



УДК 336.5
ББК 65.261.5

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ

Е.Б. Дьякова, Т.В. Струкова

Рассмотрена специфика программно-целевого метода бюджетного планирования, виды и различия целевых программ. Дана авторская классификация целевых программ по источникам финансирования и срокам реализации, на основе которой предложено расширить перечень целевых программ с уникальными кодами целевых статей и (или) видов расходов бюджета, независимо от срока их действия.

Ключевые слова: бюджетирование, ориентированное на результат; программно-целевой метод; целевые программы; бюджетные расходы; финансовое планирование; классификация бюджетных целевых программ.

Сущность бюджета как формы образования и расходования денежных средств, предназначенных для выполнения задач и функций государства и местного самоуправления, предопределяет использование в бюджетном планировании программно-целевого метода, который обеспечивает связь бюджета с внешними, конечными результатами бюджетного финансирования. Именно в этих результатах проявляется выполнение публичных задач и функций, финансируемых из бюджета.

В последние десятилетия методология программно-целевого бюджетного планирования была существенно усовершенствована, получила применение при разработке федеральных, долгосрочных и ведомственных целевых программ. Этим вопросам посвящены иссле-

дования М.П. Афанасьева, П.И. Бурака, М.Я. Гохберга, В.Ю. Катасонова, В.Н. Лексина, М.Б. Мазановой, Ш.М. Магомедова, И.В. Миркиной, Д.С. Морозова, Г.Б. Поляка, В.Г. Ростанца, И.А. Рождественской, А.И. Татарикина, А.С. Новоселова, А.Н. Швецова, Ю.А. Швецова, А.Н. Кириловой и других ученых.

В отличие от сметного планирования, программно-целевое бюджетное планирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности получателей бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов.

Программно-целевое бюджетирование (программно-целевой метод бюджетного планирования) можно определить как систему бюджетного планирования, связывающую произведенные расходы с ожидаемой отдачей от этих расходов, с их социальной и экономической эффективностью. Программно-целевое

планирование является одним из инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, внедряемого сегодня в России [3, с. 100].

Специфика программно-целевого метода бюджетного планирования выражается в одновременной увязке при осуществлении следующей совокупности элементов: целей (планируемых количественно и (или) качественно измеримых результатов); мероприятий (действий) и их исполнителей; бюджетных и других ресурсов, необходимых для достижения целей; сроков (достижения целей, осуществления мероприятия, использования ресурсов). Увязка этих элементов обеспечивается реализацией программ. Действующее федеральное законодательство предусматривает следующие разновидности программ:

1. Программы социально-экономического развития Российской Федерации. Правовой режим данных программ определен Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Согласно ст. 1 названного Федерального закона, «программа социально-экономического развития Российской Федерации – комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров» [7].

2. Долгосрочные целевые программы. Например, согласно п. 1 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 [8], федеральные целевые программы и межгосударственные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, 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.

3. Ведомственные целевые программы, внедрение которых в практику деятельности федеральных органов исполнительной власти определено Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» в качестве одного из основных направлений совершенствования программно-целевых методов бюджетного планирования.

Ведомственные целевые программы, в свою очередь, имеют две разновидности:

а) утверждаемая ведомственная целевая программа – утверждаемый субъектом бюджетного планирования комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед главным распорядителем средств федерального бюджета, описываемой измеряемыми целевыми индикаторами. Целевая программа ведомства является самостоятельным документом, отдельные ее положения и параметры включаются в доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования;

б) аналитическая ведомственная целевая программа – выделяемая в аналитических целях при подготовке доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования группировка расходов, направленных на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед главным распорядителем средств федерального бюджета, описываемой целевыми индикаторами [6].

Федеральные и ведомственные целевые программы рассматриваются в качестве двух типов, единых по принципу формирования и реализации, но различающихся по содержанию и статусу бюджетных целевых программ [4, с. 80]. Кроме того, существует ряд отдельных специфических видов программ, таких как адресная инвестиционная программа, программа приватизации государственного (муниципального) имущества, программа государственных (муниципальных) заимствований, программа государственных гарантий в сфере здравоохранения и др., которые содержат лишь отдельные элементы программно-целевого метода. Адресная инвестиционная программа, взятая сама по себе, отдельно не

может рассматриваться как форма программно-целевого управления финансами, в таком виде она представляет собой простой перечень объектов с указанием объемов их финансирования, и ее конечный результат исчерпывается фактом финансирования данных объектов, безотносительно того, какие явные изменения в общественных отношениях повлечет данное финансирование. Но взятая как часть более общего программно-целевого комплекса, выступая средством достижения определенных целевых ориентиров, к которым привязаны соответствующие инвестиции, адресная инвестиционная программа предстает уже как форма программно-целевого регулирования, а точнее – как часть более общей, комплексной формы.

С точки зрения организации бюджетного процесса именно ведомственные целевые программы, как основная форма реализации программно-целевого планирования, имеют целый ряд существенных преимуществ, к числу которых относятся: четкая привязка к функциональной и ведомственной классификации и, как следствие, упрощение процедуры планирования и отчетности, сосредоточение ответственности за достижение результатов и полномочий по реализации программы у одного администратора, возможность ее преобразования в случае соответствия определенным критериям в федеральную целевую программу (подпрограмму) [2, с. 517].

Для подготовки правительства к реализации этих выгод важно, чтобы переход к программному бюджету тщательно готовился и неуклонно осуществлялся, политически спонсировался на самом высоком уровне, жестко контролировался правительством и руководством ведомств. Эта реформа должна повлечь за собой пересмотр дизайна государственной политики и даже стать основным средством модернизации государственного управления.

Предпосылки успеха можно распределить между двумя принципами – **доверие** и **подотчетность** – и четырьмя элементами – **лидерство, правильный финансовый менеджмент, участие и инструментарий**.

Доверие – краеугольный принцип программного бюджетирования. В данном контексте это слово означает, что правительство и руководство ведомств верят в способность ме-

неджером ведомственных целевых программ получить нужные результаты самым эффективным, эффективным и экономичным образом (с наилучшей комбинацией цены и качества). Способность получить нужные результаты зависит от доступных для этой цели ресурсов, и ведомство готово передать их в распоряжение менеджеров ведомственных целевых программ.

Подотчетность. Менеджеры ведомственных целевых программ должны держать ответ за свои решения, действия и их последствия. У менеджеров должен быть мотив быть подотчетными. Без системы наказаний и поощрений программное бюджетирование не будет успешным.

Лидерство. Внедряя программное бюджетирование, необходимо проявить сильное лидерство на самом высоком уровне. Правительство должно продекларировать свою решимость громко, ясно и целиком отдаться бюджетной реформе. Министерство финансов должно указать направление движения и возглавить переход ведомства к программному бюджету, а ведомство должно неотступно следовать за лидером.

Участие. Внедрение программного бюджетирования требует участия всех государственных служащих, особенно менеджеров ведомственных целевых программ. Это не просто системное изменение. Это переход к новой парадигме: вместо априорного контроля – доверие, вместо «пождем – увидим» – креативность. Переход должен происходить в рамках гибкой административной системы, но способной выработать ясную политику и жесткие директивы.

Правильный финансовый менеджмент. В России, где финансовый менеджмент слаб, его усиление должно считаться крупным шагом, даже предпосылкой – к внедрению среднесрочного финансового планирования, бюджетирования, основанного на результатах, и компьютеризованной системы финансовой информации. Приоритетным должно стать развитие надежного и всеобъемлющего кассового менеджмента, государственного учета и фискального репортажа. Без этих основных элементов правильного финансового менеджмента нельзя будет добиться подотчетности менеджеров ведомственных целевых программ и программных целей.

Инструментарий. Внедрение новых инструментов не всегда возможно, но всегда желательно. На это уходят годы настойчивых усилий, поддержанных мощностями и ресурсами, системой «кнута и пряника» и сознательностью чиновников ведомств. Программное бюджетирование требует и генерирует огромный объем информации, что делает крайне привлекательной надежную и расширяемую инфраструктуру информатики [9, с. 22–23].

К бюджетным целевым программам предъявляются следующие общие требования:

- четкая формулировка цели программы, соответствующей приоритетам государственной политики, полномочиям и сферам ответственности федеральных органов исполнительной власти;
- описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программы, включая как непосредственные результаты (предоставление услуг определенного качества и объема), так и конечные (эффект от предоставленных услуг для их получателей);
- наличие системы показателей для измерения результатов реализации программы (индикаторов экономической и социальной эффективности) и целевых значений каждого из таких показателей, необходимых и достаточных для предварительной (на этапе подготовки), текущей (на этапе реализации) и завершающей (после завершения программы или ее этапа) оценки программы;
- обоснование потребностей в ресурсах для достижения цели и результатов программы, оценки внешних условий и рисков для реализации программы;
- определение системы управления реализацией программы, разграничения полномочий и ответственности различных единиц управления [10, с. 138].

Основными различиями между федеральными и ведомственными целевыми программами являются:

- уровень утверждения (федеральная целевая программа утверждается Правительством Российской Федерации, ведомственная целевая программа – соответствующим субъектом бюджетного планирования);

- межотраслевой (федеральная целевая программа) или внутриотраслевой (ведомственная целевая программа) характер;
- содержание программной деятельности и мероприятий (федеральная целевая программа должна включать крупные по объему и требующие длительных сроков реализации инвестиционные, научно-технические и (или) структурные проекты, ведомственная целевая программа – объединять расходы на предоставление услуг, реализацию менее крупных проектов);
- принцип планирования расходов (для федеральных целевых программ – в соответствии с Планом выделения средств на реализацию программы, утвержденным Правительством Российской Федерации, для ведомственных целевых программ – в соответствии с планом выделения средств на реализацию программы по решению соответствующего субъекта бюджетного планирования в пределах выделенных ему бюджетных средств) [5].

Важнейшими элементами базовой модели программного бюджетирования являются следующие:

1. Наличие информации о целях и результатах государственных расходов, выраженной посредством ключевых показателей эффективности и в доступной для понимания форме оценки программ.

2. Наличие механизмов учета этой информации для целей осуществления бюджетного финансирования, наличие механизмов пересмотра расходов.

3. Наличие классификации программных расходов, посредством которой группируются расходы, однородные по целям, или однотипные виды услуг [1, с. 2–3].

Программная структура должна стать доминирующей бюджетной классификацией, являющейся основой для принятия решений на уровне государства и распределения ресурсов. Программная структура является способом описания бюджетных расходов в контексте достижения поставленных целей. Стратегические цели правительства выражаются в виде детализированных ключевых задач органов исполнительной власти.

Задачей программной классификации является повышение качества бюджетирова-

ния для целей проведения анализа, принятия или отклонения, модификации текущих или новых видов деятельности или инвестиционных проектов в контексте целей программы.

Программная классификация связывает издержки центров затрат с итогами реализации программ или другими индикаторами эффективности. Центрами затрат являются финансирование совокупности выполняемых работ для достижения определенной цели.

Программный бюджет предполагает классификацию расходов по типу услуг и целей, нежели по типу поступлений (заработная плата, оборудование, материалы), как в традиционном бюджетировании.

Классификация является мощным инструментом для бюджетирования, поскольку свидетельствует о величине расходов, направленных на выполнение определенной задачи для удовлетворения потребностей общества, таким образом делая возможным проведение оценки результативности программ и расчет соотношения понесенных затрат на их реализацию с выгодой для общества.

Классификация должна удовлетворять следующим требованиям:

1. Обеспечивать законодательную основу и структуру для последующего одобрения бюджета Правительства органами законодательной власти.

2. Определять уровень ответственности и управления всех участников процесса распределения государственных финансов, включая ключевые министерства и правительственные организации, деятельность которых финансируется государством.

3. Упрощать и улучшать процесс бюджетирования, учета, отчетности и аудита посредством создания классификации доходов и расходов и ее интеграции в систему государственных счетов.

4. Способствовать проведению макрофискального анализа в целом (оценка роли государства в экономике) и проведению функционального и программного анализа.

5. Повышать эффективности использования ресурсов посредством создания и мониторинга показателей эффективности [1, с. 10].

Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 21) не предполагает программной классификации расходов и отводит программам незначительное место. В ст. 179.3 Бюджетного ко-

декса Российской Федерации сказано, что в федеральном бюджете, бюджете субъекта Российской Федерации, местном бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ, разработка, утверждение и реализация которых осуществляются в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

Также в кодексе закреплено понятие «долгосрочная целевая программа» без определения критерия ее долгосрочности. Согласно п. 1 ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования. Сроки реализации долгосрочных целевых программ определяются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования в устанавливаемом ими порядке.

На наш взгляд, бюджетные целевые программы следует классифицировать следующим образом.

По источникам бюджетного финансирования:

а) монобюджетные, предполагающие финансирование из бюджета только того уровня, на котором они приняты, имеющие единственный источник бюджетного финансирования: федеральный, региональный или местный бюджет. Применимы, если предмет программного регулирования относится к исключительному ведению органов власти определенного уровня:

- программы, финансируемые за счет бюджетных средств, предусмотренных по одному субъекту бюджетного планирования. Их можно объединить под общим понятием «ведомственные целевые

программы», что соответствует принятой сегодня терминологии;

- программы, финансируемые за счет бюджетных средств, предусмотренных по разным субъектам бюджетного планирования, носящие межведомственный характер. К этой группе следует относить федеральные, региональные и муниципальные целевые программы;

б) полибюджетные, основанные на финансировании из различных бюджетов, понятие которых в настоящее время отсутствует, – это «комплексные целевые программы».

По срокам реализации:

а) краткосрочные (срок действия 1–2 года);

б) среднесрочные (срок действия 3–5 лет);

в) долгосрочные (срок действия более 5 лет).

Программная классификация расходов преследует реализацию двух задач:

1. Определение целей, на достижение которых направлены государственные расходы.

2. Создание эффективного мониторинга программ посредством показателей эффективности и методом сопоставления затраченных ресурсов с предоставленными услугами (произведенные товары) или итогами реализации программ (экономические или социальные изменения). Программная классификация способствует повышению транспарентности [1, с. 11].

Сегодня, согласно действующему бюджетному законодательству, лишь долгосрочным целевым программам присваиваются уникальные коды целевых статей и (или) видов расходов бюджета. В частности, согласно ст. 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации, каждому публичному нормативному обязательству, долгосрочной целевой программе (подпрограмме), обособленной функции (сфере, направлению) деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления) присваиваются уникальные коды целевых статей и (или) видов расходов соответствующего бюджета. Согласно п. 2 ст. 179 Бюджетного кодекса РФ, объем бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ (подпрограмм) утверждается законом (решением) о бюджете в составе ведомственной структуры расходов бюджета по соответствующей каждой программе (подпрограмме) целевой статье расходов бюджета в со-

ответствии с нормативным правовым актом Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования, утвердившим программу.

На наш взгляд, для повышения эффективности контроля за расходованием бюджетных средств, реализации принципа подотчетности целевых программ необходимо расширить перечень целевых программ в соответствии с предлагаемой классификацией, которым присваиваются уникальные коды целевых статей и (или) видов расходов бюджета (ст. 21 БК РФ), независимо от срока их действия. Кроме того, с целью полного совмещения плановых периодов бюджетного и среднесрочного программно-целевого планирования целесообразно увеличение периода бюджетного планирования до пяти лет.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Базовая модель программного бюджетирования и классификация программ / ФГОУ ВПО «Академия бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации». – М., 2010. – 14 с. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://gumf.ru/>. – Загл. с экрана.

2. Бюджетная система России : учеб. для студентов вузов, обуч. по экон. спец. / под ред. Г. Б. Поляк. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юнити-Дана, 2009. – 703 с.

3. Дьякова, Е. Б. Повышение финансово-ресурсного базиса развития территорий на основе эффективности и результативности бюджетных расходов / Е. Б. Дьякова, Л. В. Перекрестова // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3. Экон. Экол. – 2011. – № 2 (19). – С. 99–106.

4. Дьякова, Е. Б. Совершенствование программно-целевых методов бюджетного планирования / Е. Б. Дьякова // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2010. – № 6. – С. 79–83.

5. Концепция реформирования бюджетного процесса : одобрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. – Загл. с экрана.

6. Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ : постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 года

№ 239. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. – Загл. с экрана.

7. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : федер. закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. – Загл. с экрана.

8. О реализации федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготов-

ки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд» : Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. – Загл. с экрана.

9. Составление и представление ведомственных бюджетных программ / ФГОУ ВПО «Академия бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации». – М., 2010. – 59 с. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://gumf.ru/>. – Загл. с экрана.

10. Финансы : учеб. для студентов вузов, обуч. по экон. спец., спец. «Финансы и кредит» (080105) / под ред. Г. Б. Поляк. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юнити-Дана, 2009. – 703 с.

IMPROVEMENT OF PROGRAM-TARGET METHODS OF BUDGET PLANNING

E.B. Dyakova, T.V. Strukova

Specifics of a program and target method of the budgetary planning, types and distinctions of target programs are considered. The authors' classification of target programs depending on sources of financing and realization terms are represented; on the basis of which it is offered to expand the list of target programs with unique codes of target articles and (or) types of expenses of the budget, irrespective of term of their action.

Key words: *budgeting focused on result, program-target method, target programs, budgetary expenses, financial planning, classification of budget target programs.*