

УДК 338.2:332.02

## ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

**МАСТЕРОВ АНДРЕЙ ИГОРЕВИЧ**, канд. экон. наук, ст. научный сотрудник Центра финансовой политики Института финансово-экономических исследований Финансового университета

**E-mail:** andrey-masterov@yandex.ru

Статья посвящена вопросам развития стратегического планирования в России с использованием подходов программно-целевого бюджетирования. Предмет исследования – текущее состояние методологического обеспечения разработки государственных программ и основных на них программных бюджетов в России. Цель работы – выявление проблем, препятствующих становлению программно-целевого бюджетирования в России, и определение основных направлений развития его методологии.

Сделан вывод о том, что в современной российской практике программно-целевого бюджетирования практически не уделяется внимание вопросам перспективного планирования. Формируемые государственные программы и программные бюджеты основаны преимущественно на ретроспективных оценках других аналогичных программ, интуитивных предположениях и зачастую – на ошибочных расчетах и выводах. По результатам проведенного исследования даны рекомендации, касающиеся развития методологии разработки и анализа альтернативных вариантов реализации государственных программ, а также выбора оптимальных вариантов.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование; государственная программа; программный бюджет; программно-целевое бюджетирование; альтернативные варианты реализации программы; оценка; прогноз; методология.

## Performance Budgeting as a Tool of Strategic Planning

**ANDREI I. MASTEROV**, PhD (Economics), Senior Researcher at the Center for Financial Policy of the Institute for Financial and Economic Research, the Financial University of

The article deals with the development of strategic planning in Russia using the performance budgeting approaches. The subject of research is the current state of the methodological support of government programs in Russia and performance budgets based thereon. The purpose of research is to identify problems hampering the establishment of performance budgeting in Russia, and to determine the main directions of its methodology development.

It is concluded that in today's Russian practice of performance budgeting the advanced planning issues are underestimated. Government programs and program budgets are based primarily on retrospective assessments of other similar programs, intuitive assumptions and often on erroneous calculations and conclusions.

Based on the research results, recommendations are made on methodologies for the development and analysis of alternative options for the implementation of government programs, as well as selection of the best option.

**Keywords:** strategic planning; government program; program budget; performance budgeting; alternative program implementation options; assessment; forecast; methodology.

### Роль стратегического планирования в современных условиях

Текущая экономическая ситуация в России характеризуется рядом негативных тенденций, связанных с замедлением экономического роста, существенным падением цен на нефть, усилением волатильности национальной валюты, снижением инвестиционной привлекательности российской экономики. С одной стороны, причины таких тенденций носят внешний характер, связанный с продолжающимся влияни-

ем последствий мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. на состояние мировой экономики, а также с осложнением геополитической ситуации, что выразилось во введении экономических санкций со стороны ряда зарубежных стран. С другой стороны, негативные явления, наблюдающиеся в последние годы, вызваны структурными диспропорциями в российской экономике, исчерпанием прежней модели экономического роста. Вместе с тем назревшая необходимость серьезных изменений в структуре отечествен-

ной экономики сталкивается с наличием ряда трудностей и ограничений, которые выражаются в сохраняющейся зависимости российского бюджета от мировых цен на энергоносители. Отрицательная динамика цен на нефть способствует существенному сокращению поступлений в российский бюджет, снижает возможности маневра в решении как важнейших задач, связанных с обороноспособностью, безопасностью страны, а также задач социального характера, так и проблем структурной перестройки и модернизации российской экономики.

В сложившихся условиях возрастает роль стратегического планирования. Именно от того, насколько обоснованными и своевременными будут принимаемые решения стратегического характера на уровне государства, крупных предприятий общегосударственного масштаба, зависит дальнейшее успешное экономическое развитие страны.

### **Задачи стратегического планирования**

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон № 172-ФЗ) к основным задачам стратегического планирования относятся:

- определение внутренних и внешних условий, тенденций, ограничений, диспропорций, дисбалансов, возможностей, включая финансовые, социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- выбор путей и способов достижения целей и решения задач социально-экономической политики Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, позволяющих достичь наибольшей эффективности использования необходимых ресурсов;

- определение ресурсов для достижения целей и решения задач социально-экономической политики и социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- координация действий участников стратегического планирования и мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, по срокам их реализации, ожидаемым результатам и параметрам ресурсного обеспечения;

- организация мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

### **Разработка программно-целевого бюджета**

Успешной реализации указанных задач в значительной степени способствует использование подходов программно-целевого бюджетирования. Особенность бюджетов, формируемых на программной основе, заключается в том, что включаемые в них расходы увязываются с различными программами, которые ориентированы на определенные стратегические итоги деятельности министерства или ведомства в рамках конкретных программ [1].

### ***Разработка программно-целевого бюджета подразумевает формирование экономической оценки имеющегося ресурсного потенциала, а также выработку вариантов его использования***

Основой для формирования программно-целевого бюджета служат государственные программы. На основе обобщения практики зарубежных стран, прежде всего США, успешно применяющих программные подходы в бюджетном процессе [2–7], программно-целевой бюджет можно представить как документальное отображение выбранного альтернативного курса действий, направленных на реализацию государственной программы и достижение поставленных в ее рамках целей и ключевых целевых показателей.

Разработка программно-целевого бюджета подразумевает формирование экономической оценки имеющегося ресурсного потенциала, а также выработку вариантов его использования для достижения поставленных программных задач. Кроме того, процесс разработки программно-целевого бюджета предполагает поиск путей наиболее оптимального использования имеющихся ресурсов.

Причем данный критерий выступает в качестве одного из основных ориентиров при оценке имеющихся вариантов достижения программных целей и задач.

Таким образом, программно-целевой бюджет призван выступать в качестве важнейшего инструмента стратегического планирования, играющего важную роль в решении ряда задач, сформулированных в ст. 8 Закона № 172-ФЗ. В то же время эффективное решение этих задач требует соответствующего методологического обеспечения программно-целевого бюджетирования.

Авторами Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р, отмечается, что сам по себе программный бюджет лишь создает необходимые предпосылки для полномасштабного внедрения программно-целевых методов в деятельность органов исполнительной власти. Предполагается, что эффективность программно-целевого бюджета как одного из инструментов реализации государственной и муниципальной политики будет определяться результатами комплексной реформы государственного и муниципального управления. При этом развитие государственных (муниципальных) программ рассматривается в качестве основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов.

В вышеуказанной Программе отмечается наличие ряда проблем и ограничений, препятствующих развитию программных методов в государственном и муниципальном управлении, среди которых можно выделить:

- отсутствие сформировавшихся единых подходов к организации процесса стратегического планирования, в том числе относительно состава документов стратегического планирования как на федеральном, так и на региональном уровне, последовательности их разработки и взаимосвязи на каждом уровне управления;

- недостаточная проработанность вопросов «встраивания» в государственные программы Российской Федерации уже существующих инструментов программно-целевого планирования (федеральных и ведомственных целевых программ, «дорожных карт»), а также соотношения государственных программ Российской Федерации с отраслевыми, межотраслевыми и территориальными документами стратегического планирования;

- отсутствие методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ согласно Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р.

Отмеченные проблемы позволяют сделать вывод о несовершенстве существующей методической базы программно-целевого планирования в Российской Федерации в целом. Отсутствие единых методических подходов к разработке документов, неупорядоченность и слабая систематизированность существующих инструментов ведут к недостаточной обоснованности и несбалансированности государственных программ на государственном, региональном и муниципальном уровнях [8].

Кроме того, как показывает анализ текущей практики программно-целевого бюджетирования в России [9, 10], существующие целевые показатели и методики их расчета направлены на ретроспективный анализ уже достигнутых результатов в рамках конкретных программ. При таком подходе анализ государственных программ сводится к сопоставлению достигнутых в отчетном периоде фактических значений с базовыми или плановыми значениями изучаемых целевых показателей. В то же время вопросу обоснования принятых плановых значений показателей, как правило, должного внимания не уделяется.

Во многих случаях расчеты и оценки, связанные с планированием целевых показателей, основываются на данных, учитывающих динамику аналогичных показателей в прошедших периодах или в аналогичных программах, а в ряде случаев и вовсе основываются на ошибочных предположениях. В результате часто возникают ситуации, при которых в программных бюджетах применяются целевые показатели, планирование которых основано на инерционных, а в некоторых случаях — на произвольных оценках.

### **Недостатки программно-целевого бюджетирования**

В соответствии со ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полно-

мочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с задействованием наименьшего объема средств (экономичности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности). Вместе с тем при данном подходе к формированию плановых показателей распорядители бюджетных средств не могут ответить на вопрос, как достичь тех или иных плановых значений. Как следствие, возникают ситуации, при которых программы основываются на заведомо недостижимых плановых значениях, не подкрепленных соответствующими расчетами и не учитывающих ограниченный ресурсный потенциал. Говорить о повышении эффективности бюджетных расходов, достижении наилучших результатов при использовании наименьшего объема средств в таких условиях не приходится.

Так, из анализа реализации государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» [10] следует, что многие плановые значения ключевых показателей, заложенные в программе, не были фактически достигнуты. По планам, индекс промышленного производства в 2013 г. должен был достичь 105,8%, в то время как его фактическое значение составило 100,4%, т. е. он оказался не выполнен на 5,4%. В результате анализа заложенных в государственную программу отраслей экономики выявлены значительные отклонения индекса роста объемов производства от планируемых значений. В секторе «Автомобильная промышленность» индекс роста объемов производства на 2013 г. планировался на уровне 106,2%, в то время как его фактическое значение составило 102,2% (т. е. ниже планового на 4,0%). Отставание фактических значений данного индекса наблюдалось и в таких секторах, как «Металлургия» (плановое значение — 104,3%, фактическое значение — 100,0%, отставание от плана — 4,3%), «Химический комплекс» (план — 105,6%, факт — 105,4%, отставание от плана — 0,2%) [10, с. 19–20].

Расхождение плановых и фактических значений имелось также по другим ключевым показателям программы, а именно по индексу производительности труда, интенсивности затрат на технологические инновации организаций промышленного производства, совокупному уровню инновационной активности.

В целом данная программа не смогла повлиять на ситуацию в промышленности — в большинстве

отраслей наблюдались отрицательные тенденции как до, так и после начала реализации государственной программы [10, с. 24], что позволяет сделать вывод о недостаточно высоком качестве данной программы. При этом один из ее существенных недостатков заключается в том, что целевые показатели программы не отражают показатели конкурентоспособности и позволяют только оценить общие тенденции развития отрасли [10, с. 16].

Таким образом, для данной программы характерны типичные для российской практики программно-целевого бюджетирования недостатки:

- неудачно подобранная система показателей оценки эффективности реализации программы;
- отсутствие методического инструментария выработки альтернативных курсов действий по достижению планируемого (желаемого) уровня целевых показателей.

Вместе с тем, как показывает практика стран, успешно применяющих программные подходы в бюджетном процессе, выявление альтернативных вариантов решений поставленной проблемы и выбор из них оптимального с точки зрения соотношения затрат и результатов, наряду с формированием системы показателей, являются одними из самых важных и сложных этапов формирования государственных программ и основанных на них программных бюджетов.

### Реализация государственных программ за рубежом

Процесс изучения альтернативных вариантов реализации государственных программ, применяемых в зарубежной практике, состоит из нескольких этапов, которые можно подразделить на две группы:

- рассмотрение широкого круга возможных альтернатив с целью выбора из них наиболее перспективных для детального анализа и изучения. При этом процесс рассмотрения начинается с формулирования наиболее широкого круга вариантов, продолжается исключением решений, заведомо невыполнимых с точки зрения заявленных целей и поставленных ограничений, и завершается отбором нескольких наиболее перспективных вариантов для более детального изучения;
- детальный анализ и изучение оставшихся после проведенного отбора альтернатив. В зарубежной практике на этом этапе число рассматриваемых альтернатив не превышает пяти–шести. При

этом предполагается, что увеличение числа вариантов повышает трудоемкость расчетов и усложняет выбор, а уменьшение — снижает обоснованность выбора [3, с. 78–79].

В свою очередь, процесс детального изучения и анализа альтернатив с целью выбора оптимального курса действий можно подразделить на несколько основных этапов:

- анализ и оценка затрат, связанных с реализацией каждой альтернативы;
- оценка ожидаемых результатов от реализации каждого имеющегося варианта построения программы;
- сопоставление затрат и результатов («входов» и «выходов») с выбором и обоснованием оптимальной альтернативы.

Результаты анализа с расчетами и обоснованиями предоставляются руководителю, принимающему решения.

### ***Чем сложнее и крупномасштабнее программа, тем больше неопределенность, связанная с ее реализацией***

На этапе *анализа и оценки затрат* осуществляются оценка и исчисление затрат в разрезе каждого из изучаемых альтернативных вариантов.

В практике США существуют два основных подхода к исчислению затрат. Первый подход подразумевает включение в затраты расходов финансовых ресурсов, осуществляемых государственным учреждением для реализации программы. Данные затраты отражаются в соответствующих документах и измеряют масштабы фактической деятельности ведомства.

Второй подход предполагает исчисление так называемых экономических затрат. В этом случае анализируются все расходы и потери, связанные с реализацией программы, независимо от того, на кого они ложатся. В американской практике принято рассчитывать «внешние последствия» и «побочные эффекты» программ, которые могут рассматриваться как затраты в случае отрицательного воздействия программы на внешние факторы или как результаты программы в случае положительного воздействия.

В качестве примера побочных негативных эффектов можно привести ухудшение экологической обстановки вследствие реализации программы,

связанной с развитием промышленного производства. В таком случае имеет место рост затрат, связанных, например, с медицинским обслуживанием, выполнением работ по очистке территорий, вызванных негативными последствиями деятельности предприятий, и т. п. Соответствующий прирост затрат будет рассмотрен согласно данному подходу как затраты программы.

В качестве примера положительных побочных эффектов можно привести сокращение транспортных расходов вследствие расположения сооружаемых предприятий вблизи крупных транспортных узлов и магистралей.

Анализ затрат, связанных с реализацией целей в рамках рассматриваемой программы, завершается оценкой затрат. В случае если потребность в услугах, предоставляемых программой, сохраняется на неизменном уровне и не предполагается модернизация или расширение задействованных в ней машин и оборудования, для анализа будущих затрат используются текущие данные о программе.

При анализе программ-нововведений существенную роль играют суждения экспертов, которые, базируясь на собственном опыте, предлагают оценки затрат по отдельным компонентам программы. Применяются также статистические методы, на основе которых делаются предположения о будущих расходах исходя из динамики данных в прошлом. В сложных случаях применяются математические модели, описывающие поведение затрат в зависимости от выбора различных способов модификации программы или ее элементов [3, с. 81–82].

На этапе *оценки ожидаемых результатов* от реализации каждого из имеющихся альтернативных вариантов реализации программы осуществляется прогноз количественных значений показателей. При этом результаты могут быть выражены как в денежных оценках (рыночная стоимость оказанных услуг), так и в натуральном выражении (пропускная способность построенной дороги и т. д.).

Прогнозирование будущих результатов, предполагающее оценку их конкретных значений, является трудной задачей. Чем сложнее и крупномасштабнее программа, тем больше неопределенность, связанная с ее реализацией. В то же время чем больше информации о вариантах программы, чем лучше изучены связи между «входами» и «выходами» программы, тем легче сделать

прогноз. Успех прогноза во многом зависит от того, насколько качественно проведен первоначальный анализ программы, на этапе формирования целей и показателей.

Если программы не являются принципиально новыми для ведомства, т. е. представляют собой продолжение хорошо проработанных вариантов с незначительными модификациями, прогнозы осуществляются путем корректировки оценок, основанных на данных о предшествующих программах. Прогнозируется также воздействие вероятных изменений условий функционирования программы на ее будущие результаты.

Если речь идет о программах-нововведениях и при этом анализируемая программа не имеет аналогов в практике данного ведомства, для прогноза результатов применяется ряд специальных методов (математическое моделирование, различные эвристические методы — методы экспертных оценок и др., а также экспериментальное развертывание программ в небольших масштабах).

Ключевым этапом анализа альтернатив является сопоставление затрат и результатов («входов» и «выходов») по каждой из альтернатив с выбором и обоснованием оптимального варианта. На данном этапе осуществляется аналитическая обработка информации об ожидаемых затратах и результатах, собранной на предыдущих этапах.

Оценка соотношения затрат и результатов носит аналитический характер и предполагает использование специальных методов. В практике США наиболее часто применяются аналитические методы «затраты — эффективность» и «затраты — выгода».

Методы «затраты — эффективность» и «затраты — выгода» направлены на то, чтобы в количественной форме выразить прогнозируемые затраты на планируемую программу и сопоставить их с ожидаемыми результатами. При этом в рамках метода «затраты — эффективность» оценка результатов производится в количественной, а не в денежной форме. В то же время при использовании метода «затраты — выгода» результаты получают условную денежную оценку, что обеспечивает возможность сопоставления затрат и результатов и позволяет дать конкретную количественную оценку эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на программу.

Метод анализа «затраты — выгода» впервые стал использоваться в США в 1930-х гг., а с начала 1960-х гг. он стал применяться повсеместно.

Основная концепция, положенная в основу метода «затраты — выгода», заключается в распространении экономического критерия типа максимума прибыли, который используется при анализе деятельности коммерческих организаций, на сферу непроектной деятельности, в том числе на мероприятия правительственных ведомств, при проведении которых отсутствуют экономические отношения, свойственные для сферы частного предпринимательства. К таким программам относятся программы городского развития и создания транспортных систем, разработки мероприятий в области использования водных ресурсов и создания зон отдыха и т. д.

### ***Методы «затраты — эффективность» и «затраты — выгода» направлены на то, чтобы в количественной форме выразить прогнозируемые затраты на планируемую программу и сопоставить их с ожидаемыми результатами***

Вместе с рядом преимуществ данному методу присущи недостатки, заключающиеся в том, что расчеты, основанные на использовании условных денежных оценок таких категорий, как человеческая жизнь, снижение травматизма, укрепление здоровья и др., оставляют значительный простор субъективизму, что несколько ограничивает эффективность его применения в соответствующих ситуациях.

На этапе сопоставления затрат и результатов программ применяется ряд других специальных методов перспективного анализа, например метод маржинального анализа [основанный на сопоставлении предельных (переменных) затрат и предельных поступлений], методы математического программирования (позволяющие формировать оптимальные числовые параметры программ с учетом ограничений по ресурсам, а также решать ряд других задач) и др.

### **Выводы**

Формирование и использование методологии программно-целевого бюджетирования, подразумевающие активное применение методов перспективного планирования и прогнозирования, должны

быть предметом первоочередного рассмотрения в процессе становления системы бюджетирования, основанной на применении программных подходов. Только в этом случае можно рассчитывать на то, что программно-целевое бюджетирование станет важнейшим инструментом стратегического планирования, позволяющим формировать эффективные, научно обоснованные государственные программы, основанные на объективных и своевременных плановых и прогнозных оценках.

## Литература

1. Афанасьев М. П., Алехин Б. И., Кравченко А. И., Крадинов П. Г. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Финансовый журнал. 2010. № 3. С. 5–18.
2. Американский капитализм и управленческие решения (теория и методы принятия решений) / под ред. Л. И. Евенко. М.: Наука. 1977. 288 с.
3. Воронков А. А. Методы анализа и оценки государственных программ в США / отв. ред. д. э. н. Л. И. Евенко. М.: Наука. 1986. 190 с.
4. Новое в теории и практике управления производством в США / под общей ред. Б. З. Мильнера: пер. с англ. М.: Прогресс, 1971. 192 с.
5. Соколов И. А., Тищенко Т. В., Хрусталева А. А. Программно-целевое управление бюджетом: опыт и перспективы в России. М.: Издательский дом РАНХиГС, 2013. 246 с.
6. США: организация государственных программ / отв. ред. Л. И. Евенко. М.: Наука, 1980. 408 с.
7. США: современные методы управления / Мильнер Б. З., Евенко Л. И., Катасонов Ю. В. и др.; отв. ред. Б. З. Мильнер. М.: Наука, 1971. 334 с.
8. Удовенко А. Н. Переход к программному бюджету: результаты, проблемы, перспективы // Бюджет. 2012. № 6. С. 32–34.
9. Гришина Е. Е., Феоктистова О. А. Система «цели — задачи — показатели» основных инструментов БОР // Финансовый журнал. 2010. № 4. С. 87–94.
10. Рыкова И. Н., Алаев А. А., Авраамов П. А., Кораблев Д. В. Оценка эффективности реализации государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» // Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 15–30.

## References

1. Afanas'ev M. P., Alekhin B. I., Kravchenko A. I., Kradinov P. G. A programme budget: purposes, classification and principles of building [Programmnyi budzhet: tseli, klassifikatsiya i printsiipy postroeniya]. Moscow, Finansovyi zhurnal, 2010, No. 3, pp. 5–18.
2. Evenko L. I. American capitalism and management decisions [Amerikanskij kapitalizm i upravlencheskie reshenija]. Moscow, Nauka Publ., 1977, 288 p.
3. Voronkov A. A. Methods of analysis and appreciation of government programs in USA [Metody analiza i ochenki gosudarstvennykh programm v SSHA]. Moscow, Nauka Publ., 1986, 190 p.
4. Miller B. Z. New in theory and practice of production management in USA [Novoe v teorii i praktike upravlenija proizvodstvom v SSHA]. Moscow, Progress Publ., 1971, 192 p.
5. Sokolov I. A., Tishenko T. V., Hrustalev A. A. Target-oriented budget management: experience and perspectives in Russia [Programmno-celevoe upravlenie budzhetom: opyt i perspektivy v Rossii]. Moscow, Publishing house RANHiGS Publ., 2013, 246 p.
6. L. I. Evenko. USA: government programs organization [SSHA: organizacija gosudarstvennykh programm]. Moscow, Nauka Publ., 1980, 408 p.
7. Miller B. Z. USA: actual methods of management [SSHA: sovremennye metody upravlenija]. Moscow, Nauka Publ., 1971, 334 p.
8. Udovento A. N. Transit to programme budget: results, problems, perspectives [Perehod k programmnomu budzhetu: rezul'taty, problemy, perspektivy]. Moscow, Bjudzhet, 2012, No. 6, pp. 32–34.
9. Grishina E. E., Feoktistova O. A. «Goals — problems — rates» of BOR principal instruments system [Systema «celi — zadachi — pokazateli» osnovnykh instrumentov BOR]. Moscow, Finansovij zhurnal, 2010, No. 4, pp. 87–94.
10. Rykova I. N., Alaev A. A., Avramov P. A., Korablev D. V. Valuation of government program's «Development of industry and its competitiveness improvement» efficiency [Ocenka jeffektivnosti realizacii gosudstvennoj programmy «Razvitie promyshlennosti i povyshenie ee konkurentosposobnosti»]. Moscow, Finansovij zhurnal, 2014, No. 2, pp. 15–30.