

Кириченко И.А., Колеров С.Б., Маршова Т.Н., Помялов А.М.

**Совершенствование стратегического управления на основе
оценки макроэкономической эффективности
государственных программ**

Кириченко Ирина Алексеевна — кандидат экономических наук, руководитель центра государственного регулирования, инвестиционного и институционального развития, Институт макроэкономических исследований (ИМЭИ) ВАВТ Минэкономразвития России, Москва, РФ.

E-mail: 94522@bk.ru

SPIN-код РИНЦ: [9294-8655](#)

Колеров Сергей Борисович — зам. начальника отдела, Департамент бюджетного планирования и государственных программ Минэкономразвития России, Москва, РФ.

E-mail: kolerovsb@economy.gov.ru

SPIN-код РИНЦ: [3825-3174](#)

Маршова Татьяна Николаевна — кандидат экономических наук, зав. лабораторией инвестиционной и структурной политики, Институт макроэкономических исследований (ИМЭИ) ВАВТ Минэкономразвития России, Москва, РФ.

E-mail: Marshovat@yandex.ru

SPIN-код РИНЦ: [9835-8000](#)

Помялов Алексей Михайлович — зав. лабораторией экономики строительства и ипотечного кредитования, Институт макроэкономических исследований (ИМЭИ) ВАВТ Минэкономразвития России, Москва, РФ.

E-mail: mdo@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [7861-4657](#)

Аннотация

Статья посвящена возможным направлениям совершенствования программно-целевого управления государственными расходами Российской Федерации на основе оценки макроэкономической эффективности государственных программ. Обосновывается необходимость учета состояния текущей и перспективной отраслевой конъюнктуры на этапах разработки, оценки макроэкономической эффективности и корректировки госпрограмм. В качестве основной характеристики отраслевой ситуации предложено использовать показатели загрузки производственных мощностей. Сделан вывод, что объективная диагностика отраслевой конъюнктуры позволяет обеспечить соответствие госпрограмм приоритетам экономического развития страны, дает возможность точнее оценивать их макроэкономическую эффективность, принимать обоснованные решения о продлении действия госпрограмм, их прекращении или корректировке финансирования отдельных мероприятий.

Ключевые слова

Стратегическое планирование, государственная программа, макроэкономический эффект, оценка эффективности госпрограмм, конъюнктура рынка, загрузка производственных мощностей.

Одним из ключевых элементов стратегического управления являются государственные программы, охватывающие практически все основные направления социально-экономического развития РФ. Однако по итогам 2016 г. реализация лишь 6 госпрограмм из 37 признана высокоэффективной¹. Для успешной разработки и

¹ Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2016 года // Министерство экономического развития Российской Федерации

реализации программ социально-экономического развития необходима система управления, которая может адекватно учитывать складывающуюся экономическую конъюнктуру, реагировать на изменения экономической ситуации, учитывать формирующиеся тенденции развития отечественной и мировой экономики. Ниже предложены направления совершенствования стратегического планирования, в частности, в рамках программного подхода на основе оценки макроэкономической эффективности государственных программ с учетом текущей и перспективной экономической конъюнктуры.

Оценка макроэкономической эффективности госпрограмм Российской Федерации

Государственные программы Российской Федерации играют важную роль в процессе реализации основных целей и приоритетов государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности². Они призваны обеспечить прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и результатами их использования. В связи с этим проблема повышения эффективности государственного регулирования актуальна в контексте как обеспечения экономического роста, так и общей эффективности экономической системы³.

Важнейшим элементом «активного управления» государственными программами является оценка их макроэкономической эффективности, позволяющая соотнести получаемые результаты с затрачиваемыми ресурсами. Помимо этого, оценка макроэкономической эффективности госпрограмм с различным целеполаганием, ориентированных на развитие различных отраслей, секторов и сегментов экономики, дает возможность сопоставлять программы, оценивать и выбирать наиболее эффективные. Такое сопоставление представляется актуальным в условиях ограниченности финансовых ресурсов. В настоящее время единая методология оценки эффективности государственных программ отсутствует⁴. Оценка макроэкономической эффективности различных программ по единой методологии повышает объективность

Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depStrategy/20160926> (дата обращения: 18.12.2017).

² Купряшин Г.Л. Административная реформа: модели и механизмы // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 58. С. 6–38.

URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/58_2016kupryashin.htm (дата обращения: 15.04.2018).

³ Павлов Д.А. Методика оценки экономических последствий государственного регулирования // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 58. С. 234–259. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/58_2016pavlov.htm (дата обращения: 15.04.2018).

⁴ Бреусова А.Г. Оценка эффективности государственных программ // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2015. № 2. С. 128–136.

выбора приоритетов при разработке и реализации государственных программ, усиливает взаимосвязь программных индикаторов с социально-экономическим развитием страны и экономическим ростом. Отметим, что в соответствии с действующими нормативными документами и сложившейся практикой цели программ, методика оценки их планируемой эффективности на этапе разработки, а также отчеты о ходе реализации и оценки эффективности программ формулируются исполнителями — федеральными органами исполнительной власти. При этом локальные цели не всегда могут совпадать с целями и приоритетами социально-экономического развития страны⁵. Оценка макроэкономической эффективности государственных программ может стать инструментом, позволяющим повысить приоритетность и значимость целей государства при разработке и реализации программ, оптимизирующим как разработку новых, так и корректировку финансирования действующих государственных программ.

Эффективность — ключевая экономическая категория, понимаемая большинством экономистов как отношение экономического или социального эффекта к необходимым для его достижения затратам. Отличительной чертой государственных программ как особого инструмента управления является возможность увязки целей и задач социально-экономического развития с наличествующими у государства ресурсами⁶. С этих позиций оценка эффективности государственных программ должна базироваться на их рассмотрении в качестве комплекса взаимосвязанных ресурсов и результатов как на уровне отдельного субъекта (потребителя, населения и т.д.) или объекта (вида экономической деятельности, региона и т.д.) экономики, так и на уровне всей экономики в целом.

Важнейшим условием успешной и эффективной реализации госпрограмм является достаточный уровень ресурсного обеспечения. В первую очередь, под ресурсным обеспечением следует понимать объем бюджетного финансирования. Однако в зависимости от конкретных программных мероприятий для реализации государственной программы могут потребоваться не только финансовые, но и дополнительные объемы производственных ресурсов. Это связано с потребностью в выпуске продукции, которая может как напрямую стимулироваться конкретными

⁵ Изутова О.В. Новые подходы к формированию госпрограмм // Бюджет. 2016. № 8. URL: <http://bujet.ru/article/305030.php> (дата обращения: 11.10.2017).

⁶ Зайцев В.Е. Организационные и методологические проблемы государственных программ // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 57. С. 115–135. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/57_2016zaitsev.htm (дата обращения: 15.04.2018).

программными мероприятиями, так и иметь производный характер. Следовательно, для успешной реализации государственные программы должны быть в достаточной степени обеспечены не только финансовыми, но и производственными ресурсами. Ниже предложен способ учета имеющихся производственных ресурсов на этапах разработки и реализации госпрограмм.

Макроэкономическим эффектом государственных программ является их вклад в изменение параметров социально-экономического развития. Исходя из основных стратегических приоритетов развития РФ, в числе наиболее значимых параметров необходимо отметить:

- темпы экономического роста;
- рост уровня жизни в стране;
- динамику уровня технологического развития;
- снижение импортозависимости.

Таким образом, при оценке макроэкономической эффективности государственных программы целесообразно рассматривать как взаимосвязанный комплекс ресурсов, необходимых для их реализации, и макроэкономического результата (эффекта).

Исходя из этого, можно выделить ресурсную и результирующую составляющие государственных программ. В качестве ресурсной составляющей целесообразно рассматривать:

- объемы финансирования государственных программ, подпрограмм и программных мероприятий,
- объемы производственных ресурсов, необходимых для реализации госпрограмм, подпрограмм и программных мероприятий.

В качестве результирующих составляющих следует назвать:

- производственные результаты (увеличение производства определенной продукции, как для внутреннего потребления, так и на экспорт; увеличение производственных мощностей);
- инновационные результаты (рост уровня технологического развития экономики, повышение эффективности производства, рост конкурентоспособности);
- социально-экономические результаты (рост уровня жизни в стране, рост занятости и т.д.);
- импортозамещающий потенциал (снижение импортозависимости, рост производства импортозамещающей продукции в результате реализации госпрограмм).

В качестве основного макроэкономического результата государственных программ целесообразно рассматривать прирост ВВП как показателя, в наибольшей степени обобщающего все вышеперечисленные результаты, поскольку они либо трансформируются в прирост ВВП, либо являются его следствием. Так, рост уровня технологического развития отраслей экономики трансформируется в рост ВВП посредством увеличения производительности труда, повышения конкурентоспособности производимой продукции и т.д. Снижение импортозависимости, импортозамещение способствуют увеличению ВВП в результате роста внутреннего производства. В свою очередь, увеличение ВВП создает основу для повышения уровня жизни в стране.

Представив государственные программы как системы, потребляющие некоторые ресурсы и продуцирующие определенные результаты, в целях эффективного управления целесообразно выявить каналы, по которым ресурсы преобразуются в результаты. Финансирование государством определенных мероприятий государственных программ может трансформироваться в прирост ВВП как напрямую, как следствие увеличения различных его компонентов: конечного потребления домашних хозяйств, конечного потребления органов государственного управления, валового накопления основного капитала, так и косвенно — через повышение уровня технологичности, рост эффективности производства и производственных возможностей экономики вследствие создания новых производственных мощностей. Обобщая, можно выделить следующие виды макроэкономического эффекта от реализации госпрограмм:

– *краткосрочный эффект*, выражающийся в увеличении реального ВВП вследствие роста внутреннего производства в результате увеличения спроса на продукцию;

– *долгосрочный эффект*, выражающийся в росте производственных возможностей экономики в результате создания новых производственных мощностей, а также вследствие повышения технико-технологического уровня производства и роста эффективности производства, увеличивающих и реальный, и потенциальный ВВП.

Исходя из этого, можно выделить три канала, по которым реализация мероприятий госпрограмм воздействует либо на краткосрочный, либо на долгосрочный рост ВВП:

- во-первых, через изменение спроса на определенные товары и услуги вследствие реализации мероприятий госпрограмм;
- во-вторых, через изменение объемов инвестиций в основной капитал, реализуемых в рамках госпрограмм;
- в-третьих, через рост эффективности производства вследствие повышения его инновационности и технологичности.

Таблица 1. Соответствие между видами государственных расходов и каналами влияния государственных программ на экономический рост⁷

Канал влияния государственных программ на экономический рост через:	Коды бюджетной классификации, виды расходов
Потребительский спрос на товары и услуги	100 — Расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами 200 (кроме 216–218) — Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд 300 — Социальное обеспечение и иные выплаты населению 500 (кроме 522) — Межбюджетные трансферты 600 — Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям
Капитальные вложения	400 — Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности 522 — Субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности
Уровень инновационности	216 — Фундаментальные исследования в интересах национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности в рамках государственного оборонного заказа в целях обеспечения государственной программы вооружения 217 — Исследования в области разработки вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения в рамках государственного оборонного заказа в целях обеспечения государственной программы вооружения 218 — Исследования в области разработки вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения в рамках государственного оборонного заказа вне рамок государственной программы вооружения 241 — Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы

⁷ Источники: Приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н (ред. от 12.10.2016) «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». Приложение 3. Перечень видов (групп, подгрупп, элементов) расходов классификации расходов бюджетов // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=d oc&base=LAW&n=207197&rnd=235642.27717656#1> (дата обращения: 18.12.2017); анализ авторов.

Увеличение совокупного спроса на товары и услуги является фактором роста краткосрочного ВВП. Увеличение объема инвестиций в основной капитал, повышение уровня инновационности и технологичности через повышение производительности и увеличение производственных возможностей экономики (создание новых производственных мощностей) обеспечивают рост долгосрочного (потенциального) ВВП. Следовательно, для оценки макроэкономической эффективности, корректировки и управления госпрограммами в их ресурсной части необходимо выделить элементы, связанные с вышеперечисленными каналами влияния госпрограмм на экономический рост. При этом следует учитывать экономическую классификацию расходов государственного бюджета, которая представляет собой группировку расходов по их экономическому содержанию и отражает виды финансовых операций, осуществляемых при выполнении государственными органами своих задач. Пример такой классификации приведен в Таблице 1, в которой установлено соответствие между видами государственных расходов и каналами влияния госпрограмм на рост ВВП⁸.

Учет отраслевой конъюнктуры при оценке макроэкономической эффективности государственных программ

Любая государственная программа реализуется в определенной экономической среде и оказывает на эту среду воздействие. С одной стороны, реализация программных мероприятий может оказывать существенное влияние на процессы производства и инвестирования в той или иной отрасли. С другой стороны, успешность реализации программ может определяться складывающейся отраслевой конъюнктурой, характеризующей конкретную экономическую ситуацию, условия воспроизводства и функционирования отраслевого рынка в определенный момент времени.

Отраслевая конъюнктура в различных видах экономической деятельности может существенно различаться. Слабая конъюнктура ведет к образованию резервов производственных мощностей, недогрузке и простоям оборудования⁹. В этих условиях способствовать увеличению загрузки мощностей за счет прямого или косвенного стимулирования спроса могут государственные расходы. В то же время для

⁸ Данная схема нуждается в дальнейшей доработке, поскольку, например, на уровень инновационности и технологичности влияют не только мероприятия по стимулированию научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, но и инвестиции в основной капитал, которые, вообще говоря, ведут к повышению технико-технологического уровня производства, росту его эффективности и конкурентоспособности.

⁹ Обзор резервов мощностей в различных видах экономической деятельности содержится, например, в статье: *Замараев Б.А., Маршова Т.Н.* Производственные мощности российской промышленности: потенциал импортозамещения и экономического роста // Вопросы экономики. 2015. № 6. С. 5–21.

производств, функционирующих при критически высоком уровне использования производственного потенциала, стимулирование спроса на продукцию путем увеличения госрасходов нецелесообразно. При разработке и реализации госпрограмм следует учитывать и инвестиционные потребности отраслей. Они, как правило, меньше в производствах, достаточно активно модернизовавших свой производственный потенциал в предыдущие годы. При этом для ряда отраслей, испытывающих существенную потребность в модернизации действующих и создании новых производств, успешное развитие без увеличения инвестиций невозможно¹⁰.

Таким образом, при разработке, оценке и корректировке государственных программ необходимо учитывать характеристики экономической среды, ситуацию в отраслях, на которые прямо или косвенно влияют программные мероприятия, а также текущую и перспективную отраслевую конъюнктуру. Это будет способствовать повышению эффективности государственных расходов и успешному развитию как отдельных отраслей, так и экономики в целом. Такой подход позволит преодолеть ряд отмечаемых сегодня недостатков программно-целевого управления: отсутствие проработанных на должном уровне механизмов оценки и мониторинга госпрограмм¹¹, мониторинга состояния прогнозных ориентиров и показателей эффективности проводимой государственной политики¹². Он будет способствовать выстраиванию эффективной системы стратегического контроля, предполагающей мониторинг, оценку эффективности и принятие управленческих решений¹³. Применение этого подхода позволит реализовать и такую важную задачу стратегического планирования экономики, как обеспечение организации общественного производства для устойчивого роста качества жизни, поскольку задачу достижения пропорциональности экономики невозможно решить только монетарными и институциональными методами¹⁴.

¹⁰ Анализ влияния инвестиционной активности на отрасли российской экономики приведен в работе: *Замараев Б.А., Маршова Т.Н.* Инвестиционные процессы и структурная перестройка российской экономики // Вопросы экономики. 2017. № 12. С. 40–62.

¹¹ *Зайцев В.Е.* Современный этап развития программно-целевого управления в России // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 65. С. 188–209.
URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/65_2017zaitsev.htm (дата обращения: 15.04.2018).

¹² *Сургуладзе В.Ш.* Актуальные вопросы государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Экономика и управление: проблемы, решения. 2016. Т. 1. № 4. С. 41–48.

¹³ *Сургуладзе В.Ш.* Проблемы мониторинга и организации контроля реализации документов стратегического планирования в Российской Федерации // Власть. 2016. № 8. С. 29–38.

¹⁴ *Ведута Е.Н., Джакубова Т.Н.* Экономическая наука и экономико-математическое моделирование // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 57. С. 287–307. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/57_2016veduta_dzhakubova.htm (дата обращения: 15.04.2018).

Анализ отраслевой конъюнктуры базируется на системе показателей, которые должны комплексно и достаточно полно характеризовать состояние и функционирование отраслевого рынка. Для учета отраслевой конъюнктуры при оценке макроэкономической эффективности государственных программ в качестве показателя предлагается использовать *коэффициент загрузки производственных мощностей*, рассчитываемый как отношение фактического выпуска продукции к величине производственной мощности¹⁵.

Коэффициент загрузки производственных мощностей является информационно ёмким экономическим показателем, характеризующим все стороны рыночной конъюнктуры: сбалансированность спроса и предложения, положение рынка относительно экономического или сезонного цикла, возможность формирования на рынке ценового давления. В условиях рыночной экономики с быстро изменяющейся экономической конъюнктурой систематическое отслеживание показателей загрузки производственных мощностей позволяет выявлять намечающиеся позитивные или негативные сдвиги, направления формирующегося экономического роста или возможность возникновения так называемых «узких мест». Объективная диагностика процессов, происходящих в сфере воспроизводства и использования мощностей, позволяет разрабатывать адекватные меры государственного воздействия, направленные как на нормализацию текущей ситуации, так и на решение долгосрочных задач экономического развития¹⁶.

Анализ текущей и прогнозируемой отраслевой конъюнктуры с помощью показателей загрузки производственных мощностей дает возможность точнее рассчитывать макроэкономические эффекты и осуществлять необходимую корректировку госпрограмм в целях повышения их эффективности и результативности. Предлагаемый общий алгоритм учета отраслевой конъюнктуры представлен на Рисунке 1.

¹⁵ Производственная мощность — максимально возможный объем выпуска продукции в единицу времени или объем добычи и переработки сырья в номенклатуре и ассортименте, который определяется с учетом полного использования установленного режима работы производственного оборудования и производственных площадей (Российский статистический ежегодник. 2004: Стат. сб. / Росстат. М., 2004. С. 413).

¹⁶ Маршова Т. Государственное стимулирование технологической модернизации производственного потенциала российской экономики. // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 55. С. 20–41. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/55_2016marshova.htm (дата обращения: 15.04.2018).



Рисунок 1. Алгоритм учета отраслевой конъюнктуры при разработке, оценке макроэкономической эффективности и корректировке государственных программ

Приведенные в Таблице 1 группы государственных расходов по-разному влияют на отраслевую конъюнктуру. Расходы, отнесенные к первой группе, влияют на отраслевую конъюнктуру через увеличение спроса на ту или иную продукцию, что, в свою очередь, ведет к увеличению ее выпуска и росту ВВП. Используя выражение (1), можно оценить степень влияния реализации госпрограмм на уровень использования имеющихся в экономике ресурсов, в частности, на загрузку производственных мощностей:

$$U_j = \frac{Q_j}{ПМ_j} \cdot 100\% \quad (1)$$

где ΔU_j — прирост загрузки производственных мощностей в отрасли j в результате реализации госпрограмм; ΔQ_j — прирост выпуска в отрасли j в результате реализации госпрограмм; $ПМ_j$ — объем производственных мощностей в отрасли j .

Оценка загрузки производственных мощностей с учетом реализации госпрограмм с помощью соотношения (2) и сравнение полученных результатов с «критическим» уровнем загрузки позволяет точнее оценить макроэкономический эффект госпрограмм в виде прироста ВВП (соотношения (3), (4)):

$$U_j = \bar{U}_j + \Delta U_j \quad (2)$$

$$\text{при } U_j < U_j^* \quad Y = \sum_{j=1}^N mult_j \cdot Q_j \quad (3)$$

$$\text{при } U_j \geq U_j^* \quad Y = \sum_{j=1}^N mult_j \cdot Q_j^* \quad (4)$$

где U_j , \bar{U}_j и U_j^* — соответственно загрузка производственных мощностей в отрасли j с учетом реализации госпрограмм, без учета реализации госпрограмм и «критический» уровень загрузки производственных мощностей в отрасли j ; ΔY — прирост ВВП; $mult_j$ — мультипликатор спроса в отрасли j ; ΔQ_j — прирост выпуска в отрасли j в результате реализации госпрограмм; ΔQ_j^* — прирост выпуска в отрасли j в результате реализации госпрограмм, скорректированный с учетом складывающейся отраслевой конъюнктуры при условии неперевышения коэффициентом загрузки производственных мощностей «критического» уровня; $j=1, \dots, N$ — отрасли, спрос на продукцию которых увеличивается вследствие реализации госпрограммы.

Сопоставление складывающегося уровня использования производственных мощностей с учетом прироста загрузки вследствие реализации госпрограмм с некоторым «критическим» уровнем позволяет не только точнее оценить эффекты реализации госпрограмм, но и провести корректировку госпрограмм в зависимости от состояния отраслевой конъюнктуры. Если возникающий в результате реализации государственных программ прирост спроса не соответствует производственным возможностям экономики и не может быть эффективно реализован на имеющихся мощностях, т.е. при наличии ограничений по производственному потенциалу, часть инициированного реализацией госпрограмм спроса, равная $(\Delta Q_j - ПМ_j \cdot U_j^*)$, может трансформироваться в увеличение импорта или прирост цен. Соответственно, меньшим будет и макроэкономический эффект госпрограмм. В этом случае целесообразно корректировать расходы госпрограмм, ориентируя их не на рост спроса в соответствующих отраслях, а на инвестиционное развитие отраслей.

Расходы, отнесенные ко второй группе, влияют на отраслевую конъюнктуру через увеличение инвестиций, которые повышают как реальный ВВП (соотношение (5)), так и с определенным временным лагом потенциальный ВВП вследствие увеличения

производственных возможностей экономики (соотношение (6)). Увеличение производственных мощностей создает основу для роста потенциального ВВП.

$$\Delta Y = mult_I \Delta I \quad (5)$$

$$\Delta ПМ_j = 1/\beta_j \cdot \sum_{t=1}^T \gamma_t \cdot I_j \quad (6)$$

где $mult_I$ — мультипликатор инвестиций; ΔI — прирост инвестиций вследствие реализации госпрограмм; $\Delta ПМ_j$ — прирост производственных мощностей по виду экономической деятельности j ; β_j — «капиталоемкость» ввода производственных мощностей, характеризующая объем инвестиций, необходимый для ввода единицы производственной мощности; γ_t — лаговые коэффициенты, характеризующие переход инвестиций во вводы производственных мощностей; $t=1, \dots, T$ — продолжительность инвестиционного лага (лет).

Используя соотношение (5), можно оценить влияние на ВВП и расходов первой группы в случае, когда в результате их осуществления фактическая загрузка мощностей начинает превышать критические значения. Превышение в ходе реализации госпрограмм фактической загрузкой «критического» уровня является одним из факторов, стимулирующих дополнительные инвестиции в расширение и прирост мощностей. В этом случае в выражении (5) прирост инвестиций в отрасли j может быть оценен как $\Delta I_j = \frac{U_j - U_j^*}{U_j^*} \lambda_j$, где λ_j — эластичность инвестиций по загрузке производственных мощностей.

Количественная оценка влияния расходов третьей группы позволяет учесть макроэкономический эффект от повышения уровня инновационности и технологичности производства. Вообще говоря, к видам экономической деятельности, обеспечивающим повышение производительности и эффективности факторов производства, относятся наука, образование, здравоохранение. Однако важно и состояние инфраструктуры, и развитие высокотехнологичных промышленных отраслей, в первую очередь, машиностроения. Обычно для количественных оценок вклада фактора инновационности и технологичности в экономический рост используют аппарат производственных функций¹⁷.

¹⁷ Примеры применения этого инструментария для оценки макроэкономической эффективности проектов приведены в работе: *Стрижкова Л.А., Куранов Г.О., Колеров С.Б.* Общие методические положения по макроэкономической оценке инвестиционных проектов развития транспортной инфраструктуры и высокотехнологичных производств // Сборник научных трудов ИМЭИ. 2014. № 4. С. 35–60.

Вышеописанный алгоритм учета отраслевой конъюнктуры может использоваться при управлении государственными программами на всех этапах их разработки и реализации.

На этапе разработки государственной программы он позволит не только учесть соответствие госпрограмм и основных мероприятий приоритетам экономического развития страны, но и оценить их с точки зрения имеющихся производственных возможностей и воздействия на перспективную отраслевую конъюнктуру.

На этапе реализации государственной программы возможен оперативный мониторинг хода ее исполнения путем оценки динамики отраслевой конъюнктуры. Сложившаяся практика реализации государственных программ предполагает оценку их эффективности путем составления ежегодных отчетов и Сводного годового доклада о выполнении программ. Зачастую повышение эффективности программной деятельности предполагает оперативный мониторинг. Для этого необходимы краткосрочные индикаторы, в качестве которых в ряде случаев можно использовать показатели загрузки производственных мощностей.

На этапе оценки эффективности госпрограмм такой подход даст возможность точнее оценить вклад госпрограмм в показатели стратегического планирования в рамках Сводного годового доклада и принять обоснованные решения о продлении действия госпрограммы, прекращении действия госпрограммы или корректировке финансирования. При превышении отраслевыми коэффициентами использования мощностей «критических» значений наибольший макроэкономический эффект будут давать мероприятия по стимулированию инвестиций в модернизацию и увеличение мощностей. Наоборот, при сохранении коэффициентов использования мощностей на уровнях ниже «критических» значений целесообразно стимулирование конечного спроса путем разработки соответствующих программных мероприятий и увеличения удельного веса финансирования соответствующих программных расходов. Таким образом, учет отраслевой конъюнктуры дает возможность осуществлять своевременную корректировку состава госпрограмм, программных мероприятий и объемов финансирования для достижения наибольшего макроэкономического эффекта.

При таком подходе важную роль играет оценка «критического» уровня загрузки производственных мощностей, превышение которого в результате реализации государственных программ может вести к ухудшению отраслевой конъюнктуры. В экономической литературе широкое распространение получила концепция *NAICU* —

«уровня загрузки производственных мощностей, не приводящего к росту инфляции». Развивая концепцию Филлипса (1958 г.) о взаимосвязи между темпами инфляции и уровнем использования ресурсов (применительно к трудовым ресурсам), Р. МакЭлхаттан (1985 г.)¹⁸ распространила ее на производственные мощности. «Нормальным» считается уровень загрузки мощностей, достижение которого не ускоряет инфляционные процессы. Превышение этого уровня ведет к существенному увеличению издержек (за счет вовлечения в процесс производства менее эффективных, более ресурсозатратных мощностей, увеличения продолжительности рабочего времени, повышения затрат на ремонт и проч.), что, в свою очередь, способствует увеличению инфляционного давления на экономику. В отечественных¹⁹ и в большинстве зарубежных исследований приведены оценки «не ускоряющего инфляцию» уровня загрузки производственных мощностей лишь по промышленности в целом, мало пригодные для целей учета отраслевой конъюнктуры при управлении госпрограммами. В то же время экономический анализ, связывающий инфляцию с использованием мощностей, должен применяться к любому продуктовому рынку независимо от его размера²⁰.

В Лаборатории инвестиционной и структурной политики Института макроэкономических исследований ВАВТ Минэкономразвития России проведен комплекс исследований, позволивших оценить «не ускоряющие инфляцию» уровни загрузки мощностей не только по промышленности в целом, но и по отдельным промышленным видам экономической деятельности.

Некоторые экономисты отмечают, что связь между загрузкой мощностей и инфляцией в настоящее время заметно уменьшилась. Это произошло в результате расширения международной торговли, глобализации мировой экономики, приводящих к тому, что цены на товары устанавливаются на мировых рынках; сдвигов занятости в секторе услуг, вызывающих изменение доли национальных трудовых ресурсов в отраслях услуг; технического прогресса²¹. Учитывая методологическую

¹⁸ *McElhattan R.* Inflation, Supply Shocks and the Stable-inflation Rate of Capacity Utilization // *Economic Review*. 1985. Issue: Win. P. 45–63.

¹⁹ Доклад МВФ по стране № 05/379. Российская Федерация. Отдельные вопросы. Октябрь 2005 года; *Миронов В.В., Канофьев В.А.* Грозящая рецессия и как с ней бороться: эмпирический анализ российских реалий и мирового опыта // *Вопросы экономики*. 2014. № 1. С. 78–107.

²⁰ *Yoo P.S.* Capacity Utilization and Prices Within Industries // *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*. 1995. Issue: September / October. P. 15–26.

URL: http://files.stlouisfed.org/files/htdocs/publications/review/95/09/Capacity_Sep_Oct1995.pdf (accessed: 17.08.2017).

²¹ *Corrado C., Matthey J.* Capacity Utilization // *Journal of Economic Perspectives*. 1997. Vol. 11. No 1. P. 151–167; *Dotsey M., Stark T.* The Relationship Between Capacity Utilization and Inflation // *Business Review*. 2005.

неоднозначность показателей «неинфляционной» загрузки мощностей, необходимо отметить, что эти показатели могут использоваться лишь в качестве ориентиров для определения «критических» значений отраслевых коэффициентов загрузки.

Проведенные расчеты были дополнены исследованием фактически складывающегося отраслевого уровня использования мощностей в 1991–2016 гг., расчетом средних и пиковых значений, выявлением отраслевых факторов загрузки и формированием на их основе количественных ориентиров, которые можно использовать в качестве «критических» уровней загрузки отраслевых мощностей в средне- и долгосрочном периодах. На основе сопоставления фактической загрузки с «критическими» значениями в работе Б.А. Замараева и Т.Н. Маршовой (2015 г.)²² приведены оценки отраслевых резервов производственных мощностей. Уточненные оценки таких резервов можно использовать при анализе госпрограмм.

Для эффективного учета состояния отраслевой конъюнктуры при управлении программами необходимо наличие переходных ключей между видами расходов бюджета и видами экономической деятельности, на изменение ситуации в которых могут оказывать влияние соответствующие виды расходов. Например, расходы на выплату персоналу, за вычетом взносов в социальные фонды, налога на доходы физических лиц, социального обеспечения и иных выплат населению, осуществленные в ходе реализации государственной программы, трансформируются в расходы на конечное потребление домашних хозяйств. Часть этих расходов домохозяйств формирует дополнительный спрос на отечественные товары и услуги потребительского назначения, а часть будет направлена на приобретение импортных товаров и услуг. В свою очередь, продуцированный реализацией госпрограммы дополнительный потребительский спрос будет с мультипликативным эффектом фактором увеличения производства ВВП. Количественно оценить дополнительно продуцируемый государственной программой потребительский спрос можно, используя структуру потребительских расходов и соответствие между видами потребительских расходов и видами экономической деятельности, в которых может возникнуть дополнительный спрос. Пример такого соответствия на уровне разделов и подразделов Общероссийского классификатора видов экономической деятельности ОКВЭД-2 приведен в Таблице 2.

No Q2. P. 8–17. URL: http://www.phil.frb.org/-/media/research-and-data/publications/business-review/2005/q2/Q2_05_Dotsey_Stark.pdf (accessed: 17.08.2017).

²² Замараев Б.А., Маршова Т.Н. Производственные мощности российской промышленности: потенциал импортозамещения и экономического роста.

Таблица 2. Структура потребительских расходов населения²³

Вид потребительских расходов	Структура потребительских расходов в среднем за период 2014–2016 гг., в %	Виды экономической деятельности, на продукцию которых может увеличиться спрос в результате увеличения соответствующих видов расходов
продукты питания и безалкогольные напитки	29,7	производство пищевых продуктов; производство напитков; сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство
алкогольные напитки, табачные изделия	6,0	производство напитков; производство табачных изделий
одежда и обувь	9,7	производство текстильных изделий; производство одежды; производство кожи и изделий из кожи
жилищные услуги, вода, электроэнергия, газ и другие виды топлива	10,6	обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха; деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги
предметы домашнего обихода, бытовая техника и повседневный уход за домом	6,0	обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения; производство бумаги и бумажных изделий; производство химических веществ и химических продуктов; производство резиновых и пластмассовых изделий; производство прочей неметаллической минеральной продукции; производство компьютеров, электронных и оптических изделий; производство электрического оборудования; производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки; производство мебели; производство прочих готовых изделий
здравоохранение	3,8	производство лекарственных средств и материалов, применяемых в лекарственных целях; деятельность в области здравоохранения и социальных услуг
транспорт	14,5	транспортировка и хранение производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов; производство прочих транспортных средств и оборудования
связь	3,1	транспортировка и хранение; деятельность в области информации и связи
организация отдыха и культурные мероприятия	6,6	деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги; деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений
образование	1,4	образование
гостиницы, кафе и рестораны	2,8	деятельность гостиниц и предприятий общественного питания
другие товары и услуги	5,9	деятельность финансовая и страховая; деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги; предоставление прочих видов услуг; производство прочих готовых изделий
все товары и услуги	100,0	

²³ Источники данных: Росстат, оценки авторов.

Необходимо отметить, что структура распределения конечного потребления домашних хозяйств будет однотипной для различных государственных программ, поэтому для всех государственных программ могут быть разработаны единые переходные ключи. В отличие от рассмотренного выше конечного потребления домашних хозяйств, структура распределения остальных видов расходов может сильно варьироваться от программы к программе. Например, набор отраслей, на изменение спроса на продукцию которых могут повлиять закупки товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд, а также субсидии бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям, будет зависеть от конкретной государственной программы и даже конкретного основного мероприятия. Понятно, что исполнителями заказов по этим основным мероприятиям будут предприятия и организации, относящиеся к разным видам экономической деятельности, а переходные ключи должны быть уникальными. Разработка таких переходных ключей является отдельной методологической задачей, требующей дополнительных исследований. Рассмотрим ряд аспектов ее решения.

Представляется целесообразным для однотипных программ оценить возможность разработки унифицированных переходных ключей и специальной системы «персональных» коэффициентов, которые позволят учесть специфику программы или основного мероприятия. Например, проведение научно-исследовательских работ для разных типов государственных программ может иметь единый переходной ключ с применением системы коэффициентов, учитывающих необходимость закупки для проведения исследований уникального оборудования, материалов или услуг. Аналогичный подход может быть применен при оценке возможности разработки переходных ключей для капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности, а также условно-инвестиционных расходов. На первый взгляд, капитальные вложения требуют индивидуальных ключей для каждой государственной программы и основного мероприятия в ней. Однако структура расходов на возведение, например, зданий и сооружений социально-культурного назначения и учебных заведений достаточно схожа и для упрощения расчетов может оцениваться по одному и тому же переходному ключу.

Необходимо отметить, что зачастую из материалов программы невозможно однозначно определить экономическую сущность расходов. Ввод нового здания может быть осуществлен путем его строительства или приобретения; возможен и вариант участия в уставном фонде какого-то предприятия или организации. Единый переходной

ключ для таких программ и мероприятий также может быть дополнен системой коэффициентов для учета характера расходов.

Разработка таких переходных ключей позволит оценить влияние расходов по финансированию различных госпрограмм и реализации программных мероприятий на различные виды экономической деятельности, точнее учесть макроэкономический эффект от реализации госпрограмм и при необходимости осуществить своевременную корректировку государственных программ с учетом текущих или прогнозируемых изменений отраслевой конъюнктуры.

Приведем следующий алгоритм включения анализа отраслевой конъюнктуры в оценку макроэкономической эффективности государственных программ с целью выработки предложений по корректировке отдельных компонент программ.

На *первом этапе* осуществляется общий анализ текущей и прогнозируемой отраслевой конъюнктуры. Сравнение прогнозных показателей загрузки производственных мощностей с «критическими» значениями дает возможность определить достаточность производственного потенциала секторов экономики для обеспечения прогнозируемого выпуска и возможности дальнейшего прироста выпуска на имеющихся мощностях. На этой основе может быть определено общее направление регулирующего воздействия:

- стимулирование конечного спроса для видов экономической деятельности со значительными объемами резервных мощностей;
- стимулирование инвестиций в расширение производственных мощностей для видов экономической деятельности, в которых мощностные резервы незначительны или отсутствуют.

Такое стимулирование может быть осуществлено через повышение приоритета компонентов государственных программ, направленных на увеличение конечного спроса или на увеличение инвестиций в основной капитал в соответствующих секторах экономики.

На *втором этапе* проводится анализ конкретных государственных программ, выделение в них компонентов, влияющих на прирост ВВП через спросовый, инвестиционный или инновационный факторы, т.е. на рост реального (краткосрочного) и потенциального (долгосрочного) ВВП. С использованием переходных ключей между видами госрасходов и видами экономической деятельности, на ситуацию в которых могут повлиять те или иные виды расходов, составляется прогноз прироста спроса и инвестиций по конкретным видам экономической деятельности и проводится оценка

влияния реализации государственных программ, подпрограмм и отдельных программных мероприятий на изменение отраслевой конъюнктуры на отдельных рынках, а также расчет прогнозируемой макроэкономической эффективности государственных программ. Необходимо отметить, что воздействие на компоненты госпрограмм, направленное на стимулирование спроса, может приводить к достаточно быстрому влиянию на рост ВВП. В то же время увеличение инвестиций в основной капитал будет проявляться с определенным временным лагом, что необходимо учитывать при оценке эффективности реализации государственных программ. Поскольку воздействие программы на отраслевую конъюнктуру может иметь длительный характер, ее оценка должна быть регулярной.

На *третьем этапе* осуществляется корректировка отдельных элементов государственных программ с учетом текущей и прогнозируемой отраслевой конъюнктуры.

Таким образом, учет отраслевой конъюнктуры для отдельных видов экономической деятельности в качестве характеристики экономической среды, в которой предполагается реализация государственных программ Российской Федерации, позволит повысить точность и надежность оценки макроэкономической эффективности государственных программ и выработать механизм корректировки отдельных компонентов программ. Использование предложенного алгоритма в практической работе министерств и ведомств будет способствовать повышению эффективности стратегического управления экономическим развитием страны.

Список литературы:

1. Бреусова А.Г. Оценка эффективности государственных программ // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2015. № 2. С. 128–136.
2. Ведута Е.Н., Джакубова Т.Н. Экономическая наука и экономико-математическое моделирование // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 57. С. 287–307. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/57_2016veduta_dzhakubova.htm (дата обращения: 15.04.2018).
3. Доклад МВФ по стране № 05/379. Российская Федерация. Отдельные вопросы. Октябрь 2005 года.
4. Зайцев В.Е. Организационные и методологические проблемы государственных программ // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 57. С. 115–

135. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/57_2016zaitsev.htm (дата обращения: 15.04.2018).
5. *Зайцев В.Е.* Современный этап развития программно-целевого управления в России // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 65. С. 188–209. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/65_2017zaitsev.htm (дата обращения: 15.04.2018).
6. *Замараев Б.А., Маршова Т.Н.* Инвестиционные процессы и структурная перестройка российской экономики // Вопросы экономики. 2017. № 12. С. 40–62.
7. *Замараев Б.А., Маршова Т.Н.* Производственные мощности российской промышленности: потенциал импортозамещения и экономического роста // Вопросы экономики. 2015. № 6. С. 5–21.
8. *Изутова О.В.* Новые подходы к формированию госпрограмм // Бюджет. 2016. № 8. URL: <http://bujet.ru/article/305030.php> (дата обращения: 11.10.2017).
9. *Купряшин Г.Л.* Административная реформа: модели и механизмы // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 58. С. 6–38. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/58_2016kupryashin.htm (дата обращения: 15.04.2018).
10. *Маршова Т.* Государственное стимулирование технологической модернизации производственного потенциала российской экономики. // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 55. С. 20–41. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/55_2016marshova.htm (дата обращения: 15.04.2018).
11. *Миронов В.В., Канофьев В.А.* Грозящая рецессия и как с ней бороться: эмпирический анализ российских реалий и мирового опыта // Вопросы экономики. 2014. № 1. С. 78–107.
12. *Павлов Д.А.* Методика оценки экономических последствий государственного регулирования // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 58. С. 234–259. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/58_2016pavlov.htm (дата обращения: 15.04.2018).
13. Приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н (ред. от 12.10.2016) «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». Приложение 3. Перечень видов (групп, подгрупп, элементов) расходов классификации расходов бюджетов // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LA_W&n=207197&rnd=235642.27717656#1 (дата обращения: 18.12.2017).
14. Российский статистический ежегодник. 2004: Стат. сб. / Росстат. М., 2004.

15. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2016 года // Министерство экономического развития Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depStrategy/20160926> (дата обращения: 18.12.2017).
16. *Стрижкова Л.А., Куранов Г.О., Колеров С.Б.* Общие методические положения по макроэкономической оценке инвестиционных проектов развития транспортной инфраструктуры и высокотехнологичных производств // Сборник научных трудов ИМЭИ. 2014. № 4. С. 35–60.
17. *Сургуладзе В.Ш.* Актуальные вопросы государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Экономика и управление: проблемы, решения. 2016. Т. 1. № 4. С. 41–48.
18. *Сургуладзе В.Ш.* Проблемы мониторинга и организации контроля реализации документов стратегического планирования в Российской Федерации // Власть. 2016. № 8. С. 29–38.
19. *Corrado C., Matthey J.* Capacity Utilization // Journal of Economic Perspectives. 1997. Vol. 11. No 1. P. 151–167.
20. *Dotsey M., Stark T.* The Relationship Between Capacity Utilization and Inflation // Business Review. 2005. No Q2. P. 8–17. URL: http://www.phil.frb.org/-/media/research-and-data/publications/business-review/2005/q2/Q2_05_Dotsey_Stark.pdf (accessed: 17.08.2017).
21. *McElhattan R.* Inflation, Supply Shocks and the Stable-inflation Rate of Capacity Utilization // Economic Review. 1985. Issue: Win. P. 45–63.
22. *Yoo P.S.* Capacity Utilization and Prices Within Industries // Federal Reserve Bank of St. Louis Review. 1995. Issue: September / October. P. 15–26. URL: http://files.stlouisfed.org/files/htdocs/publications/review/95/09/Capacity_Sep_Oct1995.pdf (accessed: 17. 08.2017).

Kirichenko I.A., Kolerov S.B., Marshova T.N., Pomyalov A.M.

Strategic Management Improvement Based on Assessing the Macroeconomic Effectiveness of State Programs

Irina A. Kirichenko — Ph.D., Head of the Center of state regulation, investment and institutional development, Institute of macroeconomic researches (IMER) Russian Foreign Trade Academy, Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: 94522@bk.ru

Sergey B. Kolerov — Deputy Head of division, Department of budget planning and state programs, Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: kolerovsb@economy.gov.ru

Tatiana N. Marshova — Ph.D., Head of the laboratory of investment and structural policy, Institute of macroeconomic researches (IMER) Russian Foreign Trade Academy, Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: Marshovat@yandex.ru

Alexey M. Pomyalov — Head of the laboratory of construction Economics and mortgage lending, Institute of macroeconomic researches (IMER) Russian Foreign Trade Academy, Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: mdo@mail.ru

Annotation

The article deals with possible directions of improving the program-targeted management of public expenditures in the Russian Federation based on assessing the macroeconomic efficiency of state programs. The necessity of considering the current and prospective environment in a particular industry during the program development, the assessment of macroeconomic efficiency and updating of the state program is substantiated. The capacity utilization indicators are suggested as the main characteristic of the industrial environment. This allows to take into account the relations between the state programs and the priorities of the national economic development, enables a more accurate assessment of macroeconomic efficiency and informed decisions on extending the state program, stopping it or adjusting the financing of certain state program activities.

Keywords

Strategic planning, state program, macroeconomic effects, assessment of the efficiency of state programs, industry conjuncture, capacity utilization.