

УДК 336.1

**ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ:
НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ИЛИ НОВЫЕ РИСКИ****Кузнецова Е.К., Хаиров Б.Г.***Омский филиал, ФГБОУ ВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации», Омск, e-mail: hairov@bk.ru*

Данная статья посвящена проблемам применения программно-целевого подхода в бюджетном процессе для программирования устойчивого развития экономики публично-правовых образований. На основе анализа отечественной и зарубежной практики разработки и реализации государственных и муниципальных программ авторами исследования выявлены типичные ошибки, присущие процессу бюджетного программирования в Российской Федерации в настоящее время. Обосновано применение программно-целевого метода, если наблюдаются асимметрии и диспропорции, в том числе экономические, демографические, инфраструктурные, климатические, социальные, этнические, религиозные и др., в социально-экономической системе страны или региона. Обозначены конкретные направления совершенствования инструментов бюджетного программирования с учетом новых мировых вызовов для российской экономики. Результаты исследования могут быть использованы для подготовки учебных курсов по общественным финансам.

Ключевые слова: бюджетный процесс, программный бюджет, государственные и муниципальные программы, бюджетная политика

**PROGRAM-TARGET APPROACH IN THE BUDGET PROCESS:
NEW FEATURES OR NEW RISKS****Kuznetsova E.K., Khairov B.G.***Federal state educational institution of higher education Financial University under the Government
of the Russian Federation, Omsk branch Finuniversitet, Omsk, e-mail: hairov@bk.ru*

This article deals with the problems of the use of program-target approach in the budgeting process for the sustainable economic development of programming of public law entities. Based on the analysis of domestic and foreign experience of development and implementation of state and municipal programs of study authors identified common errors inherent in the process of budgetary programming in the Russian Federation at the present time. The application of program-target method, if there are asymmetries and imbalances, including economic, demographic, infrastructural, climatic, social, ethnic, religious, et al., in the socio-economic system of a country or region. Marked improvement of specific areas of the budget programming tools to meet new global challenges for the Russian economy. The results can be used for the preparation of training courses on public finances.

Keywords: the budget process, the program budget, state and municipal programs, fiscal policy

Необходимость адаптации публично-правовых образований к изменяющимся финансово-экономическим условиям предполагает использование органами власти различных методов воздействия на социально-экономические процессы, среди которых выделяется программно-целевой подход как инструмент осуществления государственной (муниципальной) политики. Данный подход хорошо зарекомендовал себя в процессе принятия и реализации органами власти стратегических управленческих решений, связанных с устранением или снижением негативного проявления наиболее сложных социально-экономических проблем жизнедеятельности общества.

Применение программно-целевого метода обосновано, если наблюдаются асимметрии и диспропорции, в том числе экономические, демографические, инфраструктурные, климатические, социальные, этнические, религиозные и др., в социаль-

но-экономической системе страны или региона. Комплексные и крупномасштабные задачи развития предпринимательства могут быть решены не только на базе рыночных механизмов, но и при использовании программно-целевого метода, эффективное применение которого затруднено недостаточным уровнем технических, организационно-правовых, экономических, финансовых условий для осуществления комплексных программ государственной поддержки предпринимательства [11].

Логика программно-целевого подхода определяется его ключевыми элементами: установление целей; разработка мероприятий, направленных на достижение этих целей; обеспечение согласования целей и мероприятий; ресурсное обеспечение намечаемых мер. Как точно отметил Райзберг, «суть подхода, именуемого также методом, состоит, с одной стороны, в обязательном наличии выраженной целевой ориентации

намечаемых действий и, с другой стороны, в организации совокупности таких действий, подчинении их определенной логике, сведении в упорядоченную систему, увязанную в пространстве и времени, что собственно и придает намечаемым мерам программный характер» [8].

Россия – страна с федеративным государственным устройством и обширными социально-экономическими и культурно-институциональными пространственными различиями. Эта специфика требует более пристального изучения, налагая определенные ограничения на проводимую в отношении субъектов РФ государственную политику поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе на объемы и структуру федерального финансирования региональных программ и проектов развития малого бизнеса [12].

В США, Англии, Великобритании, Франции, Норвегии и других странах программы являются формализованной основой достижения стратегических целей и задач социально-экономического развития территории. Значимость данного подхода в нашей стране была подчеркнута с принятием в 2014 г. Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», согласно которому государственные программы субъектов РФ и муниципальные программы как документы стратегического планирования содержат комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития соответствующего публично-правового образования.

В понятии государственной программы Российской Федерации дополнительно подчеркивается ее роль как инструмента государственной политики, обеспечивающего достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Таким образом, программирование означает разработку и реализацию специальных документов, описывающих цели, процедуры, мероприятия и средства решения наиболее актуальных проблем развития публично-правовых образований.

Принятие данного нормативно-правового акта также внесло определенную ясность в понятийно-терминологический аппарат программно-целевого подхода, разграничив программирование и планирование,

в то время как в научной литературе иногда происходит отождествление планирования и программирования. Согласно официальному определению, программирование следует рассматривать как деятельность по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленную на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащуюся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания [9].

Применение программно-целевого подхода в бюджетном процессе имеет свою историю. Современные концепции бюджетирования, ориентированного на результат, основаны на концепции программно-целевого планирования, разработанной в 1960–1970 гг. в СССР, а также планировании и программировании системы бюджетирования, разработанной в США в конце 1950–1960 гг. Бюджетное программирование основано на принципах программного контроля, который ориентирован на конечный результат и может быть рассмотрен в качестве задачи оптимизации перевода системы из начального состояния в требуемое [15].

За счет концентрации бюджетных средств и реализации комплексных народнохозяйственных программ (позже получивших название комплексных целевых программ) в советское время были решены сложные проблемы освоения космоса и создания новых мощных баз энергетики и энергоемких производств в районах Сибири, Казахстана и Средней Азии.

Бюджетное программирование в США, например, позволило успешно решить вопросы территориального развития штатов, наиболее пострадавших в годы Великой американской депрессии, создать систему междоштатных шоссе дорог, построить Транс-алаянский нефтепровод, в Норвегии – начать освоение северных территорий, Германии – преодолеть послевоенный кризис и т.д.

Накопленный опыт крупномасштабного бюджетного программирования в советский период наглядно показал не только возможности, но и трудности его применения среди которых отметим следующие:

– установление критериев отбора наиболее актуальных и острых социально-экономических проблем для их решения на программной основе в условиях ограниченности бюджетных ресурсов, так как «потребности всех принятых к осуществлению

программ в три-четыре раза превышали реальные возможности выделения ресурсов из государственного бюджета» [8];

– сложности согласования действующих планов с мероприятиями новых программ и связанными с ними бюджетами.

Обозначенные проблемы применения программно-целевого подхода характерны и для современного этапа рыночных отношений в нашей стране, что показывают многочисленные научные исследования, практический опыт разработки и реализации комплексных программ публично-правовыми образованиями.

Наиболее дискуссионными вопросами в применении программно-целевого подхода в бюджетном процессе за рубежом были и остаются: необходимость, объем и пределы вмешательства органов власти в самоорганизацию рынка, использование показателей бюджетной эффективности в качестве инструмента оценивания публичной власти в обществе в целом, а также проблема ограниченности бюджетных ресурсов [5, 7, 10].

Таким образом, программно-целевое бюджетирование или бюджетное программирование представляет собой процесс разработки и реализации комплексных программ в тесной взаимоувязке с бюджетом. Наивысшая степень развития этого процесса характеризуется формированием и исполнением программного бюджета, основные расходы которого осуществляются в рамках программ, имеющих четкие показатели результата. Преимуществом программного бюджета считается одновременное применение для оценки эффективности деятельности главных распорядителей бюджетных средств как целевых индикаторов, заложенных в их собственных программах, так и более общих показателей, характеризующих конечные общественно значимые результаты их деятельности.

Важно отметить, что публично-правовые образования в нашей стране достигли определенных успехов в практической реализации данной бюджетной технологии. Например, в Омской области как субъекте РФ и муниципальных образованиях Омской области в 2006–2015 гг. была проведена масштабная работа по использованию в бюджетном процессе докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, обоснований бюджетных ассигнований, государственных и муниципальных заданий, а также осуществление разработки долгосрочных и ведомственных целевых программ, государственных и муниципальных

программ исходя из оценки эффективности бюджетных расходов, и в конечном итоге, программных бюджетов.

Однако практика применения программно-целевого подхода в бюджетном процессе, еще до перехода бюджета на программный формат, сопровождалась серьезными проблемами. Часто даже сформированные и выделенные на программные цели бюджетные средства не используются в полной мере, или программы оказываются не в полной мере обеспечены финансовыми ресурсами.

Например, в г. Омске объемы финансирования долгосрочных целевых муниципальных программ в 2004–2008 гг. ежегодно увеличивались, после 2009 г. произошло сокращение бюджетного финансирования, и в 2010–2013 гг. показатели докризисного уровня финансирования программ за счет средств местного бюджета так и не были достигнуты. Процент исполнения плановых значений по финансированию долгосрочных программ г. Омска в анализируемом периоде находился в диапазоне 60–90%, за исключением 2013 г., когда процент исполнения составил 41,9%, что является наиболее низким значением исполнения долгосрочных программ г. Омска [4]. В Омской области в 2013 г. фактическое исполнение назначенных значений по целевым программам составило менее 90%, в то время как в 2009–2012 гг. этот показатель составлял 92–98% [2].

Переход с 2014 г. в нашей стране на программный формат бюджета также неоднозначен. Одним из наиболее сложных вопросов в применении программно-целевого подхода в бюджетном процессе остается практически полное отсутствие долгосрочных (более 6 лет) бюджетных прогнозов в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Следующей проблемой достаточно быстрого перехода на программный бюджет остается нарушение базовых методических требований к качеству программ, в частности ответственные исполнители устанавливают легкие для достижения и перевыполнения целевые индикаторы. Наиболее остро эти проблемы проявляются на уровне сельских поселений, где неотработанность двухуровневой модели местного самоуправления и кадровый дефицит усложняют решение вопросов местного значения. Достаточно привести следующий пример.

Выполненный нами анализ структуры основных элементов муниципальной программы «Устойчивое социально-экономическое развитие села и деревень Елизаветинского сельского поселения Черлакского

муниципального района Омской области (2014–2020 гг.)) и ее экономической подпрограммы показал нарушение иерархии целей и задач, полное дублирование ожидаемых результатов программы и подпрограммы, отсутствие ориентиров в виде ожидаемых показателей, хотя бы частично выраженных количественно, что делает оценку эффективности программы весьма приблизительной.

Справедливости ради отметим, что в отчетах за 2014 и 2015 гг. о реализации данной муниципальной программы Елизаветинским сельским поселением Омской области приведены фактические и плановые значения трех целевых индикаторов с указанием объемов бюджетного финансирования, но оставшиеся пятнадцать индикаторов не упоминаются. Подобные нарушения логики бюджетного программирования снижают не только эффективность, но и в целом способствуют дискредитации программно-целевого подхода как инструмента разработки и реализации муниципальной политики.

Кроме того, в 2015 г. расходы бюджета Елизаветинского сельского поселения Омской области, направленные на реализацию цели «Создание благоприятных условий для ускоренного развития сельской территории, повышения ее экономической эффективности и стабильности» муниципальной программы «Устойчивое социально-экономическое развитие села и деревень Елизаветинского сельского поселения Черлакского муниципального района Омской области (2014–2020 гг.))» составили 4,2 млн руб. [7], из них 61,9% – расходы на обеспечение функций органов местного самоуправления и управление бюджетным процессом поселения. На расходы, связанные с реализацией программных мероприятий по благоустройству и содержанию дорожного фонда Елизаветинского сельского поселения Омской области, в 2015 г. было выделено из местного бюджета 1,6 млн руб.

Очевидно, что финансирование данного сельского поселения с численностью населения 2,6 тыс. чел., как, впрочем, и других сельских поселений, позволяет поддерживать режим их функционирования, но вряд ли – «ускоренного развития». С учетом столь ограниченных возможностей местного бюджета сельского поселения также можно задать вопрос: какую крупномасштабную и сложную проблему хотели решить программно-целевым методом? На наш взгляд, требует серьезного обоснования целесообразность применения муниципального программирования в бюджетном процессе мало-

численных публично-правовых образований с учетом возможностей местных бюджетов.

На федеральном уровне также остается нерешенной проблема низкого качества государственных программ, что сказывается на эффективности реализации государственной политики России в соответствующих сферах регулирования и расходов федерального бюджета. Главный вызов связан с нахождением баланса между усложняющимися задачами государственной политики и установленными на новом, более низком уровне бюджетными возможностями [3].

Следует отметить, что программный формат бюджета сам по себе не является гарантом стабильности бюджетной системы в условиях глобальных кризисов. Даже в американском обществе, чья экономика считается одной из самых высокоорганизованных и развитых, появился скептицизм по поводу возможностей бюджетов финансировать общественные услуги (блага), такие как образование, медицина и инфраструктура. По оценкам Бюджетного управления Конгресса США, в 2015–2025 гг. доходы федерального бюджета останутся примерно на уровне 18,3% ВВП, а расходы вырастут с 20,6% в 2015 г. до 22,0% ВВП в 2025 г. соответственно. Такой структурный фискальный дисбаланс угрожает ограничить будущий экономический рост США. Второй причиной сокращения расходов федерального бюджета в долгосрочной перспективе является возможное увеличение федерального долга до 77% от ВВП США в 2025 г., чего не наблюдалось с 1947 года [13]. Эти и другие показатели долгосрочного бюджетного прогноза США говорят о хрупкости достигнутой финансовой стабильности бюджетной системы страны в целом.

Аналогичные финансовые проблемы существуют и у европейских стран. Например, согласно пресс-релизу французского Высшего контрольного органа, в результате сверхоптимистических прогнозов в экономическом росте и налоговых поступлений доходы бюджета страны в 2014 г. составили 291,9 млрд евро, что ниже аналогичного показателя в 2013 г. на 9,3 млрд евро [14]. При этом в анализируемый период произошло увеличение расходов бюджета Франции с одновременным ростом объема ее государственного долга, что также ставит под угрозу стабильность бюджетной системы страны.

Наиболее ярким примером финансовой стабильности остается Норвегия, которая с 2009 г. удерживает первое место в мире по индексу процветания, который включает в себя

такие факторы, как заработная плата, качество медицины и образования, условия ведения предпринимательской деятельности, уровень безопасности, экология, уровень коррупции, личная свобода и др. В кризис единственной превентивной мерой стало снижение учетной ставки Банка Норвегии в марте 2012 г. и в декабре 2014 г. [6]. Несмотря на развитие долгового кризиса в Европе, эта страна пережила экономический спад легче других европейских стран и сохранила передовые позиции в мире по макроэкономическим показателям и уровню жизни населения.

Очевидно, что невозможно за короткое время получить быстрые общественно значимые результаты, о чем свидетельствует многолетняя история внедрения программно-целевого подхода в бюджетный процесс США, Великобритании, Франции, Норвегии и других ведущих мировых держав. Но с учетом необходимости повышения эффективности бюджетных расходов программы публично-правовых образований остаются привлекательным инструментом реализации их стратегических целей и задач.

Список литературы

1. Государство и общество в условиях модернизации: коллективная монография – Омск: ООО «Полиграфический центр КАН» – 2015. – С. 93–134.
2. Джамбулова Ш.Ж., Кузнецова Е.К. Государственные программы как инструмент повышения устойчивости бюджета Омской области в условиях финансово-экономической нестабильности // *Фундаментальные исследования* – 2016 – № 2–2. – С. 362–366.
3. Доклад Министерства финансов Российской Федерации «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета». – М., 2015 – 124 с.
4. Кузнецова Е.К., Тимофеева Н.А. Роль муниципальных программ г. Омска в бюджетном планировании развития городского округа // *Символ науки*. – 2015. – № 6. – С. 127–130.
5. Макарова С.Н. Целевые бюджетные программы: теория и практика: монография. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2012. – 188 с.
6. Обзор состояния экономики и основных направлений внешнеэкономической деятельности Норвегии за 2014 год Осло, апрель 2015 г. С. 145. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rusnorge.com>
7. Постановление Администрации Elizavetinskogo selskogo poselenija Cherkasskogo rajona Omskoy oblasti ot 19.11.2013 g. № 149-п «Об утверждении муниципальной программы Elizavetinskogo selskogo poselenija Cherkasskogo rajona Omskoy oblasti «Устойчивое социально-экономическое развитие села и деревень Elizavetinskogo selskogo poselenija Cherkasskogo rajona Omskoy oblasti (2014–2020 годы)». – URL: <http://cherl.omskportal.ru>.
8. Райзберг Б.А. Целевые программы в системе государственного управления экономикой: монография, – 2-е изд. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. – С. 8.
9. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://consultant.ru>.
10. Финансы в инновационной экономике: коллективная монография / под ред. проф. Ишиной И.В. – М.: Издательский дом «Экономическая газета», 2015. – 140 с.
11. Хаиров Б.Г. Механизм государственной поддержки предпринимательства в логистической интеграции // *Вопросы экономики и права*. – 2015. – № 7. – С. 81–85.
12. Хаиров Б.Г. Модели, формы и методы государственной поддержки участников логистической интеграции // *Экономические науки*. – 2015. – № 8 (129). – С. 68–72
13. CBO Warns Fiscal Path is Unsustainable and Threatens Economic Growth Aug 24, 2015. – URL: <http://www.pgpf.org/analysis/cbo-warns-fiscal-path-is-unsustainable-and-threatens-economic-growth>.
14. French Central Government Budget For 2014. Press Release Cour des comptes 27 May 2015. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.ccomptes.fr>.
15. Mutanov G., Mathematical Methods and Models in Economic Planning, Management and Budgeting // *AJES*. и 2011. – № 5(3). – P. 39–43.

References

1. Gosudarstvo i obshchestvo v usloviyah modernizatsii: kolektivnaya monografiya Omsk: OOO «Poligraficheskij centr KAN» 2015. pp. 93–134.
2. Dzhambulova Sh.Zh., Kuznecova E.K. Gosudarstvennye programmy kak instrument povysheniya ustojchivosti byudzhetnogo Omskoy oblasti v usloviyah finansovo-ekonomicheskoy nestabilnosti // *Fundamentalnye issledovaniya* 2016. no. 2–2. pp. 362–366.
3. Doklad Ministerstva finansov Rossijskoj Federacii «Ob osnovnyh napravlenijah povysheniya jeffektivnosti rashodov federalnogo byudzhetnogo». M., 2015 124 p.
4. Kuznecova E.K., Timofeeva N.A. Rol municipalnyh programm g. Omska v byudzhetnom planirovanii razvitiya gorodskogo okruga // *Simvol nauki*. 2015. no. 6. pp. 127–130.
5. Makarova S.N. Celevyje byudzhetnye programmy: teorija i praktika: monografiya. Krasnojarsk: Sib. feder. un-t, 2012. 188 p.
6. Obzor sostojaniya jekonomiki i osnovnyh napravlenij vneshnejekonomicheskoy dejatelnosti Norvegii za 2014 god Oslo, aprel 2015 g. S. 145. [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.rusnorge.com>
7. Postanovlenie Administracii Elizavetinskogo selskogo poselenija Cherkasskogo rajona Omskoy oblasti ot 19.11.2013 g. no. 149-p «Ob utverzhdenii municipalnoj programmy Elizavetinskogo selskogo poselenija Cherkasskogo rajona Omskoy oblasti «Ustojchivoe socialno-ekonomicheskoe razvitie sela i dereven Elizavetinskogo selskogo poselenija Cherkasskogo rajona Omskoy oblasti (2014–2020 gody)». URL: <http://cherl.omskportal.ru>.
8. Rajzberg B.A. Celevyje programmy v sisteme gosudarstvennogo upravlenija jekonomikoj: monografiya, 2-e izd. M.: NIC INFRA-M, 2016. pp. 8.
9. Federalnyj zakon ot 28 ijunja 2014 g. no. 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii» [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://consultant.ru>.
10. Finansy v innovacionnoj jekonomike: kolektivnaya monografiya / pod red. prof. Ishinoy I.V. M.: Izdatelskij dom «Jekonomicheskaja gazeta», 2015. 140 p.
11. Hairon B.G. Mehanizm gosudarstvennoj podderzhki predprinimatelstva v logisticheskoy integracii // *Voprosy jekonomiki i prava*. 2015. no. 7. pp. 81–85.
12. Hairon B.G. Modeli, formy i metody gosudarstvennoj podderzhki uchastnikov logisticheskoy integracii // *Jekonomicheskije nauki*. 2015. no. 8 (129). pp. 68–72.
13. CBO Warns Fiscal Path is Unsustainable and Threatens Economic Growth Aug 24, 2015. URL: <http://www.pgpf.org/analysis/cbo-warns-fiscal-path-is-unsustainable-and-threatens-economic-growth>.
14. French Central Government Budget For 2014. Press Release Cour des comptes 27 May 2015. [Elektronnyj resurs]. URL: <https://www.ccomptes.fr>.
15. Mutanov G., Mathematical Methods and Models in Economic Planning, Management and Budgeting // *AJES*. i 2011. no. 5(3). pp. 39–43.