или дисфункциональных внутренних и/или внешних воздействий качественными изменениями себя), а также управляемой в соответствии с собственными интересами коэволюции с окружающей средой.

Литература

1. *Шаваев А.Х.* Национальная безопасность: некоторые вопросы теории // Безопасность Евразии. 2005. № 1. С.409.
2. *Митрохин В.И.* Национальная безопасность России // Интеллектуальный мир. 1995. № 6. С.1.
3. Стенограмма первого заседания семинара «Проблемы современного государственного управления в России» в Центре проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования 20 февраля 2009 г. // www.rusrand.ru/about/
4. *Сацута А.А.* Национальная безопасность как социальное явление: современная парадигма // Вестник Военного университета. 2007. № 3.
5. *Яновский Р.Г.* Глобальные изменения и социальная безопасность. М.: Academia, 1999. С.337.
6. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.
7. *Монтескье Ш.* Избранные произведения. М., 1955. С.258.
8. *Прохожев А.А.* Национальная безопасность: теория, сущность, проблемы. Лекция. М.: Изд-во РАГС. 2005. С.6.
9. *Урсул А.Д.* Принцип «безопасность через устойчивое развитие»: концептуально-методологический анализ // Безопасность Евразии. 2009. № 2. С 304.
10. *Тойнби А.Дж.* Постижение истории / Пер. с англ. М., 1991. С. 119-120.
11. *Карпичев В.С.* Организация и самоорганизация социальных систем. Словарь. М.: Изд-во РАГС. 2004. С.212.
12. *Моисеев Н.Н.* Контуры рационального общества // Социально-политический журнал. 1993. № 11-12.

СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ

Татьяна МАЛАХОВА

кандидат экономических наук, доцент РАНХиГС при Президенте РФ

В России государственное финансирование составляет основную долю в инвестиционных процессах. В 2010 г. доля государственных средств в основных фондах увеличилась на 6% и достигла 21,8% от их объема. Ежегодно наращиваются темпы вложений по госпрограммам: в 2011 г. государство проинвестировало около 10 200,6 млрд руб., в 2012 г. планируется вложить 11 762,4 млрд руб. При этом Правительство РФ принимает различные меры по пресечению нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств.

Переход к «программному бюджету» со следующего года позволит ввести новую классификацию видов расходов федерального бюджета, обеспечивающую сохранение всей необходимой бюджетной информации, систематизацию и увязку с формируемыми государственными и ведомственными программами. Для повышения эффективности государственного финансирования и оценки рисков невыполнения программ Правительство РФ дало поручение разработать в 2012 г. Комплексную программу долгосрочных целей социально-экономического развития страны. В программе должны быть отражены финансовые и нормативно-правовые механизмы их достижения, процедуры оценки рисков устойчивости бюджетной системы.

В настоящее время в некоторых регионах России (Московская, Нижегородская, Тверская области и др.) уже разработаны и реализуются инвестиционные программы и среднесрочные социально-экономические программы развития. В Московской области планирование финансовых вложений проводится на срок не менее трех лет на основе Инвестиционной программы (утв. Постановлением Правительства Московской области № 513/21 от 6.06.2011 г.), где учтены индикативные критерии, динамика показателей эффективности реализации, степень достижения заявленных результатов проекта, процент отклонений от плановых показателей. В принятом Прогнозе социально-экономического развития города Москвы на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов по оптимистичному и инвестиционно-направленному сценариям заложены темпы роста валового регионального продукта в 2012 г. на 3,8%, рост инвестиций – на 6% (в 2010 г. было падение на 15%), рост реальной заработной платы – 3,6% (в 2010 г. – 6,8%), рост реальных располагаемых денежных доходов – до 2% (в 2010 г. – 4%).

Эффективность управления инвестиционными процессами в регионах достигается за счет различных составляющих: создания общих экономических условий для бизнеса, уровня компетенции чиновников, организации инфраструктуры поддержки предприятий, прозрачности процедур предоставления помещений, способов разграничения имущества муниципальными образованиями. Эти процессы, в свою очередь, зависят от изменений в законодательстве. Например, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к 2011 г. 60 раз подвергался редакции. Последняя редакция устанавливает безвозмездное закрепление за муниципальным образованием имущества, созданного в процессе реализации инвестиционных проектов, направленного на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований [1].

Государство предоставляет органам местного самоуправления широкие полномочия при планировании и привлечении инвестиций из разных источников. С целью улучшения социально-экономического состояния территорий, поддержки малого и среднего бизнеса созданы условия для деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций. Органам местного самоуправления даны полномочия по проведению анализа финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности организаций в инвестиционном развитии муниципального образования и оценке их эффективности [2].

Реализация государственных инвестиционных программ, как отмечено в Бюджетном послании от 29.06.2011 г., происходит достаточно сложно. Основными причинами можно назвать «ручное управление» инвестиционными процессами со

стороны государственных органов, отсутствие проработанных финансовых механизмов и системы согласования государственных и ведомственных программ. Существуют барьеры в финансовой поддержке инновационных проектов с долей участия бюджетных учреждений, имеют место неэффективное управление интеллектуальной собственностью и формальные подходы в оказании субъектам государственных и муниципальных услуг. Президентом России поставлена задача интеграции бюджетного планирования в процесс формирования и реализации долгосрочной стратегии развития страны [3].

Представителями общественных организаций и бизнес-сообществами выявлены причины слабой инвестиционной активности в регионах России. Это юридическая нестабильность, слабая защита прав инвесторов, высокие темпы поглощений предприятий (иногда и силовые захваты успешно работающего бизнеса), высокий уровень коррупции, недостаточное развитие институциональной структуры поддержки малого и среднего бизнеса. За последние годы многократно пересматривались законодательные процедуры в госзакупках, но попрежнему комплексная система институтов планирования госзаказа развивается слабо, контроль за исполнением государственных контрактов и качества произведенных работ (услуг) недостаточен, не учитываются степень инновационности продукции и соответствие ее международным стандартам и ценам. Искусственное занижение цен в тендерах при выборе исполнителей госзаказов часто приводит к отрицательному экономическому эффекту, что выражается в падении качества поставляемых услуг или в срыве сроков исполнения заказов. Отсутствие комплексного и системного подходов к расходованию бюджетных средств ведет к необоснованно большим вложениям в госкорпорации без получения социального и инновационного эффекта. На программы бюджетного финансирования малого, среднего бизнеса и фермерства тратятся немалые суммы, однако доля данного сектора в национальной экономике остается на очень низком уровне.

Формируемые государственными программами цели часто носят абстрактный характер, четкие критерии окупаемости, сроки выполнения и ответственность исполнителей за реализацию проектов вообще не планируются. На основе Бюджетной политики государства планируется финансировать до 2014 г. 13 программ «Новое качество жизни» (в 2011 г. на них потрачено 4588 млрд руб., в 2012 г. планируется финансирование в размере 5623,8 млрд руб., в 2014 г. – 5841,2 млрд руб.). Информационную поддержку программ можно назвать слабой – большинству россиян до сих пор не известно, в чем заключается это новое качество жизни. «Прозрачность» в реализации данных проектов отсутствует, увеличение бюджетных расходов без реальной отдачи продолжается, деньги осваиваются, а тем временем большинство регионов нашей страны остается без достойной дорожной, транспортной инфраструктуры, с системой ЖКХ прошлого века и нерешенными проблемами в обеспеченности и доступности жилья для населения. Отсутствие системы государственного контроля и регулирования крупных финансовых потоков приводит к оттоку банковского капитала в офшоры, нецелевому расходованию государственных средств госкорпорациями и получению ими сверхприбылей (которые не работают на национальную экономику). При этом кризисная ситуация в промышленном секторе экономики продолжается, а износ основных фондов по некоторым отраслям превышает 60%.

В экономически развитых странах активно используется индикативное планирование при формировании системы параметров, описывающих состояние и комплексное развитие экономической системы, соответствующее государственной социально-экономической политике. С помощью этого метода удается осуществлять государственное управление территориальными единицами с целью достижения определенных экономических параметров. Основными функциями в индикативном планировании являются информационно-ориентирующая, которая выступает и как мотивационная, а также функция координации действий и интересов государства и других субъектов экономики (согласование деятельности центра, отраслей и предприятий в процессе самостоятельной разработки производственно-хозяйственных программ) [4, с. 23]. Данный вид планирования выступает одновременно институтом госрегулирования экономики и институтом его саморегулирования, корректируя как дефекты сугубо рыночного механизма, так и изъяны прямого государственного вмешательства в производственные процессы. Система индикативных показателей включает общенациональные приоритеты, целеполагание, прогнозирование, бюджетирование, программирование, контрактацию и другие процедуры согласования решений на макро-, мезо- и микроуровнях, налоговые и иные меры государственной поддержки хозяйствующих субъектов.

Индикативное планирование позволяет Евросоюзу контролировать долю дефицита бюджета к ВВП, уровень безработицы, поступление налогов на производство и оборот товаров, налоги на доходы и имущество юридических и физических лиц; рациональное расходование бюджета на содержание госаппарата, закупки продукции для государственных нужд, развитие отраслей и регионов; погашение и обслуживание госзаймов; реструктуризацию государственного и муниципального имущества; эффективную деятельность госкорпораций и т. д.

Эволюция форм индикативного планирования за последние десятилетия в развитых государствах претерпела развитие от «конъюнктурной» – «структурной», к «стратегической». При этом отличительными принципами выступают:

– **принцип децентрализованности** – самостоятельный выбор конкретных объемов затрат ресурсов и выпуска продукции хозяйствующими субъектами. По действующим нормативам прогнозы и планы своей деятельности экономические субъекты разрабатывают и реализуют самостоятельно;

– **принцип равновесия** – выработка прогнозных показателей на основе текущей ситуации в регионах, отраслевого развития, поддержания растущих темпов роста реальных доходов населения, занятости и стимулирующей налоговой нагрузки предприятий;

– **принцип системности** – выработка решений сложных задач с учетом обратной связи (человеческого фактора), рациональной динамики структуры и параметров объектов, интенсивности их взаимодействия.

В нашей стране система государственных прогнозов строится в основном на бюджетно-плановом регулировании и программно-целевом методе. Координация федеральных и ведомственных программ, мониторинг их исполнения и оценка критериев эффективности пока находятся в состоянии разработки.

Формирование и использование бюджетов в условиях кризисного социально-экономического развития отраслей предполагает обязательное составление прогнозов важнейших показателей функционирования экономики, информация макропланов должна использоваться хозяйствующими субъектами для принятия решений в области мезо- и микропланирования. Степень отклонения реальных показателей от прогнозных показывает эффективность государственного управления на местах и системный характер расходования бюджетных средств.

Государственное и муниципальное управление играет в инвестиционной деятельности субъектов экономики двоякую роль. Во-первых, закупая в значительных объемах продукцию частных предприятий, государство увеличивает совокупный спрос, а значит, стимулирует расширение производственных мощностей в соответствующих отраслях; внезапное же прекращение закупок может породить в этих отраслях кризис перепроизводства. Во-вторых, государство выступает в роли непосредственного заказчика, организатора и координатора распределения инвес-

тиций при решении крупных общественно значимых проблем, комплексном освоении территорий или какой-либо инновационной технологии. Согласование долгосрочных целевых программ между собой и бюджетом строится на основе среднесрочного структурного прогноза и долгосрочного макропрогноза, сбалансированных по ресурсно-технологическим и финансовым параметрам. Ежегодно должны проводиться корректировка показателей по федеральным целевым программам и оценка окупаемости капитальных вложений с учетом рисков инвестирования, уровня технологической инновационности и конкурентоспособности выпускаемой продукции.

Необходимо повысить ответственность за невыполнение государственных заданий. Слабая координация между отраслевыми министерствами усложняет реализацию проектов. Например, в строительном комплексе затягиваются ввод и сдача в эксплуатацию объектов в установленный срок. Так, согласование государственными органами разрешительной документации в регионах состоит из 23 процедур, в Москве требуется 36 согласований до начала земляных работ и свыше 54 в целом. Госприемка объектов проводится с большими материальными затратами для компаний. При этом уровень качества возведенных зданий, автодорог, коммуникаций экспертами почти не оценивается, а вопросы дальнейшей эксплуатации объектов становятся проблемой собственников.

Очевидно, что уповать только на вертикаль власти в деле эффективного расходования государственных средств и обеспечения реализации инвестиционных программ недостаточно. Важную роль играют системное моделирование задач с учетом долгосрочной, среднесрочной и краткосрочной перспективы развития российской экономики и инвестиционная активность на уровне местного самоуправления. Отсутствие стратегического планирования на основе реальной ситуации на инвестиционном рынке, общей мировой конъюнктуры рынка и развития кадрового потенциала страны препятствует реализации социально-экономических целевых задач.

Разрабатываемые в настоящее время в рамках бюджетного процесса прогнозы социально-экономического развития территорий слабо увязаны с реальной экономической ситуацией и развитием кредитно-банковской системы. По сути, государственные органы экономического, финансового и монетарного регулирования не несут никакой ответственности за неисполнение прогнозных и плановых показателей, региональные программы социально-экономического развития почти не включают критерии эффективности по долгосрочным инвестиционным проектам и механизмы участия в них государства. Ряд экономистов выдвигают предложения по совершенствованию институциональной структуры государственных и плановых органов, а также их функций и распределения полномочий. Так, предлагается, чтобы Комитет прогнозирования сводил воедино информацию, полученную от всех министерств и ведомств, региональных и местных властей, и на ее основе формировал прогнозы социально-экономического развития. Комитету Казначейства должна быть отдана функция исполнения федерального, регионального и местного бюджетов. Госкомитет по статистике должен иметь статус, аналогичный Центральному банку, и отвечать за мониторинг хода выполнения индикативного плана. Центральный банк обязан отвечать за разработку и исполнение прогноза кредитно-денежной политики и развития банковской системы. Министерство экономического развития – отвечать за осуществление социально-экономического прогноза в целом, разрабатывать индикативные показатели в долгосрочном и среднесрочном плане экономического развития, представлять комплексные меры по государственному регулированию отраслей и отвечать перед Правительством РФ за его исполнение. Методическое руководство и координацию представляемых индикативных планов должны осуществлять территориальные органы исполнительной власти.

Безусловно, выбор различных моделей и структур управления планированием социально-экономических процессов зависит от конкретных целей, стратегии отраслевого развития, уровня производительных сил общества, степени развития науки и техники, экономической и политической ситуации. Часто при проведении экономических реформ копируются зарубежные модели отраслевого развития. Например, для модернизации авиационной промышленности использовалась американская модель: в 1990-х г. вся отрасль была ускоренно приватизирована, в итоге ответственность за состояние парка самолетов, подготовку кадров и ценовую политику в настоящее время ни одно ведомство не несет.

За длительный период существования Советского Союза была создана единая система государственного прогнозирования и планирования, которая позволяла управлять огромными отраслевыми комплексами, обеспечивать страну всей необходимой продукцией и поставлять за рубеж конкурентоспособную технику, обеспечивая достойное место в мировой экономике. Данная система проявила свою жизнеспособность в самых напряженных периодах нашей страны (индустриализация, коллективизация, Отечественная война, послевоенное восстановление экономики и т. д.), в результате чего был достигнут высокий уровень промышленного производства, инноваций, конкурентоспособных космических, ядерных и прочих технологий.

Современная ситуация «ручного» управления экономикой требует изучения отечественного опыта прогнозирования, необходимости обращения к лучшим моделям национального государственного планирования и разработки на их основе механизмов государственного регулирования инвестиционными процессами. Разработка комплексной системы управления финансовыми потоками в народном хозяйстве должна проводиться с учетом адекватности целей и развития производительных сил, финансовых рынков и общих социальных проблем российского общества. Системный анализ инвестиционной политики, разработка долгосрочной стратегии социально-экономического развития нашей страны, финансовое и нормативно-правовое обеспечение ее достижения, модернизация монетарной и бюджетной политики (снижение налоговой нагрузки на производственные и сельхозпредприятия, расширение госгарантий и инвестиционных скидок при финансировании промышленности, разработка эффективных механизмов в привлечении инвесторов в реальные проекты производства, создание инновационных предприятий, стимулирование развития малого бизнеса и т. д.) позволят улучшить инвестиционный климат и повысить окупаемость капитальных вложений в российской экономике.

Литература

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федеральный закон от 18.10.2007 г. № 230-ФЗ // Российская газета. 2007. № 4500. 24 октября.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций: Федеральный закон от 05.04.2010 г. № 40-ФЗ // Российская газета. 2010. № 72. 7 апреля.
3. Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2012-2014 годах от 29.06.2011 г. // Парламентская газета. 2011. № 32. 01-07 июля.
4. *Драганов В.Г., Филиппов В.А.* Опыт использования индикативного планирования. План VI экономического и социального развития Франции. М.: КомКнига, 2006.