
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О.А. Карпенко

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

Программно-целевой метод планирования должен обеспечить соответствие объемов доходных источников их распределением и достижением поставленных целей государственной политики. Однако в настоящее время процесс программно-целевого планирования как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях организован недостаточно эффективно. В статье изложены основные направления реформирования программно-целевого планирования, основанные на зарубежном опыте.

Ключевые слова: программно-целевой метод планирования, финансы общественного сектора, внедрение программно-целевых методов, федеральные целевые программы, региональные и местные целевые программы.

В Российской Федерации в условиях еще не окончательно сформированной системы рыночных отношений, ресурсно зависимой экономики и низкой конкурентоспособности отечественных компаний роль общественного сектора как одного из наиболее значимых регуляторов экономики в проводимых реформах должна быть преобладающей. В рамках общественного сектора происходит аккумулярование общественных доходов, формирование государственного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, определяются основные направления государственных расходов и оказания государственной поддержки, устанавливаются текущие и стратегические цели государственной финансовой политики. Важным инструментом в экономике общественного сектора, основной целью которой является наиболее рациональное размещение и эффективное использование государственных ресурсов, являются финансы общественного сектора и государственный бюджет, которые должны стать одним из основных источников социально-экономического развития России.

Являясь одним из ведущих звеньев финансовой системы РФ, государственный бюджет выражает все ее основные качественные характеристики. С помощью бюджета государство имеет возможность сосредоточить необходимые финансовые ресурсы на важнейших участках экономического и социального развития. Посредством государственного бюджета, используемого для финансирования приоритетных и наиболее опекаемых государством отраслей промышленности, государство оказывает существенное влияние на их развитие. Государственный бюджет позволяет маневрировать финансовыми ресурсами, а также проводить государственную экономическую и финансовую политику. С помощью государственного бюджета посредством Парето-улучшений, т.е. таких изменений в экономике, в результате которых происходит повышение благосостояния одного субъекта без одновременного ухудшения состояния другого, возможно достижение наибольшей эффективности осуществления государственных расходов.

Государственный бюджет как экономическая категория и важнейшая часть общественных финансов выражает экономические отношения, опосредующие процесс образования и использования централизованного фонда денежных средств государства, в целях удовлетворения наиболее важных на данных этапах развития потребностей общества. Финансы общественного сектора и государственный бюджет играют очень важную экономическую, социальную и политическую роль в воспроизводственном процессе. С помощью финансов общественного сектора осуществляется финансирование и содержание учреждений и организаций социальной сферы и тем самым происходит воспроизводство рабочей силы.

Как указано в Бюджетном послании Президента РФ 2011 г. [2. С. 5], в настоящее время необходима концентрация расходов на приоритетных направлениях, прежде всего связанных с улучшением условий жизни человека, адресном решении социальных проблем, повышении качества государственных и муниципальных услуг, стимулировании инновационного развития страны.

В основные приоритеты общественного сектора положены стратегические цели развития страны, определенные в Посланиях Президента РФ Федеральному собранию Российской Федерации, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2012 г. и других документах, а также основных положениях Бюджетного послания Президента РФ «О бюджетной политике в 2012—2014 годах» и Программы повышения эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации на период до 2012 г.

Основной целью государственной политики в сфере общественных финансов является повышение уровня и качества жизни населения. Государство должно способствовать повышению реальных доходов и занятости населения, росту сбережений и имущества граждан, развитию рынка жилья. В сфере его прямой ответственности — удовлетворение потребностей граждан в качественном и доступном жилье, услугах образования, здравоохранения, культурном и духовном развитии, информации, досуге, безусловное выполнение всех законодательно установленных социальных гарантий, в том числе пенсионное и социальное обеспечение, социальная защита граждан, нуждающихся в государственной помощи. Роль государства в настоящее время состоит в систематизированном регулировании экономической жизни всего общества.

Возможности аккумулирования средств в централизованные фонды денежных средств, увеличения размеров и объемов общественных финансов, а также роста расходов имеют бюджетные ограничения, связанные с необходимостью минимизации дефицита бюджета и выполнения принципа сбалансированности бюджета. В связи с этим на первое место выдвигаются мероприятия, связанные с повышением эффективности и результативности осуществления расходов общественного сектора, выражающиеся в необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств.

Программно-целевой метод планирования призван обеспечить соответствие объемов доходных источников их распределению и достижению поставленных целей государственной политики. Он представляет собой систему намечаемых

планов, подлежащих осуществлению, а также действий, выполнение которых призвано обеспечить достижение поставленной цели. Подобная программно-целевая деятельность носит наименование «программно-целевое планирование», «программно-целевое бюджетирование» или «социально экономическое программирование». Данные виды деятельности, включающие планирование, прогнозирование, организацию и координацию на программно-целевой основе, используются и реализуются на основе общей методологии, методических положениях, прикладном инструментарии, именуемых в своей совокупности программно-целевым подходом, особую роль в составе которого играет программно-целевое планирование.

Характерными чертами программно-целевого планирования являются:

- ориентация на решение разноплановых проблем, в основном межтерриториального и межотраслевого характера;
- взаимообусловленность и взаимосвязь интересов, целей и задач органов государственной власти и субъектов хозяйствования;
- связь расходов бюджета и результатов их осуществления.

Иными словами, программно-целевое планирование можно определить как систему, соотносящую расходы с ожидаемой отдачей, т.е. связь целей и результатов осуществления расходов государства.

Программно-целевое планирование является эффективным инструментом государственного управления в странах с развитой рыночной экономикой, посредством которого реализуются функции государственного управления, обладает такими характерными для него свойствами, как программность, целеориентированность, комплексность, ресурсобеспеченность, результативность. Программность выражается в наличии плана проведения комплекса взаимосвязанных и заранее установленных действий, целеориентированность говорит о направленности целого ряда целевых программ на достижение определенной цели, комплексность состоит в совмещении разноплановых действий по решению одной проблемы, результативность выражается в достижении заданного результата по решению какой-либо задачи с помощью проведения целого ряда программных мер и концентрации ресурсов на определенном направлении. Сущность реализации целевой программы состоит в перераспределении ресурсов для решения социально-экономических задач путем определения приоритетов и критериев оценки.

В развитых странах программно-целевое планирование направлено на рациональную организацию экономики и социальной сферы посредством оказания государственной поддержки мероприятиям, направленным на оздоровление экономики, решение социальных задач, повышение уровня жизни населения. Наиболее распространенными целевыми ориентирами государства являются преобразование отраслевой структуры производства с целью повышения его эффективности, обеспечение высокого уровня жизни населения, снижение безработицы, а также сдерживание инфляционных процессов.

Наиболее богатый опыт программно-целевого бюджетирования имеют Соединенные Штаты Америки [4]. Бюджет государства формируется по 19 функциям, в каждой из которых выделяются направления расходов, распределенные по программам. Федеральные министерства и ведомства ежегодно представляют

стратегические планы, годовые планы деятельности и ежегодные отчеты об их исполнении, в которых проводится сопоставление достигнутых показателей с запланированными. В том случае, если наблюдается несоответствие достигнутых и запланированных показателей, органы исполнительной власти должны объяснить причины и предложить мероприятия, направленные на достижение запланированных показателей. В случае недостижимости ранее установленных целей органы исполнительной власти имеют право предложить новые.

Во Франции реформа бюджетного процесса началась в 1999 г. [3]. После принятия в 2001 г. Конституционного закона о государственных финансах реформирование бюджетного процесса во Франции происходило в рамках реформы государственного управления. В настоящее время государственные расходы формируются по миссиям, программам. Основной целью исполнения бюджета является не простое расходование средств, а достижение поставленной цели. С 23 июля 2008 г. государственный бюджет Франции формируется на многолетней основе. Первый программный государственный бюджет на многолетней основе был принят 9 февраля 2009 г. на период 2009—2012 гг. Многолетний государственный бюджет предусматривает формирование программы расходов государства на трехлетний период: всеобщие лимиты государственных расходов в рамках государственных норм и лимиты государственных расходов, направленных на выполнение так называемых миссий.

Программно-целевой бюджет Франции имеет следующие особенности: первоначально при планировании бюджета обозначаются всеобщие лимиты расходов, зафиксированные на каждый год, данные лимиты зависят от размера государственных расходных обязательств и являются постоянными. Размер лимитов связан с необходимостью выполнения так называемых миссий, или долговременных задач, в течение первых двух лет расходы не подлежат изменению, на третий год планируемого периода они могут быть изменены. Далее определяется размер ассигнований, направляемых на финансирование программ, которые также в течение одного года являются постоянными, а затем могут изменяться. Подобный вид программно-целевого планирования называется полускользящим, так как он предусматривает возможность ограниченной корректировки расходов государственного бюджета, что представляет собой гибкий инструмент, способствующий эффективному решению общегосударственных задачи и снижению дефицита государственного бюджета. Посредством программно-целевого планирования во Франции государственные расходы, направленные на финансирование социального обеспечения, были снижены в 2011 г. до 21,4 млрд евро по сравнению с 23,1 млрд евро в 2010 г.

В развитых странах, кроме решения отдельных социальных, научно-технических, производственно-экономических проблем на государственном уровне, программно-целевое планирование развития территорий и отдельных регионов приобретает все большую популярность. Это направление получило наименование регионального программирования.

Так, в Германии развитие более чем $\frac{2}{3}$ земель происходит путем применения специальных целевых программ. Федеральные земли на востоке страны развиваются посредством реализации целевых программ по улучшению региональной

хозяйственной структуры, финансируемых за счет субсидий федеральных и региональных бюджетов.

Анализируя региональное программирование в странах с развитой рыночной экономикой, можно констатировать их направленность на решение следующих задач:

- оказание содействия развитию отдельных регионов в целях создания условий для повышения инвестиционной привлекательности;
- создание промышленно-производственных комплексов;
- развитие социальной, транспортной и производственной инфраструктуры;
- снижение безработицы, повышения уровня занятости населения;
- осуществление экологических мероприятий, имеющих целью восстановление и охрану окружающей среды.

Программно-целевой метод планирования в Российской Федерации используется преимущественно на федеральном уровне, на котором разрабатываются и реализуются федеральные и ведомственные целевые программы, а также федеральная адресная инвестиционная программа.

Впервые аналитическое распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета по направлениям государственных программ Российской Федерации было представлено в рамках проекта федерального бюджета на 2011 г. и на период 2012 и 2013 гг. Всего в 2011 г. 92,5% расходов федерального бюджета уже было распределено по программам (табл. 1). По состоянию на 1 января 2012 г. в России на федеральном уровне реализуется более 10 государственных программ (в том числе долгосрочных), 57 федеральных целевых программ. С 2012 г. планируется реализация четырех новых федеральных целевых программ: «Поддержание, развитие и использование системы ГЛОНАСС» на 2012—2020 гг., «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012—2020 годах», «Культура России (2012—2016 годы)», «Государственная граница Российской Федерации (2012—2020 годы)».

Таблица 1

Аналитическое распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2011—2014 годы по направлениям государственных программ Российской Федерации (млрд руб.)

Показатель	Год			
	2011	2012	2013	2014
Всего по государственным программам (41 программа)	10 200,6	11 762,4	12 667,9	13 160,0
<i>в % к общему объему расходов</i>	<i>92,5</i>	<i>96,4</i>	<i>94,3</i>	<i>92,1</i>
Новое качество жизни (13 программ)	4 588,1	5 623,8	5 847,4	5 841,2
Инновационное развитие и модернизация экономики (17 программ)	1 781,6	1 837,8	1 832,6	1 844,9
Обеспечение национальной безопасности (2 программы)	1 876,0	1 977,3	2 438,5	2 758,4
Сбалансированное региональное развитие (4 программы)	818,1	744,7	621,4	554,9
Эффективное государство (5 программ)	1 136,8	1 578,8	1 927,9	2 160,5

Источник: по данным Министерства финансов РФ.

Программно-целевой метод используется лишь при решении конкретных социально-экономических проблем общественного сектора. Решение задачи удовлетворения потребности граждан в общественных благах и эффективного распределения экономических ресурсов между частным и общественным секторами предполагает использование бюджетных средств для финансирования предприятий и организаций общественного сектора на основе системы показателей, которые можно изменять в соответствии с конкретными социально-экономическими задачами, стоящими перед государством.

В Российской Федерации пока не разработана детализированная и подробная система показателей, характеризующих как достижение цели, так и ответственность за выполнение программы

К основным проблемам, возникающим в сфере общественных расходов, осуществляемых путем использования программно-целевого подхода, относятся:

— нахождение оптимального уровня и наиболее рациональных форм воздействия общественных расходов в рамках целевого бюджетного программирования на экономику и социальную сферу общества;

— снижение и минимизация затрат общества и сопровождающих их негативных эффектов при осуществлении государственных расходов;

— использование целевых индикаторов выполнения поставленных задач и хода реализации программы в виде системы показателей.

При дальнейшей разработке и совершенствовании программно-целевого подхода к планированию государственных расходов необходимо принять во внимание способы повышения эффективности общественных расходов, снижения их возможного искажающего воздействия, а также исходить из обязанности их экономного использования. Инструментом решения данной проблемы является создание и дальнейшее применение целого ряда ключевых показателей, унифицированного как в масштабах РФ, так и на региональном и отраслевом уровнях с учетом особенностей конкретной территории и отрасли. Программно-целевое планирование должно быть направлено на решение социальных задач и преодоление асимметрии в социально-экономическом развитии регионов и территорий страны.

Отдельные регионы и муниципальные образования уже приступили к активному внедрению программно-целевых методов. Так, по состоянию на начало 2010 г. в Москве действовало 60 региональных целевых программ. Однако, по данным Контрольно-счетной палаты г. Москвы, в 78% из них наблюдалось несоответствие целей и результатов, а более 43% программ содержали нечеткие и неконкретные программные мероприятия.

Особенно сложно процесс программно-целевого планирования происходит в муниципальных образованиях, что связано с низкой бюджетной обеспеченностью и их зависимостью от регионов. Более 90% муниципальных образований получают финансовую помощь из региональных бюджетов, что не позволяет им осуществлять самостоятельное перспективное финансовое планирование. Законодательно не установлена компетенция представительных органов муниципальных образований и местных администраций по утверждению и реализации указанных программ.

В связи с этим на сегодняшний день на территориальном и местном уровнях разработка и реализация целевых программ осуществляются бессистемно и нерегулярно. При этом сложившаяся в Российской Федерации нормативно-правовая и методическая база формирования и финансирования целевых программ не позволяют региональным властям и муниципальным образованиям реализовать на практике в полном объеме преимущества программно-целевого метода, в результате чего снижается эффективность расходования бюджетных средств. Отсутствует также система мониторинга результатов реализации федеральных целевых программ и оценки их реализации.

В общественном секторе оценка затрат и результатов дается с позиции всего общества, даже в том случае, если эта оценка может быть определена на основе суммирования обеспечивающих это благо частных, рыночных благ. Исходя из этого, для оценки затрат и результатов необходимо использовать условные расчеты, отражающие предпочтения общества и альтернативную стоимость затрачиваемых ресурсов. Сложностью правильной оценки затрат и результатов в общественном секторе является также то, что, как правило, государство действует в области фискально или провалов рынка, т.е. такой рыночной ситуации, при которой равновесие на рынке не является эффективным по Парето, поэтому ее рыночные оценки нередко являются искаженными. Возникает необходимость применения одновременно нескольких критериев оценки: экономичности, производительности, результативности, эффективности и др.

Экономичность означает осуществление минимальных затрат, направленных на достижение некоторого результата. Результативность делает акцент на достижение результатов и общественных целей, в том числе в области ограничения расходов. Эффективность или оптимальность по Парето означает достижение максимально возможного результата при заданном объеме общественных расходов, а также сопоставление общественной выгоды с этими расходами.

В ходе проведения адекватной оценки результатов реализации программно-целевого подхода в бюджетировании необходимо принимать во внимание положительные и отрицательные внешние эффекты (экстерналии) как денежные, так и реальные, т.е. не имеющие сопоставимой денежной оценки, но подлежащие учету при определении и сопоставлении выгод и издержек от реализации программных расходов.

Повышать эффективность программно-целевого бюджетирования возможно на уровне операционной деятельности органов исполнительной власти, прежде всего при осуществлении государственных закупок, усовершенствуя технологию, обеспечивается прозрачность их проведения, доступность для всех заинтересованных лиц.

Современная бюджетная классификация должна отвечать основным принципам программно-целевого бюджетирования. В ближайшие годы необходимо также подготовить новую бюджетную классификацию с новыми целевыми статьями и видами расходов, повышающими прозрачность бюджета и позволяющими увязать расходы с государственными программами, а также учесть особенности планирования и исполнения расходов разных типов.

В настоящее время используется несколько разрозненных показателей, недостаточно интегрированных в общую систему. При планировании ожидаемых итогов реализации целевых программ необходимо применять целевые индикаторы, некие количественные показатели выполнения поставленных задач в ходе реализации целевых программ в целом за весь программный период, а также отдельно по годам. Возможная корректировка системы показателей в последующие годы реализации целевой программы будет способствовать повышению ее эффективности с учетом ранее достигнутых показателей и текущей экономической ситуации в регионе или муниципальном образовании. Следует также проводить мониторинг реализуемых программ (в режиме реального времени), а также анализировать состав расходов, объемы финансирования и сроки исполнения программных мероприятий.

Не менее актуальной проблемой остается отсутствие взаимосвязи стратегического планирования, осуществляемого на федеральном уровне, и программных методов целевого бюджетного планирования, применяющихся в ходе формирования региональных и местных бюджетов. Для развития регионов и муниципалитетов необходимы общая методология, законодательная база, детализирующая права и обязанности всех участников бюджетного процесса. С этой целью необходимо ускорить разработку проекта Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который должен утвердить единый перечень и единые требования к документам планирования, а также осуществить пошаговую детализацию процесса программно-целевого планирования.

До сих пор не сформирована нормативная правовая база, регламентирующая порядок разработки и утверждения муниципальных целевых программ на долгосрочную перспективу, отсутствуют критерии, позволяющие разграничить муниципальные целевые программы на долгосрочные, краткосрочные и среднесрочные.

Необходимо также постепенно переходить к стратегическому программированию, ориентированному на длительную перспективу, связанному с тактическими задачами по привлечению инвестиций, венчурного и лизингового финансирования проектов и мероприятий. Внутренние и внешние условия реализации целевых программ должны способствовать самофинансированию, быстрой самокупаемости затрат, а также созданию условий для инвестирования в более сложные длительные и дорогостоящие проекты. Инвестиционные проекты, подлежащие реализации в составе программ, должны способствовать поддержанию устойчивых темпов экономического роста, обеспечению занятости, созданию организационной структуры по выработке региональной и муниципальной инвестиционной политики.

Общие требования к бюджетным целевым программам: четкая формулировка целей программы, соответствующих приоритетам государственной и муниципальной политики, полномочиям и сферам ответственности органов исполнительной власти; описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программы (индикаторов экономической и социальной эффективности); обоснование потребностей в ресурсах для достижения цели и результатов программы.

Иными словами, назрела необходимость создания механизмов, за счет которых будет обеспечиваться взаимосвязь указанных программ с бюджетным процессом в муниципальных образованиях, а также программой социально-экономического развития Российской Федерации, программами социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, федеральными и региональными целевыми программами, а также осуществления иных мероприятий, улучшающие процесс планирования, реализации, мониторинга в рамках программно-целевого подхода на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Райзберг Б.А.* Программно-целевое планирование и управление: Учебник. — М.: Инфра-М, 2002.
- [2] Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике на 2012—2014 гг. — URL: <http://президент.рф/acts/11779>
- [3] Le programme de stabilité de la France 2011—2014. — URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/sp_france_fr.pdf
- [4] Budget and programmes of USA. — URL: <http://www.budgetandprogram.com/aboutus.html>

IMPROVEMENT OF PROGRAM AND TARGET PLANNING IN PUBLIC SECTOR OF RUSSIA

О.А. Karpenko

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

The program and target method of planning considered in article, is urged to provide compliance of volumes of profitable sources, their distribution and achievement of goals of a state policy. It represents system of the planned plans which are subject to implementation, and also the actions which performance is urged to provide achievement of a goal. However now process of program and target planning both on federal, and at regional and local levels is organized insufficiently effectively. In article the main directions of reforming of the program and target planning, based on foreign experience are stated.

Key words: program and target method of planning, finance of public sector, introduction of program and target methods, federal target programs, regional and local target programs.