

# НАЦИОНАЛЬНЫЕ<sup>®</sup> ИНТЕРЕСЫ

# ПРИОРИТЕТЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ

---

Реализация стратегии развития российской экономики  
на основе бюджетного программирования

---

Сельское хозяйство региона:  
оценка инвестиционной привлекательности  
на примере Саратовской области

---

О регулировании репродуктивного поведения  
населения Республики Коми

---

Проблемы и перспективы рещоринга:  
опыт Китая для России

---

Главные качества,  
определяющие эффективность руководителя

---

**36** (273) – 2014  
**СЕНТЯБРЬ**

ISSN 2073-2872  
9 772073 1287145

36

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ: ПРИОРИТЕТЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ<sup>®</sup> – является зарегистрированным товарным знаком

<http://www.fin-izdat.ru> e-mail: [post@fin-izdat.ru](mailto:post@fin-izdat.ru)

# НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ

# ПРИОРИТЕТЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

**Журнал выходит 4 раза в месяц  
36 (273) – 2014 сентябрь**

ПОДПИСКА ВО ВСЕХ ОТДЕЛЕНИЯХ СВЯЗИ  
по каталогу агентства «Роспечать» – индекс 46573  
по каталогу УФПС РФ «Пресса России» – индекс 12926  
по каталогу российской прессы «Почта России» – индекс 34129

Доступ и подписка  
на электронную версию журнала – [www.elibrary.ru](http://www.elibrary.ru), [www.dilib.ru](http://www.dilib.ru)  
Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору  
за соблюдением законодательства в сфере массовых  
коммуникаций и охране культурного наследия  
ПИ № ФС 77-19593

**Учредитель:**  
ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ»

**Издатель:**  
ООО «ИЦ «Финансы и Кредит»

**Главный редактор:**  
Е.Ю. Хрусталёв, доктор экономических наук, профессор,  
академик АВН

**Зам. главного редактора:**  
А.Е. Симонов, А.Т. Ужegov

**Редакционный совет:**  
Б.Н. Авдонин, доктор экономических наук, профессор  
М.А. Бендииков, доктор экономических наук,  
С.Ф. Викулов, доктор экономических наук, профессор  
И.Д. Грачев, доктор экономических наук,  
Н.С. Зиядуллаев, доктор экономических наук, профессор  
Л.Л. Игонина, доктор экономических наук, профессор  
В.В. Клочков, доктор экономических наук  
Г.А. Лавринов, доктор экономических наук, профессор  
В.Л. Макаров, доктор физико-математических наук,  
профессор, академик РАН  
Ю.Н. Макаров, доктор экономических наук  
О.С. Сухарев, доктор экономических наук, профессор  
Л.С. Шаховская, доктор экономических наук, профессор  
Н.Н. Швеиц, доктор экономических наук

**Верстка:** М.С. Гранильщикова  
**Корректор:** А.М. Лейбовиц

**Редакция журнала «Национальные интересы:  
приоритеты и безопасность»:**  
111401, Москва, а/я 10  
Тел.: +7 (495) 989-96-10  
Адрес в Internet: <http://www.fin-izdat.ru>  
E-mail: [post@fin-izdat.ru](mailto:post@fin-izdat.ru)

© ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ»

Журнал рекомендован ВАК Минобрнауки России  
для публикации научных работ, отражающих основное  
научное содержание кандидатских и докторских диссертаций.

Подписано в печать 05.09.2014. Формат 60x90 1/8. Цена договорная.  
Объем 8,0 п.л. Тираж 1 140 экз. Отпечатано в ООО «КТК»,  
г. Красноармейск Московской обл. Тел.: +7 (496) 588-08-66.

Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

Статьи рецензируются.

ISSN 2311-875X (Online), ISSN 2073-2872 (Print)

## СОДЕРЖАНИЕ

### СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

- Устюжанина Е.В., Евсюков С.Г., Панфилов Ф.А.  
Бюджетное программирование как способ реализации  
стратегии развития российской экономики ..... 2

### ИННОВАЦИИ И ИНВЕСТИЦИИ

- Шарикова И.В., Шариков А.В. Оценка инвестиционной  
привлекательности сельского хозяйства региона  
(на примере Саратовской области) ..... 14

### ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

- Королева М.А. Приоритетные меры регулирования  
репродуктивного поведения населения Республики  
Коми ..... 30

### ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

- Шаховская Л.С., Матковская Я.С. Решоринг:  
проблемы и перспективы для России и Китая ..... 42

### ПРОБЛЕМЫ. ПОИСК. РЕШЕНИЯ

- Жданов Д.А. Эффективность руководителя:  
какие качества ее определяют? ..... 53

---

Перепечатка материалов и использование их в любой форме,  
в том числе и в электронных СМИ, возможны только с письменного  
разрешения редакции.  
Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения  
авторов публикуемых статей.

# NATIONAL INTERESTS

# PRIORITIES AND SECURITY

ANALYTICAL AND PRACTICAL JOURNAL

4 issues per month

36 (273), September, 2014

SUBSCRIPTION AT ALL POST OFFICES:

- index 46573 – catalog of Agency Rospechat
- index 12926 – catalog FDPS RF Pressa Rossii
- index 34129 – catalog of Russian press Pochta Rossii

ONLINE VERSIONS: [www.elibrary.ru](http://www.elibrary.ru)

Registration certificate ПИ № ФС 77-19593 by the Federal Service for monitoring compliance with cultural heritage protection law.

**Founded by:**

Publishing house FINANCE and CREDIT

**Published by:**

Information center Finance and Credit, Ltd.

**Editor-in-chief:**

Evgenii Yu. Khrustalev

**Deputy editors:**

Alexander E. Simonov, Alexander T. Uzhegov

**Editorial council:**

Boris N. Avdonin, *JSC Ruselectronics, Central Science Research Institute of Economics, Information and Management Systems, Moscow*

Mikhail A. Bendikov, *Central Economics and Mathematics Institute, RAS, Moscow*

Sergei F. Vikulov, *46th Central Research Institute of RF Ministry of Defense, Moscow*

Ivan D. Grachev, *The State Duma of the Federal Assembly of Russia, Moscow*

Nabi S. Ziyadullaev, *Market Economy Institute, RAS, Moscow*

Lyudmila L. Igonina, *Financial Univ. under Government of Russian Federation (Financial Univ.), Krasnodar Branch, Krasnodar*

Vladislav V. Klochkov, *Institute of Control Sciences, RAS, Moscow*

Gennadii A. Lavrinov, *46th Central Research Institute of RF Ministry of Defense, Moscow*

Valerii L. Makarov, *Central Economics and Mathematics Institute, RAS, Moscow*

Yurii N. Makarov, *Russian Federal Space Agency (Roscosmos), Department of Strategic Planning and Target Programs, Moscow*

Oleg S. Sukharev, *Institute of Economics, RAS, Moscow*

Larisa S. Shakhovskaya, *Volgograd State Technical Univ., Volgograd*

Nikolai N. Shvets, *International Institute of Energy Policy and Diplomacy (MGIMO-University), Moscow*

**Design:** Marina S. Granil'shchikova

**Corrector:** Alla M. Leibovich

**Editorial contacts:**

Mail address 111401, P.O. Box 10, Moscow, Russia

Telephone +7 (495) 989-9610

E-mail [post@fin-izdat.ru](mailto:post@fin-izdat.ru)

Website [www.fin-izdat.ru](http://www.fin-izdat.ru)

© Publishing house FINANCE and CREDIT

The journal is recommended by VAK of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation to publish scientific works encompassing the basic matters of the MPhil and DPhil theses.

Signed to print 05.09.2014. Format 60x90 1/8. Volume 8,0.

Circulation 1 140. Printed in KTK, Ltd, Krasnoarmeysk, Moscow region.

Phone: +7 (496) 588-0866.

The journal is reviewed by the VINITI of the Russian Academy of Sciences.

The journal is included in the Russian Science Citation Index Database.

ISSN 2311-875X (Online), ISSN 2073-2872 (Print)

## CONTENTS

### STRATEGY OF ECONOMIC ADVANCEMENT

- *Ustyuzhanina E.V., Evsyukov S.G., Panfilov F.A.* Budget programming as a method of realization of Russian economy development strategy..... 2

### INNOVATION AND INVESTMENT

- *Sharikova I.V., Sharikov A.V.* Assessment of the investment attractiveness of agriculture of a region (the Saratov region case)..... 14

### DEMOGRAPHIC POLICY

- *Koroleva M.A.* Priority measures to regulate the reproductive behavior of the population of the Republic of Komi..... 30

### FOREIGN EXPERIENCE

- *Shakhovskaya L.S., Matkovskaya Ya.S.* Reshoring: problems and perspectives for Russia and China..... 42

### PROBLEM. RESEARCH. SOLUTION

- *Zhdanov D.A.* The effectiveness of an executive: what determines it? ..... 53

---

**All articles peer-reviewed.**

**Not responsible for the authors' personal views in the published articles.**

**This publication may not be reproduced in any form without permission.**

**All rights reserved.**

**Printed in the Russian Federation.**

УДК 338.262

## БЮДЖЕТНОЕ ПРОГРАММИРОВАНИЕ КАК СПОСОБ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

**Е. В. УСТЮЖАНИНА,**  
доктор экономических наук,  
заведующая кафедрой экономической теории  
E-mail: dba-guu@yandex.ru  
Российский экономический университет  
им. Г.В. Плеханова

**С. Г. ЕВСЮКОВ,**  
кандидат экономических наук,  
старший научный сотрудник  
E-mail: sg-7777@yandex.ru  
Центральный экономико-  
математический институт РАН

**Ф. А. ПАНФИЛОВ,**  
ведущий консультант  
E-mail: panfilovfa@mail.ru  
Министерство экономического развития  
Российской Федерации

*Статья посвящена использованию методов бюджетного программирования для управления бюджетными процессами. Предметом настоящего исследования является процесс формирования и исполнения программной части государственного бюджета. Целью работы является выявление основных проблем существующей практики бюджетного программирования и разработка рекомендаций по совершенствованию бюджетного процесса. Методами исследования послужили системный и сравнительный анализ.*

*На основе анализа практики формирования и реализации федеральных целевых программ России выявлены типичные ошибки, присущие сегодняшнему*

*процессу бюджетного программирования: отсутствие системного подхода к планированию, некорректные способы формулировки и декомпозиции целей, использование неверных методов обоснования окупаемости затрат. Отсутствие системного подхода к планированию проявляется в дублировании целей, задач и мероприятий в рамках различных целевых программ, ресурсной ориентации многих проектов (переворужение производства без анализа возможностей сбыта), несбалансированности обеспечивающих подсистем. Изъяны целеполагания проявляются в слабой увязке целей с возможностями, ориентации на формирующие (демонстрирующие усилия), а не результирующие (характеризующие достижения) показатели, в применении целевых показателей, измеренных в денежном выражении, неточности формулировок целевых показателей, позволяющей по-разному интерпретировать достигнутые ре-*

\* Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ, грант № 14-06-00164 А.

зультаты. Методы обоснования затрат, за редкими исключениями, грешат множественными ошибками, прежде всего в способах расчета окупаемости затрат с учетом фактора времени.

Обоснована необходимость разработки общей методологии бюджетного программирования, опирающейся на рекомендации ОЭСР, идеологию программно-целевого подхода к управлению и научные методы оценки инвестиционных проектов. Даны конкретные рекомендации, направленные на совершенствование инструментов бюджетного программирования. Результаты исследования могут быть использованы для подготовки учебных курсов по бюджетному программированию.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетное программирование, государственные программы, федеральные целевые программы, программно-целевой метод управления, целевое планирование, оценка окупаемости инвестиционных проектов

В настоящее время в России осуществляется ряд административных реформ в бюджетной сфере, прежде всего – в сфере программирования и контроля государственных расходов. Суть проводимых преобразований – переориентация администрирования расходов бюджетов с «освоения» ежегодно утверждаемых (разбитых на множество позиций) направлений расходования средств на достижение конкретных и измеримых результатов. Данный процесс нашел отражение в применении программно-целевых методов в бюджетной практике. Если ранее речь шла преимущественно о федеральных целевых программах (ФЦП), то начиная с 2013 г. бюджет стал формироваться на основе государственных программ (ГП)<sup>1</sup>.

В 2013 г. в Бюджетный кодекс РФ были внесены изменения, обязывающие бюджеты всех уровней формировать расходы не только в функциональном, но и в программном формате. В этой связи расходная часть федерального бюджета на 2014 г. и на плановый период 2015–2016 гг. была сформирована на основе 40 государственных программ, утвержденных Правительством РФ в 2012–2013 гг. Эти программы можно сгруппировать по пяти направлениям: новое качество жизни; инновационное развитие и модернизация экономики; обеспечение национальной безопасности; сбалансированное региональное развитие; эффективное государство (табл. 1).

<sup>1</sup> Государственные программы включают в себя государственные программы Российской Федерации и государственные программы субъектов РФ. В Бюджетном кодексе РФ предусмотрены также муниципальные программы.

Таблица 1

### Структура расходов государственного бюджета на государственные программы в 2014–2016 гг.

Статья расходов	2014	2015	2016
Всего расходов, млрд руб.	13 960,1	15 361,5	16 392,2
Социальные программы, млрд руб.	3 224,6	3 233,0	3 220,8
Инновационные программы, млрд руб.	1 923,9	2 682,0	2 667,5
Региональные программы, млрд руб.	702,1	776,0	789,7
Система институтов «Эффективное государство», млрд руб.	1 188,8	1 266,9	1 313,1
Итого на государственные программы, млрд руб.	7 039,5	7 958,0	7 991,0
Доля в общих расходах, %	50,43	51,80	48,75
Доля инновационных программ, %	27,33	33,70	33,38

**Примечание.** Таблица составлена авторами на основе Федерального закона от 02.12.2013 № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг.».

Из анализа данных табл. 1 следует, что доля программных расходов будет составлять около 50% всех расходов бюджета. Доля инновационных программ составит от 14 до 18% от общих расходов и от 27 до 34% программных расходов.

До 2014 г. программный подход осуществлялся через федеральные целевые программы, которые имели отраслевую или региональную направленность: «Развитие национальной технологической базы», «Развитие транспортной системы России», «Развитие гражданской авиационной техники России», «Развитие гражданской морской техники», «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» и др. В настоящее время ФЦП вошли в состав государственных программ. При этом объем финансирования ФЦП «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 гг. и на период до 2015 г.» составляет в 2014 г. 74 % от общего объема финансирования ГП «Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 гг.».

В разные годы доля ФЦП в федеральном бюджете составляла от 8 до 10%. В среднем на одну ФЦП предусматривалось в 2010 г. 14,4 млрд руб., в 2011 г. – 15,7 млрд руб., в 2012 г. – 21,2 млрд руб., в 2013 г. – 20,9 млрд руб. Данные о финансировании открытой части федеральных целевых программ представлены в табл. 2.

Введение в бюджетный процесс государственных программ и подчинение им федеральных целевых программ изменяют как целеполагание

Таблица 2

**Финансирование федеральных целевых программ в 2010–2016 гг. (открытая часть)**

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2016*
Количество ФЦП, предусмотренных к финансированию	53	56	49	49	47	46	37
Объем ассигнований, млрд руб.	764,7	879,0	1 039,7	1 025,5	941,1	1 023,0	933,5

\* Планируемые показатели.

**Примечание.** Таблица составлена авторами на основе Федеральных законов «О федеральном бюджете» на 2010 г., 2011 г., 2012 г., 2013 г., 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг.

ФЦП, так и оценку эффективности включаемых в них мероприятий. По общей идее, целеполагание ФЦП в этих условиях, несмотря на сохраняющуюся отраслевую ориентированность, становится производным от целей, зафиксированных в соответствующих государственных программах.

Однако детальное рассмотрение текущего бюджета показывает, что переход на бюджетное планирование через государственные программы пока еще носит формальный характер. Об этом свидетельствуют состав и содержание многих государственных программ. Например, в число государственных программ входит ГП «Социальная поддержка граждан», предусматривающая выделение средств на социальные выплаты и компенсации населению. Выполнять соответствующие обязательства государство, безусловно, должно, но вряд ли это имеет отношение к программно-целевому подходу.

Проектный подход, заложенный в основу формирования бюджетного программирования, действительно подходит для осуществления «прорывов»: инфраструктурных, социальных или инновационных, поскольку позволяет концентрировать ресурсы и усилия на наиболее важных направлениях развития. Однако данный подход порождает риски несбалансированности отдельных проектов между собой. Например, создание мощностей для выпуска товаров, для которых еще не созданы рынки, или увеличение мощности одного фактора (производства) в условиях, когда ограничивающими факторами (производствами) являются другие. Иными словами, применение проектного подхода к управлению развитием эффективно только в случае правильного управления процессами планирования, организации, контроля и регулирования [3, 4].

Согласно рекомендациям ОЭСР бюджетное программирование должно основываться на следующих принципах:

- конкретные, измеримые, реалистичные, с немногочисленными параметрами цели и приоритеты программ;

- четкие сроки реализации программ (с разбивкой по периодам бюджетного цикла);
- прозрачная оценка расходов на достижение целей программы;
- указание всех источников финансирования программы с их увязкой с объемами бюджетных ассигнований;
- конкретные условия финансирования, включая финансовые инструменты (приемлемые формы субсидирования, кредитования и др.);
- перечисление видов проектов, необходимых для достижения целей госпрограммы;
- полный перечень бенефициаров программы;
- документально оформленные принципы, правила и технологический регламент управления проектным циклом;
- четко определенные и надежные критерии оценки, отбора и финансирования инвестиционных проектов в рамках программы;
- четкие правила и объемы закупок по всем мероприятиям программы;
- институциональный механизм управления программой расходов, обеспеченный ресурсами, квалифицированным персоналом и инструментами реализации программы;
- показатели деятельности организации, управляющей программой расходов.

К сожалению, существующая практика использования программно-целевого подхода в бюджетном планировании далека от совершенства. Можно выделить следующие основные недостатки действующей системы: некорректное целеполагание, отсутствие системного подхода к составлению и взаимной увязке программ, отсутствие методологии обоснования объемов и направлений расходования средств.

**Изъяны целеполагания.** Программно-целевой подход эффективен только в условиях четких и корректных формулировок целей и задач программы, которые затем должны быть переведены в целевые показатели и индикаторы. Это позволяет построить декомпозицию (дерево) целей, исполь-

зовать целевые показатели и индикаторы для оценки выполнения программы и входящих в нее проектов, осуществлять постоянный мониторинг исполнения программы, проводить обоснованную оценку достигнутых результатов. К сожалению, целеполагание представляет собой «ахиллесову пяту» многих ФЦП. К числу основных изъянов целеполагания можно отнести следующие.

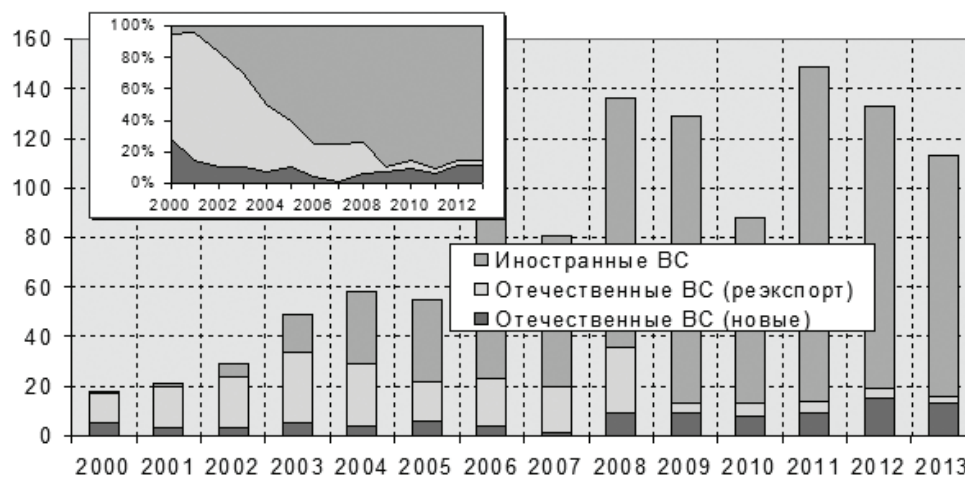
**Слабая увязка целей с программами.** Рассмотрим, например, ФЦП «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 гг. и на период до 2015 г.»<sup>2</sup>. Ее целью является принципиальное изменение стратегической конкурентной позиции гражданского сектора авиационной промышленности России, заключающееся в создании на его базе нового мирового центра авиастроения. Согласно данной ФЦП, к 2015 г. предполагается занять не менее 5% мирового рынка продаж гражданской авиационной техники (в том числе 95–100 магистральных и региональных самолетов ежегодно)<sup>3</sup>.

Помимо низкой реалистичности заявленного целевого показателя необходимо отметить, что достижение завоевания 5% мирового рынка продаж гражданской авиационной техники (поставленная цель) зависит не только от реализации мероприятий программы, но и от объемов выпуска и продаж самолетов такого типа другими странами.

**Измерение целевых показателей в денежном выражении.** Целевыми показателями и индикаторами рассматриваемой ФЦП на 2015 г. являются: объем продаж самолетов и вертолетов (финальной продукции) – 107 600 млн руб.; объем продаж авиационных двигателей – 11 300 млн руб.; объем оказанных услуг системы послепродажного обслуживания новой авиационной техники – 7 100 млн руб.; объем коммерческих сделок по экспорту технологий и услуг технического характера – 5 300 млн руб.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15.10.2001 № 728 «О федеральной целевой программе «Развитие гражданской авиационной техники России» на 2002–2010 гг. и на период до 2015 г.».

<sup>3</sup> В 2012 г. эта доля рынка составляла 1%.



Источник: Отчет Федерального агентства воздушного транспорта (Росавиация) за 2013 г.

Рис. 1. Закупка самолетов российскими авиакомпаниями в 2000–2013 гг., ед.

Очевидно, что объемы продаж зависят не только от натуральных объемов поставок, но и от цен на поставляемую продукцию.

**Нечеткость формулировки целей.** Формулировка показателей и индикаторов позволяет достаточно вольно интерпретировать достигнутые результаты, причем, как правило, в лучшую сторону.

Так, в докладе Минэкономразвития России «О ходе выполнения федеральных целевых программ и реализации Федеральной адресной инвестиционной программы за 9 мес. 2013 года» прозвучали следующие цифры. Запланированное обновление парка воздушных судов (самолетов) гражданской авиации в 2013 г. – 42 ед., а фактическое обновление составило 110 ед., т.е. за 9 месяцев 2013 г. план был выполнен на 261,9%. При этом ни в программе, ни в отчетном докладе министерства не уточняется, какая именно техника учитывалась. Между тем в 2013 г. на российский рынок было поставлено 110 пассажирских воздушных судов (ВС), из которых 97 – иностранного производства и только 13 новых отечественных самолетов (рис. 1).

**Использование формирующих (демонстрирующих усилия), а не результирующих (отражающих достижения) показателей.** Рассмотрим подпрограмму «Создание и организация производства в Российской Федерации в 2011–2015 гг. дизельных двигателей и их компонентов нового поколения» ФЦП «Национальная технологическая база»<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 06.10.2011 № 820 «Об утверждении подпрограммы «Создание и организация производства в Российской Федерации в 2011–2015 гг. дизельных двигателей и их компонентов нового поколения» федеральной целевой программы «Национальная технологическая база» на 2007–2011 гг.».