
ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА ПЛАНИРОВАНИЯ И ФИНАНСИРОВАНИЯ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА В РОССИИ

С.И. Карандасов

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Программно-целевой метод планирования и финансирования расходов бюджетов активно применяется в РФ на протяжении последнего десятилетия, в частности при реализации федеральных целевых программ. В настоящее время Правительством РФ ведется подготовка для перехода к финансированию 97% расходов федерального бюджета в соответствии с программно-целевым методом. Вместе с тем наряду с очевидными преимуществами данного метода практика его применения в России выявила ряд проблем. В статье проанализирован российский опыт применения программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета, выявлены основные проблемы, предложены рекомендации по их разрешению.

Ключевые слова: программно-целевое бюджетирование; бюджетирование, ориентированное на результат; оценка эффективности и результативности государственных расходов.

В современных экономических условиях, характеризующихся сокращением совокупного спроса и ростом дефицита государственного бюджета, особую актуальность приобретают задачи повышения эффективности и результативности расходов бюджетного сектора РФ. Для решения указанных задач во многих зарубежных странах активно применяется концепция бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Одним из основополагающих элементов БОР является принципиально иной способ организации расходов — в соответствии с принятыми программами мероприятий, что позволяет увязать расходы с заявленными в программе результатами, увеличить ответственность распорядителей бюджетных средств и, следовательно, повысить эффективность и результативность государственных расходов.

Внедрение элементов БОР осуществляется в России в рамках бюджетной реформы на протяжении последнего десятилетия. Программно-целевое бюджетирование реализуется в рамках федеральных целевых программ (ФЦП), ведомственных целевых программ (ВЦП) и федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП). В 2010 году объем финансирования ФЦП достиг 770 млрд руб., что составляет 10,3% от фактического исполнения федерального бюджета на 01.11.2010 и 7,5% от планового значения [1].

Принятая правительством Программа по повышению эффективности бюджетных расходов до 2012 г. предполагает внесение существенных изменений в систему государственных финансов, в частности, к 2013 г. 97% расходов федерального бюджета будет представлено в виде комплекса государственных программ [2]. Данный шаг определяет начало нового этапа развития концепции БОР в России. Вместе с тем для максимально эффективного использования новой формы организации бюджетных расходов необходимо критически осмыслить накоплен-

ный российский опыт применения программно-целевого планирования и финансирования расходов федерального бюджета, соотнести его с основными положениями концепции БОР. В связи с этим определена цель статьи — на основе анализа применения целевых программ в России выявить основные проблемы в этой сфере и предложить ряд мер, направленных на совершенствование системы программно-целевого планирования и финансирования расходов федерального бюджета.

Теоретические аспекты программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета. Проблемы планирования и финансирования расходов бюджетов на протяжении последних десятилетий были в центре внимания экономистов. В результате проводимых исследований был решен ряд теоретических задач. В частности, были разработаны классификации методов планирования и финансирования расходов бюджетов, описаны механизмы их реализации, предложены подходы по оценке эффективности и результативности бюджетных расходов. Проблемам эффективного управления расходами бюджетов в рамках программно-целевого метода посвящены работы таких представителей западной теории общественных финансов, как Д. Волкер, Ф. Мошер, Г.П. Хатри, Р. Рист, А. Премчанда. Отдельные вопросы программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета были рассмотрены в работах отечественных авторов: М.П. Афанасьева, И.В. Стародубовской, Л.Л. Игониной, А.М. Лаврова и др.

Программно-целевой принцип бюджетирования применяется для достижения важнейших социально-экономических целей и задач государства, преимущественно тех, которые не могут быть достаточно эффективно реализованы в рамках традиционной (сметной) модели бюджетирования. Программно-целевой метод в экономике позволяет соединить существующую проблему, поставленную для ее разрешения цель, имеющиеся в распоряжении ресурсы и ответственных за достижение цели исполнителей. Таким образом, отличительными особенностями программно-целевого метода являются:

- нацеленность на решение проблем разнопланового характера, в частности межотраслевого и межтерриториального характера;
- обеспечение увязки интересов, целей и задач органов власти и субъектов хозяйствования в рамках плановых периодов различной продолжительности;
- увязка расходов бюджета с результатами их использования, бюджетных ассигнований с функциями (услугами, видами деятельности) органов государственной власти.

Программно-целевое планирование и финансирование расходов бюджета способствует структурным сдвигам в экономике, достижению социально и экономически значимых результатов, а также позволяет решать целый ряд других задач, к которым в частности относятся [3]:

- проверка решений органов власти на предмет соответствия среднесрочной и долгосрочной стратегии государства;
- обеспечение преемственности государственной финансовой политики и повышения фискальной дисциплины;
- повышение прозрачности и эффективности бюджетного процесса;

— экономия времени и иных ресурсов, расходуемых на составление проектов бюджетов.

Ключевой особенностью программно-целевого метода является постановка цели и разработка комплекса мер по ее достижению. Данному методу свойственно «рассмотрение всей совокупности целей и целевых задач, образующих многоуровневую, иерархически построенную целевую систему, охватывающую все целевые элементы, достижение которых требуется для решения программной проблемы, рассматриваемой во всех ее аспектах, с учетом разных сторон» [4]. На практике метод программно-целевого бюджетирования реализуется посредством следующих процедур:

— оценка целесообразности использования программно-целевого метода планирования и финансирования расходов бюджета;

— построение дерева (иерархии) целей программы. Цели программы должны быть определены в конкретных показателях, имеющих количественное измерение и сроки достижения;

— формирование системы показателей, характеризующих результативность программы и эффективность расходов на ее осуществление. При этом выделяют два основных вида показателей: 1) промежуточные (output), характеризующие непосредственный результат программной деятельности; 2) конечные (outcome), отражающие социально-экономический эффект программы;

— формирование целевой программы как планового документа;

— создание организационного механизма реализации программы. Таким механизмом может выступать дирекция программы, что позволяет сфокусировать административные ресурсы в рамках специально созданной под программу организационной структуры;

— финансирование целевой программы. Для достижения максимальной эффективности бюджетных расходов, финансирование программы должно осуществляться строго в сроки и в объемах предусмотренных финансовым планом программы;

— оценка и распределение программных рисков;

— мониторинг и оценка эффективности и результативности программы. При этом под эффективностью понимается отношение объема выпуска на единицу затрат, а результативность (effectiveness) отражает степень достижения социального результата в расчете на единицу затрат (1). В российской практике результативность понимается как степень достижения заявленного целевого показателя программы.

Следует отметить, что мониторинг исполнения программы, а также оценка эффективности и результативности имеют ключевое значение для принятия управленческих и политических решений в отношении программы. По результатам мониторинга и оценки эффективности и результативности принимаются решения о прекращении или пролонгации программы, корректировке объемов финансирования, пересмотре целевых показателей.

Анализ российского опыта применения программно-целевого метода планирования и финансирования расходов бюджета. Впервые понятие федеральной целевой программы появляется в российском законодательстве в Феде-

ральном законе от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». В тексте закона определены принципы разработки и реализации ФЦП, однако отсутствует определение понятия ФЦП, перечень и содержание процедур разработки и реализации программ [5]. Применение механизма целевого планирования оказалось возможным только с принятием постановления Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 «О реализации Федерального закона „О поставках продукции для федеральных государственных нужд“» [6]. Данным постановлением утверждается Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (Порядок). Согласно этому документу ФЦП «представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации, а также инновационное развитие экономики». В настоящее время в РФ ежегодно реализуется порядка 50 ФЦП (табл. 1).

Таблица 1

Динамика количества и объемов финансирования ФЦП в 2008–2011 гг.

Год	Количество ФЦП	Объем финансирования, млрд руб.	Доля в расходах федерального бюджета, %
2008	47	775,7	11,03
2009	52	831,7	8,45
2010	53	769,8	7,54
2011	57	922,1	8,65

Источник: Составлено автором по данным официального сайта Департамента государственных целевых программ и капитальных вложений Минэкономразвития России. URL: <http://fcp.economy.gov.ru>

С 2008 по 2011 год и количество программ, и объемы их финансирования существенно увеличились. Однако доля расходов федерального бюджета, представленных в виде ФЦП, сократилась почти на 2,5%.

Несмотря на то, что разработка, финансирование и оценка целевых программ «интегрированы» в бюджетный процесс, в Бюджетном кодексе РФ, регулирующем бюджетные правоотношения, отсутствует определение понятия «целевая программа», статьи БК РФ в части целевых программ носят общий, описательный характер. Рассмотрение и утверждение ФЦП находится в исключительной компетенции Правительства РФ, которым разработан и утвержден соответствующий Порядок. Такой подход затрудняет осуществление контроля (общественного, парламентского) как при отборе проблем, требующих разработки программ, так и при финансировании принятых программ из бюджета.

Существенной проблемой, оказывающей негативный эффект на уровень результативности ФЦП, является изменение объемов и сроков финансирования программы (в том числе неравномерность кассового исполнения). Механизм ФЦП предусматривает возможность финансирования из внебюджетных источников, к которым относятся банковские кредиты, средства специальных фондов, средства зарубежных инвесторов и пр. Именно предполагаемые к получению из внебюд-

жетных источников средства зачастую и вызывают проблему недофинансирования программ. Это вызвано отсутствием ответственности за неисполнение соглашений о намерениях, заключаемых между государственными заказчиками и организациями, софинансирующими программу. Частично за это ответственны и сами государственные заказчики, так как высокая доля внебюджетных источников в структуре финансирования программы повышает вероятность ее утверждения Правительством РФ. Так, софинансирование в 2009 г. из внебюджетных источников составило:

— по ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002—2010 годы)» 231 996,87 млн руб. — 79,0% от запланированного;

— ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения в 2006—2012 годах» 54,40 млн руб. — 58,2% от запланированного;

— ФЦП «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007—2011 годы)» 80,10 млн руб. — 31,0% от запланированного.

Неоднозначная ситуация складывается и с экономической структурой расходов программ, около трети которых составляют расходы на прочие нужды. Представляется, что она не отвечает критерию рациональности и методическому назначению целевых программ в целом, затрудняет контроль за расходованием программных средств.

Программный метод наряду с постановкой цели предоставляет инструментарий для контроля степени достижения данной цели, а также для оценки эффективности использования бюджетных средств. Всего по 50 программам, финансируемым из федерального бюджета, предусмотрены к выполнению за 2009 г. 865 целевых индикаторов и показателей, из них в полном объеме достигнуты 607 целевых индикаторов и показателей (70,2%), 211 целевых индикаторов достигнуты не в полном объеме (24,4%), 47 — не достигнуты полностью (5,4%) [8].

На наш взгляд, потенциал инструментария оценки эффективности и результативности программ, а также использования результатов оценки программ для принятия управленческих решений в России раскрыт не полностью. Большинство ФЦП не имеет целевых показателей социальной и экономической эффективности (понимаемой как объем затрат на единицу выпуска).

В качестве примера можно привести ФЦП «Развитие судебной системы в России на 2007—2012 гг.». В паспорте Программы вместо показателей социально-экономической эффективности указано, что «в результате реализации Программы будут созданы условия для обеспечения открытости, прозрачности и доступности правосудия, повышения эффективности работы судебных органов, улучшения качества судебных актов, а также повышения уровня их исполнения». Ни одного количественно измеримого показателя не представлено.

Целью программы установлено «повышение качества правосудия, уровня судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций» [9]. Для реализации указанных целей предусмотрено решение следующих задач:

— обеспечение открытости и прозрачности правосудия;

— повышение доверия к правосудию, в том числе путем повышения эффективности и качества рассмотрения дел;

- создание необходимых условий для осуществления правосудия, обеспечение его доступности;
- обеспечение независимости судей;
- повышение уровня исполнения судебных актов.

В качестве важнейших целевых индикаторов Программы выбраны индикаторы, основанные на результатах статистических опросов, такие как доля граждан, не доверяющих органам правосудия; доля граждан, считающих информацию о деятельности судов недостаточной. Программа не регулирует порядок осуществления подобного ежегодного социологического исследования. При этом Минэкономразвития России под видом финансирования НИОКР выделяет 10,5 млн руб. на «определение порядка и осуществление мониторинга реализации Программы и оценки деятельности органов правосудия физическими и юридическими лицами» [9]. И если вышеуказанные индикаторы теоретически могут быть использованы для оценки социальной эффективности программы, то показателей эффективности осуществляемых в рамках реализации программы расходов не предусмотрено вовсе. По нашему мнению, такой подход к разработке показателей и осуществлению их мониторинга существенно затрудняет оценку эффективности программы, а также принятие обоснованных управленческих решений на основании результатов такой оценки.

Существенной проблемой, затрудняющей применение концепции БОР в российской практике, является отсутствие ответственности за недостижение целевых показателей программ и реальной мотивации распорядителей бюджетных средств к их эффективному использованию.

Несмотря на более чем десятилетний опыт применения программно-целевого принципа планирования и финансирования бюджетных расходов, данный инструмент БОР до сих пор не стал эффективным средством реализации государственной финансовой политики. Проведенный анализ показал, что внедрение концепции БОР было осуществлено без учета особенностей российской экономики.

К основным проблемам применения программно-целевого бюджетирования в РФ следует отнести:

- несогласованность законодательства, регулирующего отношения, возникающие в процессе разработки, реализации и контроля исполнения целевых программ; отсутствие единого понятийного аппарата; регулирование важных вопросов подзаконными актами;
- недофинансирование и неравномерность кассового исполнения целевых программ;
- необоснованное увеличение «прочих расходов» в структуре расходов на реализацию целевых программ;
- отсутствие или использование мало информативных целевых индикаторов (показателей результативности, социальной и экономической эффективности);
- отсутствие ответственности за недостижение результатов целевой программы и реальной формы мотивации распорядителей бюджетных средств к эффективной деятельности.

Для устранения указанных недостатков необходимо принятие комплекса законодательных и организационных мер. При этом, на наш взгляд, целый ряд проблем может быть решен путем недопущения сокращения расходов на финансирование целевых программ. Данная мера будет способствовать более детальному анализу источников финансирования программы, целевых индикаторов и показателей.

Также следует разработать соответствующий современным требованиям правовой институт, который осуществлял бы комплексное регулирование всех отношений сопутствующих процессам разработки, реализации и последующего контроля исполнения целевых программ. При этом важно учитывать, что основополагающие правовые конструкции должны быть отражены в нормативном акте уровня федерального закона.

В настоящее время осуществляется процесс перехода к новой форме программно-целевого планирования — государственным программам. На сегодняшний день утвержден перечень, содержащий 39 программ, на финансирование которых предполагается направить 97% расходов федерального бюджета [10]. Однако ни сами программы, ни соответствующая нормативная база пока не подготовлены. Принятие мер, направленных на решение описанных в настоящей статье проблем применения программно-целевого бюджетирования, позволит сделать государственные программы действенным инструментом повышения эффективности бюджетных расходов.

ПРИМЕЧАНИЕ

- (1) Впервые попытка оценить социальную значимость достигнутых результатов была принята в США в рамках реализации концепции Management by Objectives в 1980-х гг.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Официальный сайт Департамента государственных целевых программ и капитальных вложений Минэкономразвития России. URL: <http://fcp.economy.gov.ru>; Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации. URL: <http://info.minfin.ru>
- [2] Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» // Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: <http://www.minfin.ru>
- [3] Внедрение среднесрочного финансового планирования в бюджетный процесс Российской Федерации. — М.: Центр фискальной политики, 2002.
- [4] *Лукина В.Д.* Совершенствование программно-целевого финансирования в условиях формирования бюджетного процесса: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. — М., 2007.
- [5] Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=70190>
- [6] Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 «О реализации Федерального закона „О поставках продукции для федеральных государственных нужд“». URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=100922>
- [7] Официальный сайт Департамента государственных целевых программ и капитальных вложений Минэкономразвития России. URL: <http://fcp.economy.gov.ru>
- [8] О ходе выполнения долгосрочных (федеральных) целевых программ и реализации Федеральной адресной инвестиционной программы за 2009 год: Материалы к проекту Феде-

рального закона от 13.12.2010 № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов». Источник: официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: <http://www.minfin.ru>

- [9] Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2007—2012 годы // Официальный сайт Департамента государственных целевых программ и капитальных вложений Минэкономразвития России. URL: <http://fcp.economy.gov.ru>
- [10] Пояснение к аналитическому распределению расходов федерального бюджета на 2011—2013 годы по государственным программам» в составе проекта Федерального бюджета на 2011—2013 гг. Источник: официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: <http://www.minfin.ru>

PROBLEMS OF PROGRAM-ORIENTED METHOD OF PLANNING AND FINANCING OF BUDGET EXPENDITURES IN RUSSIA

S.I. Karandasov

Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 6, Moscow, Russia, 117198

Program-oriented method of planning and financing of budget expenditures has been actively used in Russia for the past decade, particularly while exercising of federal programs. Currently, the Russian government is preparing to finance 97% of federal budget expenditures in accordance with the program-oriented method. However, along with the obvious advantages of this method, its performance in the Russian Federation has identified a number of problems. Author analyses in this article the Russian experience of program-oriented planning and financing of the budget expenditures, evolves the basic problems, provides recommendations to resolve them.

Key words: program-oriented budgeting, performance budgeting, evaluation of the effectiveness and efficiency of public spending.