

8 Aamulehti: каждый четвертый финн заключал «темные» сделки // yle uutiset. URL: http://yle.fi/uutiset/aamulehti_kazhdyi_chetvertyi_finn_zaklyuchal_temnye_sdelki/6603220 (дата обращения: 24.04.2013).

9 Rappe: Valtaosa korruptiosta jää tilastoimatta // Julkaistu. URL: <http://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/rappe--valtaosa-korruptiosta-jaa-tilastoimatta/1859046> (дата обращения: 19.07.2009).

Measure of corruption and corruption perceptions index

Svetlana Vladimirovna Silchenkova, Teacher, Department of Economics, Smolensk State University

Discusses the calculation methodology of the corruption perceptions index, a comparison of the values of this index and other indicators of corruption in the countries: Finland, Belarus, Germany, China.

Key words: the Corruption Perceptions Index, corruption, the methodology for calculating the index of perception of corruption, damage from corruption, corruption

УДК 339.972

РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЯ И ПОВЫШЕНИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ НА ОСНОВЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА

Сергей Юрьевич Янсон, канд. экон. наук, доц., генеральный директор

E-mail: ianson@gidroogk.ru

ОАО «Трест Гидромонтаж»

<http://www.oao-thm.ru>

Михаил Михайлович Саломатин, аспирант

E-mail: psiluft@gmail.com

Московский городской университет управления правительства Москвы

<http://www.mguu.ru>

До недавнего времени в нашей стране проблеме обеспечения энергосбережения и повышения энергетической эффективности не уделялось должного внимания. Однако в последнее время энергосбережение и энергоэффективность становятся одними из приоритетных направлений развития национальной экономики, что актуализирует необходимость применения соответствующих механизмов и инструментов реализации государственной политики в этой области. В статье проанализировано развитие программно-целевого подхода к реализации государственной политики в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, определены проблемы формирования и выполнения государственных программ в этой сфере и охарактеризованы направления их решения.

Ключевые слова: программно-целевой подход, государственная программа, энергосбережение, энергоэффективность.



С.Ю. Янсон

Решение задач развития энергосбережения и повышения энергоэффективности является важнейшим фактором, обеспечивающим эффективность функционирования отраслей топливно-энергетического комплекса и экономики в целом. Энергосбережение достигается посредством реализации соответствующих мероприятий, своевременным переходом к новым техническим решениям, технологическим процессам, основанным на внедрении наилучших доступных и инновационных технологий, и оптимизационным формам управления, а также повышением качества продукции, использованием международного опыта и другими мерами. Внедрение энергосберегающих технологий не только приводит к снижению издержек и повышению конкурентоспособности продукции, но и способствует повышению устойчивости топливно-энергетического комплекса и улучшению экологической ситуации, снижению затрат на введение дополнительных мощностей, а также способствует снятию барьеров экономического развития за счет снижения технологических ограничений.

Систематическая работа в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности в различных секторах и сферах экономики России началась после принятия Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Достижение цели и решение задач государственной политики в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности обеспечивается применением программно-целевого подхода, направленного на создание условий для максимально эффективного управления государственными средствами в условиях ресурсных ограничений. Полноценное применение программно-целевого метода реализации государственной политики создает прочную основу для системного повышения эффективности бюджетных расходов, концентрации всех ресурсов государства на важнейших направлениях деятельности [13].



М.М. Саломатов

В эволюции становления и развития программно-целевого подхода на федеральном уровне можно выделить следующие принципиальные решения:

1) 1995 г. – утверждение Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых принимает участие Российская Федерация [1];

2) 2000 г. – вступление в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации [2];

3) 2004 г. – принятие Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. [4];

4) 2005 г. – утверждение Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ [5];

5) 2007 г. – включение в Бюджетный кодекс статьи, посвященной долгосрочным целевым программам [6];

6) 2010 г. – утверждение Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [9] как инструмента реализации Программы по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года [8];

7) 2013 г. – утверждение Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [11], переход к программной структуре расходов федерального бюджета [10] и развитие государственных программ как ос-

нового инструмента повышения эффективности бюджетных расходов [12];

8) 2014 г. – закрепление статуса государственной программы Российской Федерации как документа стратегического планирования, разрабатываемого в рамках планирования и программирования [15].

Федеральные целевые программы

В условиях однолетнего бюджетного планирования, которое ранее практиковалось в России, появление федеральных целевых программ было неизбежно. Без подобного инструмента реализация любых долгосрочных проектов на основе государственного финансирования была невозможна из-за отсутствия четких гарантий выделения этого финансирования в течение всего периода реализации проекта. В связи с этим в 1995 году появились федеральные целевые программы как инструмент бюджетного планирования [1]. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ непрерывно совершенствовался.

Федеральные целевые программы являются одним из важнейших инструментов реализации целей и приоритетных направлений социально-экономического развития страны, проведения активной государственной структурной политики. В 2013 году из федерального бюджета финансировались 49 ФЦП, включающие 20 подпрограмм (в 2012 году – 55 ФЦП, включающие 30 подпрограмм) [17].

В области энергосбережения и повышения энергетической эффективности необходимо отметить Федеральную целевую программу «Энергоэффективная экономика» [3]. Целями программы являлись: реализация основных положений энергетической стратегии России; перевод экономики России на энергосберегающий путь развития за счет всемерного использования энергосберегающих технологий и оборудования; обеспечение энергоносителями отраслей экономики, снижение издержек производства в энергетическом секторе, в том числе на транспорте, при переработке и использовании топливно-энергетических ресурсов потребителями. В состав программы входили три подпрограммы: «Энергоэффективность топливно-энергетического комплекса», «Безопасность и развитие атомной энергетики», «Энергоэффективность в сфере потребления». Распоряжением Правительства РФ от 17 октября 2006 г. № 1446-р реализация данной ФЦП была завершена в 2006 году.

Являясь инструментом программно-целевого подхода, федеральные целевые программы, тем не менее, не могут быть названы совершенным инструментом долгосрочного бюджетного планирования. Практика реализации федеральных целевых программ показывает, что не всегда обеспечивалось гарантирование поступления бюджетного финансирования в заданные сроки и в заданном объеме. ФЦП утверждаются актами Правительства РФ. Таким образом, любые изменения в них также должны быть утверждены постановлениями Правительства РФ, что теоретически должно обеспечивать относительную стабильность финансирования. На практике же параметры ФЦП фактически ежегодно пересматривались в ходе подготовки проекта закона о бюджете. При этом изменения, вносимые в ФЦП, могут касаться как объемов финансирования, так и более фундаментальных элементов, вплоть до перечня мероприятий, и быть вызваны не только факторами, имеющими отношение к реализации ФЦП, но и внешними, непредсказуемыми заранее обстоятельствами. Кроме того, практика реализации ФЦП показывает, что фактическое финансирование мероприятий ФЦП редко соответствует утвержденному.

Существенным недостатком реализации ФЦП остается неравномерное в течение года использование средств. Так, по ряду ФЦП в IV квартале 2013 года было использовано около 80 % годовых бюджетных ассигнований.

В ходе реализации отдельных ФЦП допущено неэффективное использование выделенных средств федерального бюджета.

В 2013 году завершена реализация 7 ФЦП, по которым мероприятия выполнены не в полном объеме, запланированные цели, задачи и результаты не достигнуты. По от-

дельным ФЦП, срок действия которых заканчивается после 2013 года, также не достигаются запланированные цели, задачи и результаты, не в полном объеме выполняются мероприятия, предусмотренные паспортами программ. По ряду показателей ФЦП за отчетный период наблюдается значительное перевыполнение плановых значений, что свидетельствует о некачественном планировании расходов и необходимости внесения в программы корректировок.

Источниками финансирования ФЦП являются федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и внебюджетные источники. В 2013 году работа ряда государственных заказчиков ФЦП по привлечению средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников оказалась неудовлетворительной, в результате не обеспечена реализация мероприятий ФЦП в установленном объеме и, следовательно, не достигнуты цели, установленные Правительством Российской Федерации [17].

Несмотря на отмеченные недостатки, федеральные целевые программы вплоть до 2014 года оставались практически безальтернативным инструментом реализации долгосрочных проектов за счет бюджетных средств. Начиная с 2014 года они вошли в состав государственных программ, и продолжают свое существование в новом качестве.

Ведомственные целевые программы

Положительный опыт реализации федеральных целевых программ и переход к бюджетированию, ориентированному на результат, логически повлекли за собой попытку введения бюджетного программирования на уровне ведомств. В апреле 2005 года, то есть почти через десять лет после введения федеральных целевых программ в бюджетную практику, было утверждено Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ [5].

Ведомственные целевые программы должны были быть направлены на выполнение тактических задач ведомства, установленных в Докладах о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД). Их предлагалось осуществлять в одном из двух вариантов:

- утверждаемая ведомственная целевая программа (проходит экспертизу Министерства финансов и Министерства экономического развития, утверждается нормативно-правовым актом ведомства и может быть основанием для выделения ведомству дополнительного финансирования);

- аналитическая ведомственная целевая программа (выделяется в аналитических целях при подготовке ДРОНД для группировки уже существующих расходов ведомства, л подготовка не влечет никаких правовых и финансовых последствий).

Необходимо отметить, что ДРОНД подготавливаются ведомствами и в настоящее время, а аналитические ведомственные целевые программы в их составе продолжают выделяться, однако фактически расходы ведомств в рамках этих программ являются «непрограммными» – они не планируются на несколько лет вперед, а «вписываются» в аналитическую ведомственную целевую программу в том объеме, в каком фактически сложились.

Применительно к утверждаемым ведомственным целевым программам следует отметить, что требования, предъявляемые к качеству подготовки этого вида ведомственных целевых программ, довольно высоки (сравнимы с требованиями к качеству федеральных целевых программ), и, как правило, перспектива получения дополнительного финансирования оказывается недостаточной мотивацией для их удовлетворения.

В настоящее время ведомственные целевые программы включаются в состав государственных программ, что может привести к оживлению активности ведомств по их подготовке или, напротив, к их полному реформированию в подпрограммы государственных программ.

Государственные программы и переход к «программному» бюджету

В 2010 году началась работа по преобразованию федерального бюджета из пре-

имущественно непрограммного (более 90 % непрограммных расходов) в преимущественно программный вид. Направленность федеральных целевых программ на достижение конкретной цели делала их неудобным инструментом для перевода в программный вид большого объема расходов: требовалось создать огромную иерархическую структуру из таких конкретных целей.

Для перевода бюджета в программный вид был разработан новый инструмент – государственная программа. К 2013 году на федеральном уровне были сформулированы, закреплены в нормативных правовых актах и начали применяться на практике основные методологические подходы к формированию государственных программ Российской Федерации, объединяющих регулятивные инструменты и бюджетные ассигнования федерального бюджета для достижения целей и результатов государственной политики в соответствующих сферах.

Внедрение «программного» бюджета потребовало изменения порядка составления, утверждения и исполнения федерального бюджета, корректировки бюджетной классификации и бюджетной отчетности Российской Федерации, внедрения новых форм государственной финансового контроля. Сам по себе «программный» бюджет лишь создает необходимые предпосылки для полномасштабного внедрения программно-целевых методов деятельности органов исполнительной власти. Эффективность «программного» бюджета как одного из инструментов реализации государственной политики будет определяться результатами комплексной реформы государственного управления, включая изменение механизмов управления [12].

Начиная с 2014 года федеральный бюджет сформирован и исполняется в «программном» формате с классификацией расходов по государственным программам и подпрограммам (в том числе утвержденным федеральным целевым программам). В дальнейшем планируется осуществлять ежегодную корректировку государственных программ Российской Федерации в соответствии с принятым федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период [16].

Для достижения реалистичных целей, показателей и ожидаемых результатов реализации государственных программ при одновременном соблюдении «бюджетных правил» и обеспечения сбалансированности федерального бюджета в долгосрочной перспективе на основании решения Правительства Российской Федерации были определены предельные расходы федерального бюджета на реализацию государственных программ на период до 2020 года [20].

В целом переход к «программному» бюджету позволяет увязать формирование федерального бюджета с целями и результатами государственной политики, повысить ответственность и одновременно самостоятельность главных распорядителей бюджетных средств, обеспечить более активную роль законодательных органов и гражданского общества в определении приоритетов и пропорций расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и, в конечном счете, повысить эффективность бюджетных расходов.

После завершения формирования нормативно-методической базы и отработки практики составления, утверждения и исполнения «программных» бюджетов планируется проанализировать целесообразность и возможность дальнейшего удлинения горизонта бюджетного планирования с соответствующим уточнением сроков составления и рассмотрения проектов бюджетов [16].

К настоящему времени Правительством Российской Федерации утверждены 40 государственных программ из 42 (утверждение государственных программ «Развитие пенсионной системы» и «Обеспечение обороноспособности страны» планируется в более поздние сроки).

Основные приоритеты государственной политики в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности нашли отражение в соответствующих государственных программах.

Государственная программа Российской Федерации «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года» была разработана в соответствии с планом подготовки актов по реализации в 2009–2010 годах Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года и утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 2446-р. Мероприятия данной программы охватывали основные отрасли экономики и социальную сферу Российской Федерации и должны были стать одним из приоритетных направлений модернизации и технологического развития Российской Федерации. Предусматривалось, что реализация мероприятий программы позволит значительно повысить уровень энергетической эффективности, необходимый для достижения темпов роста экономики, предусмотренных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

Постановлением Правительства РФ от 6 июня 2013 г. № 479 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» государственная программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года» утратила силу в связи с утверждением распоряжением Правительства от 3 апреля 2013 г. № 512-р государственной программы «Энергоэффективность и развитие энергетики». Данная государственная программа, в свою очередь, утратила силу в связи с изданием постановления Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 321, утвердившего новую государственную программу «Энергоэффективность и развитие энергетики» [14].

Одной из подпрограмм новой государственной программы «Энергоэффективность и развитие энергетики» является подпрограмма «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности». Цель подпрограммы – формирование эффективной системы, стимулирующей и поддерживающей повышение энергетической эффективности, обеспечивающей снижение энергоемкости валового внутреннего продукта Российской Федерации. Для достижения цели подпрограммы предусмотрено решение следующих задач:

- стимулирование привлечения внебюджетных инвестиций в реализацию мероприятий (проектов) в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- создание правовых, организационно-управленческих, финансовых и материально-технических условий, способствующих созданию и реализации мероприятий (проектов) в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- повышение информированности общества о состоянии и деятельности в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, а также уровня знаний граждан, ответственных за энергосбережение и повышение энергетической эффективности.

К основным мероприятиям подпрограммы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности» относятся:

- научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- представление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- повышение информированности общества об энергосберегающих технологиях и стимулирование формирования бережливой модели поведения населения;
- эксплуатация, сопровождение и модернизация государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- реализация образовательных мероприятий в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

- развитие международного сотрудничества в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- развитие механизмов финансовой поддержки реализации проектов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- развитие институциональных механизмов стимулирования энергосбережения;
- оперативное управление подпрограммой.

Как свидетельствуют проводимые Счетной палатой Российской Федерации контрольные мероприятия, использование бюджетных средств в рамках государственных программ зачастую не увязано напрямую с достижением целей социально-экономической политики. Так, цели и задачи, а также целевые показатели (индикаторы) ряда государственных программ не в полной мере соответствуют приоритетам развития и параметрам, установленным стратегическими программными документами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации [17].

Кроме того, в ходе проведения Счетной палатой экспертизы проектов государственных программ, предусматривающих, в том числе, обеспечение энергосбережения и повышения энергетической эффективности, были выявлены следующие типовые недостатки:

- цели большинства государственных программ не соответствуют требованию конкретности, содержат нечеткие формулировки, допускающие произвольное толкование, что не позволяет обеспечить возможность проверки достижения целей;
- задачи большинства государственных программ не соответствуют требованиям необходимости и достаточности для обеспечения достижения цели. Типичны ситуации, когда достижение цели государственной программы не обеспечивается ни одной из задач, или задача не направлена на достижение ни одной из целей;
- количество целевых показателей (индикаторов) по отдельным государственным программам не достаточно для оценки достижения целей или решения задач;
- имеет место несогласованность значений ряда показателей (индикаторов) государственных программ с целевыми значениями показателей документов стратегического планирования, а также с показателями, содержащимися в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, что создает риск невыполнения поручений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и затрудняет оценку реализации комплекса задач, определенных государственными программами;
- в ряде случаев планируемая динамика показателей (индикаторов) государственных программ не позволит обеспечить достижение целей и решение задач;
- в ряде государственных программ отсутствует анализ взаимосвязей с другими государственными программами, что создает риски недостижения целевых показателей (индикаторов) государственных программ в случае невыполнения целевых показателей (индикаторов) других государственных программ;
- в государственных программах отсутствуют достаточные обоснования достижения показателей (индикаторов) в зависимости от изменения объемов финансирования. При этом в ряде государственных программ показатели (индикаторы) снижаются (не изменяются) при увеличении объема ассигнований или увеличиваются (не изменяются) при снижении объема ассигнований;
- в государственных программах, в которых предусматривается необходимость выделения дополнительных бюджетных ассигнований на их реализацию, отсутствует оценка непосредственного влияния выделения дополнительных ресурсов на значения показателей (индикаторов) в разрезе подпрограмм;
- неудовлетворительно проведена процедура идентификации рисков реализации государственных программ, а в ряде случаев анализ рисков отсутствует. Неблагоприятные события, способные оказать значительное влияние на достижение целей и решение задач государственных программ, не указываются, напротив, в число рисков включены события, непосредственно зависящие от деятельности исполнителей государственных про-

грамм или уже реализовавшиеся. В большинстве случаев отсутствуют количественные, а в ряде государственных программ и качественные оценки рисков. В большинстве государственных программ описание мероприятий по управлению рисками не содержит условия, при которых необходимо приступить к реализации мероприятий, требуемые для этого ресурсы и ответственных за реализацию соответствующих мероприятий;

- в ряде государственных программ отсутствуют показатели производительности труда, а в отдельных государственных программах приведены заниженные показатели, не соответствующие указам Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года;

- отдельные государственные программы содержат значительное количество мероприятий, реализуемых за счет региональных бюджетов, без оценки возможностей бюджетов конкретных регионов;

- в ряде государственных программ значительную долю в общем объеме финансирования составляют средства юридических лиц. При этом отсутствуют предложения по мерам управления финансовыми рисками, связанными с возможным несоблюдением юридическими лицами условий финансирования государственных программ [19].

В заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 гг.» был проведен анализ формирования федерального бюджета на 2015–2017 годы в программном формате. По государственной программе «Энергоэффективность и развитие энергетики» были выявлены, в частности, следующие недостатки:

- в государственной программе не учтены 5 показателей, предусмотренных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 и № 597, в том числе «создание и модернизация 25 млн высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году», «увеличение объема инвестиций не менее чем до 25 процентов внутреннего валового продукта к 2015 году и до 27 процентов – к 2018 году», увеличение производительности труда к 2018 году, «увеличение к 2020 году числа высококвалифицированных работников, с тем чтобы оно составляло не менее трети от числа квалифицированных работников», показатель, характеризующий реализацию мероприятий по опережающему развитию Дальнего Востока;

- цели государственной программы не в полной мере соответствуют приоритетам и целям государственной политики. Отсутствуют цели по использованию потенциала энергетического сектора для устойчивого роста экономики и повышения качества жизни населения, а также созданию энергетического сектора страны, адекватного потребностям растущей экономики, которые определены Энергетической стратегией Российской Федерации на период до 2030 года;

- значение государственной программы «снижение энергоемкости валового внутреннего продукта за счет реализации программных мероприятий (к 2007 году)» (на 13,5 % к 2020 году) не соответствует Указу Президента Российской Федерации от 4 июня 2008 г. № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики» и Концепции 2020, в которых предусмотрено снижение энергоемкости ВВП к 2020 году не менее чем на 40 % к уровню 2007 года;

- отдельные показатели, содержащиеся в Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, в государственной программе отсутствуют, например, «объем производства электроэнергии» и «объем потребления электроэнергии». Не нашли отражения показатели, характеризующие состояние основных фондов энергетики в генерирующих мощностях и в сетевом хозяйстве;

- ни одна из задач государственной программы не направлена на достижение цели «снижение антропогенного воздействия топливно-энергетического комплекса на окружающую среду»;

- отсутствует оценка возможностей привлечения средств юридических лиц;

- законопроектом бюджетные ассигнования на реализацию государственной программы на 2015 год предусматриваются в объеме 10697,6 млн рублей, на 2016 год –

10464,4 млн рублей, на 2017 год – 6 574,2 млн рублей, что соответственно на 1244,4 млн рублей (10,4 %), на 213,5 млн рублей (2,0 %) и на 1219,0 млн рублей (15,6 %) меньше базовых объемов, утвержденных паспортом государственной программы. По подпрограмме «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности» бюджетные ассигнования существенно уменьшены (таблица 1). Информация об изменениях показателей (индикаторов) в материалах к законопроекту не представлена, что не позволяет оценить результативность планируемых расходов [18].

Таблица 1

Сведения об объемах бюджетных ассигнований федерального бюджета по законопроекту «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» по государственной программе «Энергоэффективность и развитие энергетики» и по паспорту государственной программы (млн рублей) [18]

	2015 год			2016 год			2017 год		
	паспорт	законо-проект	законо-проект к паспорту, %	паспорт	законо-проект	законо-проект к паспорту, %	паспорт	законо-проект	законо-проект к паспорту, %
Расходы по госпрограмме, всего в том числе: подпрограмма «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности»	11942,0	10697,6	89,6	10677,9	10464,4	98,0	7793,2	6574,2	84,4
	6707,0	592,1	8,8	7177,7	616,8	8,6	5730,0	564,7	9,9

Таким образом, результаты формирования и реализации государственных программ Российской Федерации свидетельствуют о существующих в данной сфере проблемах, что актуализирует необходимость разработки соответствующих мер, направленных на устранение выявленных недостатков.

Учитывая основные положения проекта Бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, Доклада о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2014 год и плановый период 2015–2017 годов, Основных направлений бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 гг., Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, Заключения Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 гг.» и ряда других документов, определяющих направления развития программно-целевого подхода в государственном управлении, можно сформулировать ряд предложений и рекомендаций, направленных на обеспечение реализации государственной политики в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности в рамках государственных программ.

1 В проекте Бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года [21] указано на необходимость доработки большинства государственных программ. В частности, необходима более четкая их увязка с целями государственной политики, формирование основных мероприятий во взаимосвязи с планируемыми результатами и бюджетными ассигнованиями, исключения мероприятий, не обеспеченных источниками финансирования, использование регулятивных инструментов, оценка всего объема используемых для достижения целей госпрограммы ресурсов, в том числе «налоговых расходов» (налоговых льгот), определение требований к политике, проводимой в соответствующих сферах субъектами Российской Федерации.

Бюджетной стратегией устанавливаются предельные объемы («потолки») расходов федерального бюджета на реализацию каждой из государственных программ на пе-

риод до 2020 года. Это позволит Правительству Российской Федерации и федеральным органам исполнительной власти – ответственным исполнителям государственных программ определить цели и ожидаемые результаты госпрограмм, индикаторы их достижения, обеспечивающие реализацию долгосрочных приоритетов социально-экономического развития страны, сформировать систему подпрограмм и мероприятий, установить сроки и содержание этапов их реализации. Тем самым создается возможность для выявления и использования в пределах установленных «потолков» резервов для оптимизации расходных обязательств, в том числе путем совершенствования их нормативно-правовой основы, повышения эффективности использования бюджетных средств на достижение целей реализации соответствующих программ, а также установления системных требований к программам субъектов Российской Федерации, соблюдение которых является условием для предоставления единой (блоковой) субсидии.

Сами «потолки» расходов, вне зависимости от статуса утвердившего их документа, не предопределяют объем и структуру расходных обязательств Российской Федерации и бюджетных ассигнований федерального бюджета на их исполнение. Это индикативная оценка объема расходов, который, в случае подтверждения долгосрочного экономического и бюджетного прогноза, может быть включен в состав ассигнований федерального бюджета по соответствующей государственной программе на очередной финансовый год и плановый период. В то же время, несмотря на индикативный характер, данные показатели позволяют определить среднесрочные приоритеты в распределении бюджетных расходов, сформировать полноценные, финансово обеспеченные госпрограммы, создать стимулы, прежде всего для ответственных исполнителей госпрограмм по выявлению и использованию резервов для перераспределения расходов (с внесением при необходимости предложений по изменению нормативных правовых актов) и, следовательно, повышения эффективности использования бюджетных средств [21].

2 Необходимо внести изменения в нормативные правовые акты Российской Федерации, направленные на закрепление ответственности руководителей федеральных органов исполнительной власти за недостижение запланированных результатов реализации государственных программ [16].

3 В государственные программы Российской Федерации должны быть внесены изменения, определяющие основные мероприятия, для реализации которых могут заключаться долгосрочные (выходящие за пределы действия лимитов бюджетных обязательств) государственные контракты [16].

4 Должны быть отлажены процедуры формирования и экспертизы отчетности о реализации государственных программ Российской Федерации, в том числе при рассмотрении в Федеральном Собрании Российской Федерации проекта федерального бюджета и отчета о его исполнении [16].

5 В части совершенствования методологии формирования государственных программ необходимо предусмотреть:

- полное отражение и учет влияния на целевые индикаторы при формировании государственных программ всех инструментов государственной политики – не только бюджетных расходов, но и применения налоговых льгот (налоговые льготы должны рассматриваться в качестве «налоговых расходов»), мер тарифного регулирования, нормативного регулирования, участия в управлении государственными корпорациями и компаниями и т. п.;

- расширение практики реализации мероприятий государственных программ на принципах проектного управления, что предполагает обязательность обоснования выбора форм и механизмов реализации конкретных мероприятий (включая возможность их реализации без использования средств федерального бюджета либо целесообразность применения механизмов государственно-частного партнерства);

- доработку требований к используемым целевым индикаторам государственных

программ, поскольку в большинстве случаев они не позволяют оценить реальные результаты развития соответствующей отрасли в целом, и не увязаны со стратегическими целями развития страны;

- доработку методик оценки эффективности государственных программ;
- введение обязательной корректировки государственных программ, имеющих низкие оценки эффективности по итогам отчетного года, а также порядка учета результатов оценки эффективности при формировании проекта бюджета и уточнении оценки расходов на более отдаленную перспективу [20].

6 В целях интеграции процессов формирования бюджета и государственных программ необходимо обеспечить одновременное представление в Государственную Думу проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и проектов изменений в государственные программы. Доработка порядка принятия решений, определяющих состав и объем бюджетных расходов, предполагает:

- единство методологических подходов к планированию текущих и капитальных расходов, отказ от особого (обособленного) подхода к планированию инвестиционных расходов;

- совместное рассмотрение на стадии планирования инвестиционных и последующих связанных с ними текущих и эксплуатационных расходов;

- рассмотрение предложений по новым объектам только при наличии в государственной программе ресурсов, достаточных для содержания действующих и вводимых объектов;

- включение бюджетных ассигнований на осуществление инвестиций в бюджет только при наличии утвержденной проектной документации;

- отказ от утверждения новых федеральных целевых программ и включение мероприятий действующих федеральных целевых программ в соответствующие государственные программы;

- формирование долгосрочных бюджетных прогнозов, содержащих прогноз основных характеристик бюджета на долгосрочную перспективу, в том числе предельные объемы расходов на реализацию государственных программ;

- отказ от практики принятия разовых решений и поручений, в том числе предполагающих выделение бюджетных ассигнований федерального бюджета, увязка принятия и исполнения таких решений с достижением целей и результатов соответствующих государственных программ;

- исполнение всех решений в пределах утвержденных предельных объемов расходов на реализацию государственных программ (в случае, если в рамках государственной программы ответственный исполнитель не находит резервов для реализации решения, он должен инициировать корректировку или отмену такого решения);

- расширение полномочий ответственных исполнителей государственных программ по перераспределению средств между мероприятиями государственных программ;

- сокращение числа соисполнителей и участников государственных программ за счет передачи ассигнований федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере [20].

7 В целях повышения финансовой самостоятельности ответственных исполнителей государственных программ представляется оправданным расширение их прав в распределении общего (доведенного) объема бюджетных ассигнований по подпрограммам, основным мероприятиям, ведомственным целевым программам и соисполнителям, участникам государственных программ. Фактически ответственные исполнители должны иметь возможность влияния на объемы финансового обеспечения реализации тех или иных мероприятий, в том числе перераспределения бюджетных средств между мероприятиями (соисполнителями, участниками), возможно, с определенными ограничениями. Для реализации данного направления необходимо закрепить полномо-

чия ответственных исполнителей государственных программ в рамках бюджетного процесса как на стадии формирования проекта закона о бюджете, так и на стадии исполнения бюджета с внесением в случае необходимости изменений в соответствующие нормативные правовые акты [12].

8 Важным ограничением для внедрения программно-целевых методов формирования федерального бюджета является несоответствие сроков обработки и представления статистических данных, на основе которых в соответствии с действующими процедурами рассчитываются индикаторы и показатели государственных программ, срокам проведения оценки эффективности реализации государственных программ и формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Для решения данной проблемы необходимо внести корректировки в Федеральный план статистических работ, обеспечивающие формирование наиболее приоритетных показателей реализации государственных программ, до 1 марта – срока, установленного для отчетности по государственным программам. Кроме того, для обеспечения возможности оперативных корректировок хода реализации указанных государственных программ, необходимо расширить перечень статистических показателей, формируемых на ежеквартальной и ежемесячной основе и обеспечивающих основу для принятия управленческих решений [12].

9 В условиях принципиально изменившейся экономической ситуации, включая введение финансовых и секторальных санкций, в государственную программу «Энергоэффективность и развитие энергетики» потребуются внесение уточнений. Необходимо разработать четкие механизмы и комплекс мероприятий, направленные на развитие импортозамещающих производств, включая меры государственной поддержки, которые были бы понятны бизнесу и населению и содержали конкретные сроки реализации этих мероприятий [18].

Литература

1 Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

2 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

3 Постановление Правительства РФ от 17 ноября 2001 г. № 796 «О Федеральной целевой программе «Энергоэффективная экономика» на 2002–2005 годы и на перспективу до 2010 года».

4 Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

5 Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».

6 Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

7 Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

8 Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года и плана мероприятий по ее реализации в 2010 году».

9 Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

10 Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса».

11 Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ

Российской Федерации».

12 Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года».

13 Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

14 Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 321 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики».

15 Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

16 Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2014 год и плановый период 2015–2017 годов. URL: http://minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/Rash_kolleg_2014.pdf

17 Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2013 год (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 29 августа 2014 г. № 42К (988)). URL: <http://audit.gov.ru/upload/iblock/d57/d576593cd6f2b4a5c1ae555f67dfdade.zip>

18 Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 10 октября 2014 г. № 46К (992)). URL: <http://audit.gov.ru/upload/iblock/237/237d520785e0d190db4e063622fe8954.pdf>

19 Итоги экспертизы государственных программ РФ. Спецвыпуск Бюллетеня Счетной палаты РФ. URL: <http://audit.gov.ru/activities/bulleten/785/17855/>

20 Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. URL: http://minfin.ru/common/upload/library/2014/07/main/ONBP_2015-2017_1.pdf

21 Проект Бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года. URL: <http://www.gosman.ru/?news=35847>

22 *Чистов И.В., Закутнев С.Е.* Методические аспекты организации мониторинга в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Право в Вооруженных силах. 2013. № 8.

23 *Закутнев С.Е.* Ведомственный мониторинг результативности государственных военных расходов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат // Вооружение и экономика. 2010. № 3 (11).

24 *Кандыбко Н.В.* Особенности проведения военными организациями мониторинга исполнения государственных контрактов в условиях формирования федеральной контрактной системы // Право в Вооруженных силах. 2012. № 12.

25 *Хачатурян А.А., Николаев А.Е.* Структура организационно-экономического механизма управления научно-технологическим развитием оборонной промышленности России // Экономика и предпринимательство. 2013. № 12-3.

26 *Хачатурян К.С., Николаев А.Е.* Кластерный механизм государственно-частного партнерства в стратегии инновационного развития оборонной промышленности России // Транспортное дело России. 2013. № 6.

27 *Хачатурян К.С., Рыжова Ю.И.* Тенденции, функции, цели и задачи развития системы управления человеческими ресурсами высокотехнологичных корпораций России // Экономика и предпринимательство. 2013. № 11-2.

Realization of a state policy in the field of energy saving and increase of power efficiency on the basis of program and target approach

*Sergey Yuryevich Yanson, candidate of Sciences (economic), associate professor, CEO of JSC
Gidromontazh Trust*

Mihail Mihaylovich Salomatina, post-graduate student. Moscow Metropolitan Governance University

Until recently in our country a problem of ensuring energy saving and increase of power efficiency it wasn't paid due attention. However recently energy saving and energy efficiency become one of the priority directions of development of national economy that staticizes need of use of the corresponding mechanisms and instruments of realization of a state policy for this area. In article development of program and target approach to realization of a state policy in the field of energy saving and increase of power efficiency is analysed, problems of formation and performance of state programs in this sphere are defined and the directions of their decision are characterized.

Keywords: program and target approach, state program, energy saving, energy efficiency

УДК 338.2

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКОЙ ГОРОДА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ

Алексей Владимирович Головкин, магистрант факультета экономики и финансов

E-mail: olexiygolovko92@mail.ru

Московский университет им. С.Ю. Витте

http://www.muiv.ru

В данной статье рассмотрены основные проблемы развития и организации управления инновационной экономикой города, пути решения проблем развития инновационной экономики города, а также проанализированы государственные подходы к развитию инновационной экономики.

Ключевые слова: инновационная экономика, управление, организация инновационного развития, инвестиции, научные кадры.

Актуальными вопросами развития инновационной экономики сегодня являются:

На каком уровне развития инновационная экономика в России?

Какие проблемы стоят перед нами на данном этапе развития?

Какие меры предприняты для обеспечения дальнейшего развития инновационной экономики в нашей стране?

Предоставить ответы на эти вопросы и есть цель данной статьи.

Развитие инновационной экономики в стране обусловлено необходимостью трансформирования управления инновационным развитием региональной и городской экономическим подсистемам.



А.В. Головкин

Сам термин «инновационная экономика» появился в США. Известный американский футуролог Э. Тоффлер говорил о ней в 1956 году:

«Инновационная экономика (экономика знаний, интеллектуальная экономика) – тип экономики, основанной на потоке инноваций, на постоянном технологическом совершенствовании, на производстве и экспорте высокотехнологичной продукции с очень высокой добавочной стоимостью и самих технологий. Предполагается, что при этом в основном прибыль создает интеллект новаторов и ученых, информационная сфера, а не материальное производство (индустриальная экономика) и не концентрация финансов (капитала)» [1].

Считаю, что инновационная экономика в целом – это экономика, способная эффективно использовать любые полезные для общества инновации (патенты, лицензии, ноу-хау, заимствованные и собственные новые технологии и т.д.).