

УДК 336.142.3

Карандасов С.И.

Российский университет дружбы народов (г. Москва)

**ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО
ПРИНЦИПА ОРГАНИЗАЦИИ РАСХОДОВ
ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

S. Karandasov

Peoples` Friendship University of Russia (Moscow)

**PROSPECTS FOR THE USE OF PROGRAM-ORIENTED PRINCIPLE TO
ORGANIZE FEDERAL EXPENDITURES IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Аннотация. В России в 2011-2012 гг. планируется осуществить подготовку к переходу на программно-целевое представление расходов федерального бюджета. В связи с этим автор анализирует нормативно-правовую базу, регулирующую процедуры разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ. В результате выявлено отсутствие единого подхода к определению понятия государственной программы, пробелы в методологическом обеспечении процедур оценки эффективности и результативности. Для реализации в российских условиях потенциала, присущего программно-целевому методу, следует более тщательно подходить к вопросам методологии оценки эффективности.

Ключевые слова: расходы федерального бюджета, программно-целевое бюджетирование, результативность государственных расходов, государственные программы, методология оценки эффективности.

Abstract. In 2011-2012 it is planned to undertake preparation for transfer to the program-oriented structure of expenditures of Russian federal budget. In connection with this the author analyses applicable laws regulating the procedures of designing, execution and estimation of governmental programs. The analysis shows the absence of integral definition of governmental program, as well as lack of methodology of efficiency estimation procedures. To develop the potential of performance budgeting in Russia it is necessary to pay more attention to the efficiency estimation methodologies.

Key words: federal expenditures, performance budgeting, governmental expenditures efficiency, governmental programs, efficiency estimation methodology.

Многолетние наблюдения подтверждают, что рыночная экономика, не регулируемая в должной мере государством, не способна обеспечить стабильное и прогрессивное социальное развитие. Случается это вследствие врожденных дефектов рынка (т. н. «провалов»), как-то: монополизация, незаинтересованность в производстве общественных благ, проблема внешних эффектов, асимметричная информация, пренебрежение вопросами социальной справедливости. История экономики учит, что для удержания рыночных сил в общественно приемлемых рамках необходимо сильное государство, которое будет регулировать основные рыночные механизмы и перераспределять существенную долю внутреннего продукта в целях ликвидации провалов рынка. Между тем, как у всякой жестко структурированной иерархической системы, у государства есть свои недостатки, которые сводятся к двум взаимосвязанным проблемам: проблеме агентских отношений и проблеме экономической эффективности. Основа обеих проблем в том, что распоряжающиеся огромными ресурсами

© Карандасов С.И., 2012.

чиновники не являются их собственниками, и, по большому счету, они не заинтересованы в том, чтобы эффективно их использовать. Для государственного служащего характерно «оппортунистическое поведение» [8], описываемое в частности «эффектом храповика». Все это приводит к тому, что издержки перераспределения национального продукта государством оказываются очень высокими, а положительные социально-экономические результаты государственной деятельности оказываются несоразмерны затраченным ресурсам. Следует отметить, что особую актуальность этот вопрос приобретает на фоне мирового экономического кризиса, когда совокупный спрос неизменно падает, налоговые поступления с каждым годом сокращаются, а бюджеты верстаются с большими дефицитами.

С 90-х гг. прошлого века во многих странах в рамках концепции *бюджетирования, ориентированного на результат* (БОР) стартовали реформы по повышению эффективности государственных финансов, направленные на увеличение результативности и отдачи, а также прозрачности финансовой системы государства. Центральное место в концепции БОР занимает программно-целевой метод планирования и финансирования расходов бюджета. Программно-целевой метод уже десять лет активно применяется в России в рамках перехода к БОР. В 2011 г. 922,1 млрд. руб. (8,65%) из федерального бюджета РФ направляется на финансирование 57 Федеральных целевых программ [6], а принятая Правительством РФ «Программа по повышению эффективности бюджетных расходов до 2012 года» предполагает к 2013 г. представить 97% всех расходов федерального бюджета в виде комплекса *государственных программ* [7]. В тоже время государственные программы являются новым и пока не оформившимся инструментом финансовой политики РФ. Это обуславливает необходимость изучения государственных программ в качестве инструмента БОР, а также анализа возможности реализации в российской действительности посредством дан-

ных программ основополагающих элементов концепции БОР.

Бюджетирование, ориентированное на результат, в качестве принципа организации бюджетного процесса позиционируется как альтернатива традиционной «затратной» модели, известной также как сметное бюджетирование. Затратная модель бюджетирования обладает целым рядом недостатков, в первую очередь – отсутствие взаимосвязи расходующих средств как с предполагаемым (планируемым), так и с фактическим результатом. В связи с этим складывается ситуация, в которой под 100% исполнением бюджета понимается то, что 100% запланированных к расходованию средств государственного бюджета были успешно потрачены. Таким образом, основной показатель данной модели – «степень освоения» выделенных средств, при отсутствии четкого понимания конкретного результата как в масштабе приоритетных направлений государственной политики, так и в рамках целей и задач конкретного министерства или ведомства.

Еще одной характеристикой сметной модели бюджетирования является высокая детализация расходов. Высокая степень формализованности бюджетного процесса, в частности в отношении установления перечня расходных обязательств, приводит к негибкости исполнения бюджета. На практике в течение финансового года расходы подвергаются неоднократной количественной и качественной корректировке. В определенной степени высокая детализация бюджетных расходов является следствием отсутствия иной принципиальной установки для распорядителей бюджетных средств кроме «освоения». В то же время необходимо отметить, что сметная модель, характеризующаяся высокой степенью централизации, внедрялась и применялась в России в непростой переходный период, в условиях, когда главной задачей было обеспечение исполнения расходной части бюджета. Ввиду этого, традиционно вменяемое в вину распорядителям бюджетных средств неэффективное исполнение бюджета (как в части *эффективности*,

так и *результативности*) представляется, в ряде случаев, некорректным, ввиду отсутствия у них принципиальной возможности эффективного осуществления своих функций, даже при условии их заинтересованности в таковом.

Требование к высокой степени формализованности бюджетных расходов снижает потенциальные возможности планирования. Учитывая затруднительность средне- и долгосрочного прогнозирования и, следовательно, планирования в условиях нестабильной экономической конъюнктуры, все же необходимо признать необходимость «рамочного» среднесрочного планирования расходов, без которого невозможен стратегический подход к достижению поставленных целей и задач.

Степень ответственности распорядителей бюджетных средств прямым образом следует из их полномочий и ограничена соблюдением требований по своевременному, полному и целевому расходованию бюджетных средств. Такой подход к ответственности наряду с отсутствием как стимулов, так и возможностей для эффективного использования бюджетных средств приводит к появлению так называемого «*эффекта хранилища*». Указанный эффект проявляется в незаинтересованности субъекта бюджетного планирования в эффективном расходовании средств ввиду сокращения ассигнований в его адрес в следующем плановом периоде, которое будет иметь место, если он продемонстрирует способность справляться с поставленными задачами, затрачивая меньшие ресурсы. В то же время нехватка ресурсов, образующаяся вследствие неэффективного управления ими, обычно компенсируется «сверху». Описанная ситуация приводит к планированию бюджетных расходов «от достигнутого», исключительно путем увеличения требуемых ассигнований.

Полномочиями распорядителей бюджетных средств обусловлен и контроль, осуществляемый в затратной модели. Объектом контроля является целевое использование денежных средств, объемы и сроки расхо-

дования, соответствие расходов детальному плану. При этом эффективность, результативность, рациональность и социальный эффект от таких расходов остается за границами контроля.

Концепция БОР во многих странах мира признана наиболее эффективной системой организации государственных расходов в связи с тем, что она призвана исправить приведенные выше структурные недостатки сметной модели. Ключевой характеристикой БОР является четкая увязка планируемых расходов с предполагаемым результатом от их осуществления [2]. Предполагаемый (или желаемый) результат при этом определяется в соответствии с долгосрочными (стратегическими) ориентирами государственной политики, которые могут быть оформлены в конкретные целевые программы. Наиболее важным при этом представляется создание четкой и логичной иерархии целей и задач, что невозможно без взаимосвязи между стратегическим планированием и тактическим целеполаганием. Все цели и задачи программы должны быть четко сформулированы и количественно охарактеризованы с помощью системы показателей. По мнению Дэвида Осборна и Теда Габлера, авторов работы «*Reinventing Government*», «организации, которые измеряют результаты своей деятельности – даже если они не привязывают финансирование либо поощрение работников к этим результатам, – обнаруживают, что эта информация преобразует их деятельность» [9]. Иными словами, измерение результата деятельности автоматически сказывается на их эффективности.

Одновременно с привязкой расходов к конкретным результатам от их осуществления БОР предоставляет распорядителям бюджетных средств больший объем полномочий и большую свободу в отношении методов достижения поставленных перед ними целей и задач, вплоть до перераспределения выделенных финансовых ресурсов в рамках министерства или ведомства. Пропорционально возрастающей свободе предполагается увеличение ответственности распоря-

дителей бюджетных средств за достижение заявленных показателей (которыми оформляются количественные характеристики желаемого результата). Сохраняются требования к финансовой дисциплине, аккумулярование и расходование бюджетных средств по-прежнему контролируются. Однако именно результат, а не целевое использование денежных средств как таковое, становится предметом ответственности и объектом контроля. Так, в случае, если финансовые ресурсы были использованы не по их изначальному назначению, ответственному лицу вместо безусловной санкции за нарушение бюджетной дисциплины будет предложено обосновать целесообразность этого расхода.

В связи тем, что идеология БОР уходит корнями в сферу корпоративного управления, а также с тем, что конкурентная среда при определенных условиях способствует наиболее эффективному распределению ресурсов, в бюджетный процесс вводится элемент состязательности. Посредством данного принципа предполагается направлять государственные ресурсы в ту сферу, где они будут использованы с максимальной отдачей. Исходя из общих принципов действия субъектов рыночной экономики, очевидно, что конкурентная среда, в которой распределяются средства налогоплательщиков, будет действительно эффективной в случае легитимизированной экономической заинтересованности РБС. Иначе говоря, сово-

купность легальной выгоды (поощрения) от эффективного управления государственными средствами и убытка от оппортунистического поведения должна превышать предполагаемую выгоду от последнего. Данная проблема носит мотивационный характер и является общей для различных сфер как государственного, так и корпоративного управления.

Исправить указанные выше недостатки сметного бюджетирования, заменив их на соответствующие достоинства программно-целевого метода, призваны государственные программы РФ. Впервые отчетливое намерение осуществить переход к программно-целевому бюджетированию в масштабе всего федерального бюджета отразилось в правительственной «Программе по повышению эффективности бюджетных расходов до 2012 года» (далее – «Программа»), утвержденной Распоряжением Правительства от 30 июня 2010 г. №1101-р. Под «Государственной программой РФ» понимается «документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного развития Российской Федерации на период до 2020 года, либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения» [5].

Таблица 1

Расходы федерального бюджета на 2011-2013 годы по направлениям реализации государственных программ

Направления	2011 год		2012 год		2013 год	
	проект	%	проект	%	проект	%
Всего с учетом государственных программ и непрограммных расходов	9 352,5	100,0	9 396,1	100,0	9 515,1	100,0
Всего по государственным программам	9 040,8	96,7	9 117,0	97,0	9 234,1	97,0
<i>в том числе:</i>						
I. Новое качество жизни	4 672,4	51,7	4 810,4	52,8	4 998,6	54,1
II. Инновационное развитие и модернизация экономики	1 608,6	17,8	1 555,5	17,1	1 545,5	16,7
III. Обеспечение национальной безопасности	837,8	9,3	834,8	9,2	840,6	9,1
IV. Сбалансированное региональное развитие	347,5	3,8	284,5	3,1	150,5	1,6
V. Эффективное государство	1 574,5	17,4	1 631,9	17,9	1 698,8	18,4
Всего по непрограммным расходам	311,7	3,3	279,0	3,0	281,0	3,0

Источник [4]

Ответственными за разработку и реализацию государственной программы на федеральном уровне назначены федеральные органы исполнительной власти. Утверждаются государственные программы актом Правительства Российской Федерации. Формировать государственные программы РФ предполагается исходя из долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения. Долгосрочные (стратегические) цели устанавливаются Концепцией долгосрочного развития Российской Федерации на период до 2020 г. и иными стратегическими документами, утвержденными президентом и правительством. Увязывать стратегические и тактические цели предполагается с помощью такого документа как Основные направления деятельности Правительства РФ.

При этом остается открытым вопрос об измерении результатов достижения заявленных стратегических и тактических целей. Программа определяет в качестве принципа разработки и реализации государственных программ РФ «установление ... как правило, измеримых результатов двух типов: конечных и непосредственных результатов». Как данные результаты согласуются с заявленными стратегическими и тактическими целями, остается неясным.

В отношении федерального бюджета Программа исходит из необходимости, возможности и целесообразности перехода начиная с 2012 г., к программно-целевому принципу его представления. При этом предполагается, что в течение ближайших 2-3 бюджетных циклов будут действовать переходные положения, позволяющие формировать программную структуру расходов федерального бюджета в соответствии с проектами государственных программ с поэтапным расширением числа программ и подпрограмм, утвержденных в установленном Правительством Российской Федерации порядке.

Соответствующие поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации предлагалось принять в 2010 г., с тем, чтобы иметь возможность провести необходимую подго-

товительную работу по разработке и экспертизе проектов государственных программ, проектов актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, методических материалов, их практической апробации, адаптации бюджетной классификации Российской Федерации, программного обеспечения и т. д. Тем не менее в редакции Бюджетного Кодекса РФ №40 от 30.09.2010, вступила в силу 01.01.2011, положений, предполагающих принятие бюджета в разрезе государственных программ, не содержится. В Бюджетном кодексе есть понятие «долгосрочная целевая программа» (ст. 179), однако, представляется, что понятие «государственная программа» также должно быть включено в Кодекс.

Несмотря на недостаточную, по мнению автора, нормативно-правовую базу, в составе материалов, представленных в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации одновременно с проектом Федерального закона о федеральном бюджете на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 г., представлено приложение к пояснительной записке к указанному законопроекту с распределением бюджетных ассигнований по государственным программам и их подпрограммам. В материалах, содержится предполагаемый перечень из 39 государственных программ по пяти основным направлениям, указанным в табл. 1. В дальнейшем перечень претерпел незначительные изменения, и в окончательном виде перечень, состоящий из 41 Государственной программы РФ, был утвержден распоряжением Правительства РФ от 20.01.2011 №44-р [3]. Деятельность законодательной, судебной власти и органов прокуратуры ввиду независимости и самостоятельности этих органов государственной власти формироваться и реализовываться в виде государственных программ не будет.

Бюджет в разрезе государственных программ будет приниматься по укрупненным статьям расходов, что должно, с одной стороны, предоставить администраторам программ большую свободу при осуществлении

расходов, а с другой – позволить более жестко спрашивать с них за недостижение заявленного результата. В принципе, укрупнение статей расходов способствует раскрытию существующего у распорядителей государственных средств потенциала по оптимизации ресурсов.

Для регулирования отдельных вопросов, возникающих в ходе подготовки и осуществления Государственных программ РФ, Приказом Минэкономразвития РФ от 22.12.2010 N 670 были утверждены «Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

Оценка эффективности государственной программы является важным элементом повышения эффективности государственных расходов, поэтому Методические указания устанавливают требования к Методике оценки эффективности государственной программы. Данная методика представляет собой алгоритм оценки фактической эффективности в процессе и по итогам реализации государственной программы и должна быть основана на оценке результативности государственной программы с учетом а) объема ресурсов, направленных на ее реализацию и б) реализовавшихся рисков и социально-экономических эффектов, оказывающих влияние на изменение соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации.

Методика оценки эффективности государственной программы учитывает необходимость проведения оценок:

- 1) степени достижения целей и решения задач подпрограмм и государственной программы в целом;
- 2) степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета;
- 3) степени реализации мероприятий (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации).

Учитывая, что включаемая в государственную программу методика оценки эффективности программы подлежит разработке ответственным исполнителем, объем

предъявляемых требований явно недостаточен. Методика оценки эффективности государственной программы должна основываться на типовой методике, раскрывающей, в частности, понятия и способы измерения эффективности использования средств федерального бюджета.

Выводы

В целом следует признать, что введение в бюджетный процесс государственных программ должно позитивно сказаться на эффективности осуществления государственных расходов в РФ. Принцип программно-целевого планирования и финансирования расходов федерального бюджета, реализуемый в рамках государственных программ, воплощает в себе основные достоинства концепции БОР.

Расходы федерального бюджета приобретают целевую направленность, распорядители бюджетных средств несут ответственность за достижение запланированного результата. Распорядителям бюджетных средств предоставляется больше свободы при выборе путей для достижения запланированных результатов. Деятельность администраторов программ оценивается при помощи разрабатываемых и включаемых в государственные программы индикаторов и показателей эффективности и результативности.

В тоже время законодательство в данной области требует дополнительной разработки. Для полноценной интеграции Государственных программ РФ в бюджетный процесс, а также для достижения максимального эффекта от их применения, представляется необходимым регулировать государственные программы на уровне федеральных законов (а не подзаконных правовых актов). Кроме этого, следует разработать и утвердить типовую Методику по оценке эффективности государственных программ.

От того, насколько успешно государственной власти удастся разрешить проблему неэффективного использования перераспределяемых через систему публичных финансов ресурсов, во многом зависит социально-эко-

номическая стабильность и перспективы развития России в условиях мирового экономического кризиса.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА:

1. Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утв. Приказом Минэкономразвития РФ от 22.12.2010 N 670. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/programs/doc20101222_09# (дата обращения 12.04.2011 г.)
2. Отчет Центра фискальной политики при поддержке Агентства Международного развития США. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России. М.: 2002.
3. Перечень Государственных программ Российской Федерации: утв. Распоряжение от 11 ноября 2010 г. N 1950-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 20.01.2011 №44-р). URL: <http://xn--80aealotwbjpid2k.xn--p1ai/gov/results/13025/> (дата обращения 05.04.2011 г.)
4. Пояснение к аналитическому распределению расходов федерального бюджета на 2011-2013 годы по государственным программам в составе проекта Федерального бюджета на 2011-2013гг.: URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения 30.03.2011 г.)
5. Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: утв. Распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. №1101-р. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения 30.03.2011 г.)
6. Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996.
7. Федеральные Целевые Программы России: [сайт] URL: <http://fcp.economy.gov.ru> (дата обращения 30.03.2011 г.)
8. Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» принят Государственной Думой 24 ноября 2010 года, одобрен Советом Федерации 1 декабря 2010 года: [сайт] URL: <http://fcp.economy.gov.ru>
9. Osborn, D. & Gaebler, Reinventing Government. USA: Addison-Wesley Longman Inc., T.1992.