. Обосновывается практическая значимость основных мероприятий подпрограммы государственной программы, а именно: обеспечение координации инновационной политики; поддержание на государственном уровне инновационных проектов, связанных с созданием и функционированием технологических платформ; реализация Комплексной программы развития биотехнологий на период до 2020 года; стимулирование инноваций в компаниях с государственным участием; создание и развитие институтов и инфраструктур, обеспечивающих запуск и работу инновационных проектов на всех стадиях развития; создание центров инновационного развития и др. По результатам исследования сформулированы выводы и рекомендации по совершенствованию программно-целевого планирования и внедрению инновационной экономики.

**Ключевые слова:** программно-целевое планирование, инновационная политика государства, государственные программы, подпрограммы государственной программы, институты развития, инновационная экономика.

## Result Oriented Planning as a Tool of the State Innovative Policy

**IVANOV ANATOLY V.**, Doctor of Science, Sociology, professor of the basic Economic Department «Economy and Finance of the of defensive complex» in the Finance university  
E-mail: aivanov57@mail.ru

**KUZNETSOV OLEG V.**, Doctor of Science, Economy, professor, the head of the career broadening program in the Finance university  
E-mail: igs@fa.ru

**Abstract.** *The article considers the preconditions stipulating the necessity of transition to result oriented planning and its role and importance in the process of budget forming and implementing is reasoned as well. The result oriented planning is investigated as a tool of innovative policy carried out through the analysis the implementing of the state program "Economic development and innovative economy".*

*The scientific article gives the all-round analysis of federal legislation and decrees of the President of the Russian Federation on the problems of the result oriented planning in the Russian Federation allowing to provide the implementing the result oriented planning as a tool of the state innovative development. The results of comparative analysis of domestic and foreign experience in implementing the Government program "Economic development and innovative economy" are presented". Based on the results of comparative analysis the main problems in the field of economic development and innovative economy are exposed, as well as the factors which can substantially influence on the results of the state innovative policy. The practical importance of basic measures of the preliminary Government program is grounded, namely: providing the co-ordination of innovative policy; maintenance the innovative projects at the state level, which are connected with the creation and functioning of technological platforms; implementing the Complex program of development of biogeotechnologies for the period until 2020; stimulation of innovations in companies with state participation; creation and development of institutes and infrastructures, providing start and work of innovative projects at all stages of the development; creation the centers of innovative development etc. Based on the investigation results the conclusions and recommendations are formulated concerning the improvement of result oriented planning and introduction the innovative economy.*

**Keywords:** *the result oriented planning, innovative state policy, Government programs, the preliminary Government programs, institutes of development, innovative economy.*

**В**ажнейшей предпосылкой и необходимостью перехода на программно-целевое планирование является тот факт, что около четверти расходов федерального бюджета осуществляется по программному принципу. В этой связи программно-целевой принцип составляет основу не только бюджетной, но и инновационной политики, направленной на достижение ее стратегических целей, охватывающих все сферы деятельности органов исполнительной власти и соответственно большую часть бюджетных ассигнований, других материальных ресурсов, находящихся в их распоряжении [1]. В этой связи следует переходить на программно-целевое планирование [2], которое рассматривается авторами данной статьи не только как способ концентрации ресурсов государства на решении наиболее крупных и значимых первоочередных социально-экономических проблем, но и как инструмент инновационной политики государства. Поскольку финансирование программ проводится в основном из средств федерального бюджета, можно утверждать, что по мере увеличения количества и масштабов реализуемых инновационных программ они будут заметным образом не только влиять на распределение расходов федерального бюджета, но и должны быть направлены на реализацию инновационной политики государства. Поэтому можно полагать, что программно-целевое планирование является

инструментом инновационной политики, осуществляемой посредством реализации государственных программ Российской Федерации. Так, на реализацию данной функции направлена государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», цели которой — создание условий для ведения бизнеса и повышение его инновационной активности. Объем финансирования программы, рассчитанной до 2020 г., составляет около 900 млрд руб. [3]. Основу для разработки государственной программы составила Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, предполагающая к 2020 г. перевод экономики России на инновационный путь развития [4]. На реализацию данной государственной программы направлены 12 госпрограмм, а также 9 подпрограмм. Количественные показатели одной из подпрограмм представлены в *таблице*.

Одним из направлений ожидаемых результатов программы должно стать повышение позиции России в рейтинге Всемирного банка «Ведение бизнеса» с 120-го места в 2012 г. до 20-го места к 2018 г., а также осуществление технологических инноваций в общем числе организаций соответственно с 9,2 до 25,0%. В этих условиях важнейшим фактором экономического роста становятся научные знания и интеллектуальный капитал.

**Значение показателей подпрограммы 5 «Стимулирование инноваций»  
в рамках государственной программы Российской Федерации  
«Экономическое развитие и инновационная экономика»**

Показатель (индикатор)	Значение показателя (с учетом дополнительных ресурсов) за год							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе организаций, %	9,6	10,4	12,2	15,0	17,0	20,0	23,0	25,0
Количество вновь созданных малых инновационных предприятий	500	550	600	650	700	750	800	850
Число субъектов РФ, активно инвестирующих стимулировать инновационную деятельность	–	–	10	12	12	13	14	15
Число инновационных кластеров, получивших федеральную поддержку	0	0	2	4	4	5	6	7

Источник: [3].

Так, по итогам 2011 г. доля внутренних затрат на исследования в ВВП составила 1,12%, значительно уступая инновационным лидерам — Германии (2,82%), Японии (3,26%) [3], прогнозируется увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП к 2018 г. в 1,3 раза относительно уровня 2011 г. [5].

В настоящее время в области стимулирования инновационного развития достигнуты следующие результаты: сформирована система институтов развития в сфере инноваций (институты финансирования, венчурные фонды с государственным участием, Внешэкономбанк, ОАО «РОСНАНО»); осуществлена финансовая поддержка конкурентоспособных вузов (не менее пяти), способных войти в 2018 г. в первую сотню ведущих мировых университетов; создается сеть национально-исследовательских центров по приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники в Российской Федерации, технопарки и бизнес-инкубаторы при вузах; сформирован инновационный центр «Сколково», а также реализуются программы инновационного развития крупнейших компаний с государственным участием; создаются технологические платформы, объединяющие бизнес, науку и образование; сформирована система законодательного обеспечения разработки и реализации государственных программ, направленных на развитие инновационной экономики [6].

В настоящее время утверждены и реализуются 42 государственные программы (ГП),

дифференцированные по следующим кластерам: новое качество жизни (13 ГП); инновационное развитие и модернизация экономики (17 ГП); обеспечение национальной безопасности (2 ГП); сбалансированное региональное развитие (5 ГП); эффективное государство (5 ГП). Вышеперечисленные сегменты государственных программ должны обеспечить связь программно-целевого планирования с бюджетным процессом.

К числу основных проблем в сфере экономического развития и инновационной экономики относятся: малый удельный вес инновационной активности предприятий (около 10,0%, в то время как в Германии — около 80,0%); невысокие показатели выпуска и экспорта инновационной продукции; низкая доля частных затрат на исследования и разработки; незначительная доля России в мировом наукоемком экспорте продукции гражданского назначения (0,5%, в то время как в США — 36,0%, Японии — 30,0%); невысокий удельный вес инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции (6,1 против 15,0% — минимального показателя для конкурентоспособной экономики); низкие затраты на модернизацию и технологическую модернизацию промышленности.

В процессе инновационного развития экономики страны имеются факторы, которые могут оказать существенное влияние на результаты инновационной политики, а именно: высокие риски развития предпринимательской деятельности в России (по рейтингу Всемирного банка Россия

занимает 112-е место); наличие коррупции и излишних административных барьеров для развития малого и среднего бизнеса; незаинтересованность кредитных организаций в финансировании инновационного бизнеса; неразвитость рынка интеллектуальной собственности, а также низкий уровень защиты прав на интеллектуальную собственность (в соответствии с отчетом о мировой конкурентоспособности за 2012 г. Всемирного экономического форума Россия занимает 125-е место в мире); низкий уровень эффективности государственного управления и доверия граждан к органам государственной власти; недостаточное развитие механизмов государственно-частного партнерства и его участия в инновационном развитии экономики России; неспособность управленческого кадрового потенциала реализовать инновационные проекты с государственным участием.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что решение перечисленных выше проблем позволит осуществить инновационный прорыв в экономическом развитии России. Страна может выйти на инновационный путь развития, лишь когда инновации станут экономической потребностью всей системы рыночного хозяйствования: формирования структуры производства и его технической базы, совершенствования системы государственного управления, развития человеческого потенциала. Только в этом случае возможен переход преимущественно к инновационному пути развития экономики в целом.

Одной из целей данной государственной программы является повышение инновационной активности бизнеса. Показателями достижения такой цели являются: удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе организаций. В целях реализации государственной программы по инновационному развитию России созданы 25 пилотных кластеров, характеризующихся сочетанием мирового уровня конкурентоспособности на территориях в субъектах Российской Федерации. Финансирование кластеров составило в 2013 г. 1,3 млрд руб. В субъектах Российской Федерации при высших органах исполнительной власти создано 77 региональных комиссий по организации подготовки управленческих кадров и 20 региональных ресурсных центров. Координирует деятельность комиссий ФГУ «Федеральный ресурсный центр по организации подготовки управленческих кадров».

В настоящее время 60 крупных компаний с государственным участием (половина всех расходов на НИОКР) реализуют программы инновационного развития. Расходы на НИОКР с 2011 г. увеличились на 700 млрд руб. (подпрограмма «Стимулирование инноваций» государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика»). Объем финансирования с 2013 до 2020 г. составит около 165 млрд руб. При этом важное значение имеют создание и развитие вузовской инновационной инфраструктуры, на эти цели из бюджета государства выделено около 90 млрд руб. Кроме того, создана система институтов в сфере инноваций: Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере; Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий; Российская венчурная компания; Внешэкономбанк; Российский фонд технологического развития; Фонд инфраструктурных и образовательных программ.

Основными мероприятиями подпрограммы являются: обеспечение координации инновационной политики; поддержка создания и обеспечение функционирования технологических платформ, объединяющих государство, науку, бизнес и потребителя; реализация Комплексной программы развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Правительством Российской Федерации 24 апреля 2012 г. № 1853п-П8; стимулирование инноваций в компаниях с государственным участием; создание и развитие институтов и инфраструктур, обеспечивающих запуск и работу «инновационного лифта», т.е. сети институтов развития, поддерживающих инновационные проекты на всех стадиях развития; повышение инновационности государственных закупок на основе создания федеральной контрактной системы; поддержка инновационных лидеров с использованием центров инновационного развития, перечень которых утвержден Поручением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2012 г. № ДМ-П8–5060. Кроме того, будет обеспечена реализация комплекса мер финансовой, образовательной и информационной поддержки стимулирования инновационного развития экономики; проведение исследований в целях инновационного развития экономики; повышение эффективности деятельности институтов развития в сфере инноваций на основе формирования ключевых показателей эффективности (КПЭ), а именно: оценка эффективности расходования ресурсов и достигнутых

результатов; оценка общего развития сектора инноваций; оценка достижения уровня по отношению к объему полученных бюджетных средств.

Таким образом, на основе проведенного исследования можно сделать некоторые *выводы и рекомендации*.

- Разработка и реализация государственных программ Российской Федерации, их применение в качестве инструмента перехода к программной структуре федерального бюджета по срокам и содержанию выполненных работ значительно отстали от рубежей, намеченных Программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов.

- Сложившееся положение наряду со значительным сужением объемов финансирования государственных программ из средств федерального бюджета на период до 2020 г. требует значительного (на 3–5 лет) смещения намеченных сроков реализации программ, их выхода на целевые рубежи.

- Переход к программно-целевому бюджетированию потребует глубокой перестройки бюджетного процесса в течение периода продолжительностью не менее 4–5 лет.

- Федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации следует овладевать инновационными технологиями программно-целевого планирования, связанного с разработкой и мониторингом реализации государственных целевых программ.

## Литература

1. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования бюджетного процесса и в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 10.10.2014).
2. Иванов А.В., Кузнецов О.В. Разработка и реализация целевых программ: методология, методика и практика: учеб. пособие. М.: Финуниверситет, 2011 (компакт-диск).
3. Кузнецов О.В., Иванов А.В. Управление проектами в органах государственной власти: учеб. пособие. М.: Финакадемия, 2009. 192 с.
4. Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика». Распоряжение

Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 г. № 467-р. URL: <http://economy.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2014).

5. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 10.10.2014).
6. О долгосрочной государственной экономической политике. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 10.10.2014).

## References

1. O vnesenii izmeneniy v Byudzhetniy kodeks Rossiyskoy Federatsii v chasty sovershenstvovaniya byudzhetnogo prosesa i v otdelnie zakonodatelnii akti Rossiyskoy Federatsii. Federalni zakon ot 7 maya, 2013g [About amendments to the Budget codex of the Russian Federation concerning the improvement the budget process and to some statutes of the Russian Federation. Federal law d.d.7/05/2013, № 104-FZ. URL]: <http://www.garant.ru> (accessed date: 10.10.2014). (in Russ.).
2. Ivanov A. V., Kuznetsov O. V. Razrabotka i realizatsiya tselevikh program: metodologiya, metodika i praktika. [Working out and implementation the target programs: methodology, techniques and practice]. Study guide. Moscow: Finance University, 2011 (CD). (in Russ.).
3. Kuznetsov O. V., Ivanov A. V. Upravlenie proektami v organakh gosuderstvenoy vlasti [Managing the projects of the government authorities]. Study guide. Moscow: Finance University, 2009, 192 p. (in Russ.).
4. Government program of the Russian Federation “Economic development and innovative economy” Government edict of March, 29, 2013 № 467-p. URL: <http://economy.gov.ru> (in Russ.).
5. Innovative development strategy of the Russian Federation for the period until 2020. Government edict of the Russian Federation of December, 8, 2011, № 2227-p. URL: <http://www.garant.ru> (accessed date: 10.10.2014). (in Russ.).
6. About long-term economic policy. The Decree of the President of the Russian Federation of May, 7, 2012 № 596. URL: <http://www.garant.ru> (accessed date: 10.10.2014). (in Russ.).