

УДК 338.2:332.02

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ КАК УСЛОВИЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИИ

МАСТЕРОВ АНДРЕЙ ИГОРЕВИЧ,

*канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник Центра финансовой политики
Департамента общественных финансов Финансового университета
andrey-masterov@yandex.ru*

В статье рассматриваются меры по совершенствованию государственных программ. Предмет исследования – текущее состояние государственных программ и методологического обеспечения бюджетного планирования с применением программных подходов. Цель работы – выявление основных недостатков государственных программ, препятствующих эффективному применению программных подходов в российской практике бюджетного планирования и определение мер, направленных на их преодоление. Сделаны выводы о том, что существующие недостатки государственных программ создают серьезные препятствия на пути эффективной реализации программных подходов в бюджетном процессе и в конечном счете способствуют дискредитации идеи программно-целевого бюджетирования. По результатам проведенного исследования на основе зарубежного опыта даны рекомендации, направленные на преодоление существующих недостатков государственных программ и подходов к их реализации.

Ключевые слова: государственная программа; программный бюджет; программно-целевое бюджетирование; методология; цели; задачи; целевые показатели.

Improving Government Programs as a Condition for Increasing the Efficiency of Performance Budgeting in Russia

MASTEROV A.I.,

*PhD (Economics), senior researcher the Center for Financial Policy of the Institute for
Financial and Economic Research, Financial University
andrey-masterov@yandex.ru*

The paper discusses measures to improve government programs. The subject of research is the current state of government programs and the methodological support of the budget planning using program-based approaches. The purpose of work was to reveal the main shortcomings of the government programs that prevent the effective use of program approaches in the Russian practice of budget planning and determine the measures towards overcoming them. It is concluded that the existing shortcomings of government programs hamper the effective implementation of program approaches in the budget process and ultimately contribute to discrediting the idea of performance budgeting. Based on the research findings and the foreign experience recommendations aimed at overcoming the existing shortcomings of government programs and approaches to their implementation are given.

Keywords: government program; program budget; performance budgeting; methodology; goals; objectives; targets.

Необходимость применения программных подходов в бюджетном планировании

Экономическая ситуация, сложившаяся в России, в значительной мере зависит от мировой геополитической обстановки, которая оказывает негативное влияние на цены энергоресурсов. В условиях, когда российский бюджет пополняется в основном за счет поступлений от экспорта энергоносителей, он недополучает значительную часть доходов. Кроме того, из бюджета изымаются средства на решение важных задач, в том числе на создание условий для экономического роста и обеспечения занятости населения, усиления обороноспособности страны в условиях нарастающей геополитической напряженности, сохранения поддержки социальной сферы и др. [1, с. 71–72].

В данных обстоятельствах особое значение должно придаваться обеспечению эффективного расходования бюджетных средств, одним из способов которого является применение программных подходов к бюджетному процессу.

Основная идея программно-целевого бюджетирования заключается во взаимоувязке затрат и результатов на всех этапах бюджетного процесса. При этом основные цели, на которые ориентируется бюджетирование в рамках данной модели, заключаются в повышении социальной и экономической эффективности расходов [2, с. 9], достижении лучших результатов при меньших затратах [3, с. 50]. Таким образом, речь идет в данном случае о реализации принципа оптимальности в планировании и управлении применительно к практике бюджетирования. Поиск вариантов наилучшего использования ресурсов с применением экономико-математических методов занимались в разное время многие советские [4–6] и зарубежные [7] ученые. На основе их исследований можно сделать вывод, что оптимизация бюджетных расходов посредством применения программных подходов носит комплексный характер и подразумевает как необходимость совершенствования методологического инструментария планирования и контроля за бюджетными расходами, так и разработку эффективных государственных программ, в которых четко обозначены конкретные цели, задачи и адекватно подобрана система целевых показателей.

Основные недостатки российских государственных программ

В июне 2014 г. Счетной палатой Российской Федерации была опубликована информация по итогам экспертизы государственных программ¹. При этом был отмечен ряд недостатков, характерных для большинства государственных программ:

- несоответствие целей требованиям конкретности — нечеткие формулировки, допускающие произвольное толкование и не позволяющие обеспечивать возможность проверки достижения целей;
- несоответствие многих задач требованиям необходимости и достаточности для достижения поставленных целей (нередко встречаются ситуации, при которых достижение цели госпрограммы не обеспечивается ни одной из задач или задача не направлена на достижение ни одной из целей);
- недостаточное количество целевых показателей для оценки достижения целей или решения задач по отдельным госпрограммам;
- отсутствие анализа взаимосвязей отдельных госпрограмм с другими госпрограммами.

В статье [8] на основе изучения отечественных нормативных документов и зарубежной практики выделены следующие элементы эффективной государственной программы:

- четкая формулировка цели программы;
- разработка логической структуры программы;
- определение программных подцелей для каждого министерства — участника государственной программы;
- разработка системы оценки эффективности программ;
- распределение ответственности за результаты выполнения программы между министерствами-участниками;
- разработка системы стимулирования за достижение показателей.

Помимо отмеченных Счетной палатой Российской Федерации недостатков российских госпрограмм, можно отметить следующие недо-

¹ Источник: Счетная палата Российской Федерации: Информация по итогам экспертизы государственных программ Российской Федерации — по состоянию на 1 июня 2014 г. Бюллетень. Спецвыпуск. М., 2014. 124 с.

четы, мешающие формированию и реализации госпрограмм:

- крайне обобщенные формулировки задач и целевых показателей программ. Как и в случае с целями, формулировки задач и целевых показателей (индикаторов) программ госпрограммы часто не отвечают требованиям конкретности и допускают произвольное толкование;
- слабая логическая увязка целей, задач и целевых показателей (индикаторов) программ. Например, госпрограмма «Развитие здравоохранения» содержит 1 цель, 10 задач и 16 целевых показателей. При этом во всех госпрограммах цели, задачи и целевые показатели (индикаторы) приводятся отдельно без указания взаимосвязей и иерархической соподчиненности. Вместе с тем их логическая взаимосвязь далеко не всегда очевидна;
- формальный характер действующей системы контроля и оценки эффективности реализации программных бюджетов и сопутствующих им бюджетных расходов. Например, по госпрограмме «Развитие здравоохранения» неблагоприятные отклонения имелись по 4 показателям из 16. В этой связи высокие оценки эффективности исполнения госпрограммы, содержащиеся в соответствующем отчете², вызывают вопросы;
- чрезмерно обобщенный характер существующих подходов к оценке эффективности затрат российских госпрограмм и подпрограмм. Существующие показатели эффективности носят усредненный и обобщающий характер, не позволяя оценивать эффективность конкретных мероприятий, направленных на достижение желаемых результатов и связанных с ними бюджетных затрат;
- неприспособленность существующей программной структуры и методологии к реализации принципов оптимальности в бюджетном планировании. Речь идет в данном

случае о поиске такого варианта использования бюджетных средств, который позволил бы получить наибольший социально-экономический эффект при планируемом уровне бюджетных затрат. Вместе с тем расчеты и обоснования того, почему для реализации указанных целей и задач выбран именно такой спектр инвестиционных проектов с позиций соотношения бюджетных расходов и предполагаемого социально-экономического эффекта, в большинстве случаев отсутствуют;

- отсутствие практики стимулирования разработки инвестиционных проектов, обес-

Основная идея программно-целевого бюджетирования заключается во взаимоувязке затрат и результатов на всех этапах бюджетного процесса

печивающих поиск оптимальных путей расходования бюджетных средств.

Предложения по совершенствованию российских государственных программ

Учитывая вышеуказанные недостатки, допускаемые как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, предложения по повышению эффективности планирования и контроля бюджетных расходов могут быть сформулированы следующим образом:

1) *переработка существующих госпрограмм и подпрограмм с целью придания им большей конкретики.*

Следует избегать попыток охватить сразу несколько важных аспектов проблемы (или несколько отдельных проблем) в одной формулировке цели или задачи программы. Такое имеет место, например, в случае с формулировкой цели госпрограммы «Развитие здравоохранения»: «обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать уровню заболеваемости и

² Источник: уточненный отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» за 2014 г. С. 131–133.

потребностям населения, передовым достижениям медицинской науки». С точки зрения автора, такая формулировка цели является излишне громоздкой, чрезмерно обобщенной и не отвечает требованиям конкретности, охватывая сразу несколько важных проблем. Данная цель может быть сформулирована в виде нескольких более простых и конкретных целей:

- обеспечение доступности медицинской помощи для населения, в том числе для малообеспеченных слоев общества;
- повышение эффективности оказания медицинских услуг;
- развитие научных знаний и инноваций в области медицины.

Каждая из выделенных целей соответствует самостоятельной проблеме, для каждой из них должен быть характерен определенный круг задач и мероприятий;

2) *формирование четкой иерархической структуры госпрограмм с логической увязкой целей, задач и показателей.*

Каждой цели должен соответствовать определенный круг задач, реализация которых должна выражаться соответствующими целевыми показателями. Следует предусмотреть наличие среди целевых показателей показателей-индикаторов, что позволило бы оперативно оценивать степень успешности решения поставленной задачи;

3) *разработка более жестких принципов и критериев оценки эффективности госпрограмм и подпрограмм на этапе контроля.*

Следует создать детальную градацию оценки эффективности госпрограмм (высокая, средняя, низкая, критическая), не допуская высоких оценок госпрограммы (подпрограм-

мы) в случае, если имеется неблагоприятное отклонение более чем по одному показателю. Пример установления критериев ранжирования госпрограммы по степени эффективности приведен в *таблице*;

4) *распространение практики внезапных выездных проверок на предмет обоснованности заявляемых отчетных значений целевых показателей и отсутствия фальсификаций в соответствующей отчетности.*

На этапе оценки эффективности госпрограмм существует риск сознательного искажения данных отчетности в целях формирования благоприятной картины в отношении значений отдельных целевых показателей (индикаторов).

В качестве одного из путей выявления и последующего предупреждения подобных фальсификаций может быть внедрена практика выборочных внезапных проверок документов. Должна быть разработана система привлечения к ответственности лиц, виновных в допущенных фальсификациях;

5) *предупреждение формального подхода к реализации госпрограмм и подпрограмм.*

Такой риск формируется в том числе по причине методологической недоработки отдельных программ. В качестве примера можно привести такие показатели подпрограммы 1 госпрограммы «Развитие здравоохранения», как:

- показатель 1.19 «Доля больных алкоголизмом, повторно госпитализированных в течение года» (целевое значение — снижение до 23,34%);
- показатель 1.20 «Доля больных наркоманией, повторно госпитализированных в течение года» (целевое значение — снижение до 26,82%).

Таблица

Критерии оценки эффективности реализации госпрограммы

Процент целевых показателей (индикаторов) программы, по которым имеются неблагоприятные отклонения, %	Степень эффективности реализации программы
Менее 10	Высокая
От 10 до 50	Средняя
От 50 до 75	Низкая
Выше 75	Критическая

Формирование подобных целевых показателей на этапе разработки госпрограммы создает риск необоснованных отказов в повторной госпитализации в целях формального выполнения плановых значений целевых показателей (индикаторов). Во избежание подобных ситуаций следует переработать методологию формирования госпрограмм и подпрограмм таким образом, чтобы разрабатываемые показатели оценки эффективности не зависели от формальных манипуляций со стороны исполнителей госпрограмм и не приводили к фактическому снижению качества оказываемых услуг (выполняемых работ). В этих целях обязательным компонентом программного анализа должны стать анализ возможности воздействий на целевые показатели со стороны исполнителей госпрограмм и поиск путей сведения их к минимуму;

Должна быть разработана система привлечения к ответственности лиц, виновных в допущенных фальсификациях

6) *внедрение практики оценки эффективности затрат не только в разрезе отдельных госпрограмм и подпрограмм, но и в разрезе отдельных задач и мероприятий.*

При этом основной упор должен быть сделан как на степень выполнения плановых значений целевых показателей, так и на соотношение показателей затрат, связанных с реализацией отдельных мероприятий с показателями конечных результатов от реализации соответствующих мероприятий. При этом следует предупреждать чрезмерное распространение экстенсивной практики сокращения расходов путем ликвидации соответствующих учреждений и подразделений и сокращений персонала и искать другие способы повышения эффективности бюджетных затрат;

7) *разработка методологии и подготовка методических рекомендаций по применению подходов, способствующих реализации принципа оптимальности в бюджетном планировании.*

Разработка бюджетных планов, позволяющих осуществлять аргументированный выбор наи-

более оптимального с точки зрения соотношения затрат и выгод альтернативного варианта реализации программы или инвестиционного проекта, предполагает применение методологии анализа «затраты — выгода».

Анализ «затраты — выгода» представляет собой аналитическое исследование, основанное на сопоставлении затрат и выгод при принятии решений о реализации тех или иных программ, как правило, социальной направленности.

Применение данного анализа должно способствовать реализации принципа оптимальности при планировании бюджетных расходов при условии придания первостепенного значения их конечной результативности;

8) *развитие практики конкурсных процедур на реализацию различных проектов в рамках госпрограмм, важным условием которых является предоставление в соответствующие государственные органы плана, обеспечивающего реализацию принципа оптимальности.*

В основу таких конкурсов может быть положена подготовка претендентами планово-экономического обоснования предложений по реализации проектов на средства грантов с использованием методологии анализа «затраты — выгода». При этом участникам конкурса может быть рекомендовано подготовить предложения по наиболее эффективной реализации проектов с достижением максимально возможной в сложившихся условиях отдачи от затрат бюджетных средств путем достижения как можно более высоких социально-экономических результатов.

Министерствам следует разработать методические рекомендации для участников конкурсов по проведению анализа «затраты — выгода» и присуждать победу в конкурсах тем претендентам, которые предоставят наиболее обоснованные и эффективные предложения и планово-экономические обоснования. При подведении итогов конкурсов во внимание следует принимать как соотношения денежных оценок предполагаемых результатов реализации проектов, так и уровень обоснованности приводимых расчетов затрат и результатов, выбора критериев оптимальности, с позиции которых сопоставляются альтернативные варианты.

Выводы

Успешное применение программных подходов в бюджетном планировании предполагает реализацию комплекса мер организационного и методологического характера, связанных с по-

вышением качества существующих российских госпрограмм, а также разработку соответствующей методической базы, позволяющей готовить обоснованные решения по распределению бюджетных средств.

Литература

1. Понкратов В.В. Антикризисный план и бюджетный маневр 2015 // Вестник финансового университета. 2015. № 2. С. 70–75.
2. Афанасьев М.П., Алехин Б.И., Кравченко А.И., Крадинов П.Г. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Научно-исследовательский институт. Финансовый журнал. 2010. № 3. С. 5–18.
3. Капырин Д.А. Зарубежный опыт программно-целевого бюджетирования и его применение // Финансовая экономика. 2013. № 3–4. С. 45–58.
4. Канторович Л.В. Математические методы организации и планирования производства. Л.: ЛГУ, 1939. 67 с.
5. Канторович Л.В. Экономический расчет наилучшего использования ресурсов. М.: Издательство АН СССР, 1959. 344 с.
6. Новожилов В.В. Проблемы измерения затрат и результатов при оптимальном планировании. М.: Наука, 1972. 432 с.
7. Данциг Дж. Линейное программирование: его применение и обобщения: пер. с англ. / под общей ред. Н.Н. Воробьева. М.: Прогресс, 1966. 600 с.
8. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 48–69.

References

1. Ponkratov V.V. The crisis management plan and budget maneuver 2015 [Antikrizisnyi plan i byudzhetniy manevr 2015]. *Vestnik finansovogo universiteta — The Bulletin of the Financial University*, 2015, No. 2, pp. 70–75.
2. Afanas'ev M. P., Alekhin B.I., Kravchenko A.I., Kradinov P.G. Program budget: purposes, classification and principles of building [Programmnyi byudzhets: tseli, klassifikatsiya i printsipy postroeniya] *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal — Financial journal*, 2010, No. 3, pp. 5–18.
3. Kapurin D.A. Foreign experience of program-target budgeting and its application [Zarubezhnyi opyt programmno-tselevogo byudzhetrovaniya i ego primeneniya]. *Finansovaya ekonomika — Financial Economics*, 2013, No. 3–4, pp. 45–58.
4. Kantorovich L.V. Mathematical methods of production organization and planning [Matematicheskie metody organizatsii i planirovaniya proizvodstva]. Leningrad, LGU Publ., 1939, 67 p.
5. Kantorovich L.V. Economical calculation of the best resource exploitation [Ekonomicheskii raschet nailuchshego ispol'zovaniya resursov]. Moscow, AN SSSR Publ., 1959, 344 p.
6. Novozhilov V.V. Problems of costs and results measurement in optimal planning [Problemy izmereniya zatrat i rezul'tatov pri optimal'nom planirovanii]. Moscow, Nauka Publ., 1972, 432 p.
7. Dantsig Dzh. Linear programming and its summarizing [Lineinoe programmirovaniye, ego primeneniya i obobshcheniya]. Moscow, Progress Publ., 1966, 600 p.
8. Afanas'ev M. P., Shash N.N. Budget programs effectiveness valuation instruments [Instrumentarij ocenki effektivnosti byudzhetnyh programm]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya — Issues of state and municipal management*, 2013, No. 3, pp. 48–69.