

УДК 336.1

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ****Шадрова В.Ю.***Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург,  
e-mail: vikyilyina@yandex.ru*

Статья посвящена оценке перспектив использования инструментов программно-целевого бюджетирования в сфере культуры на уровне региона. Проанализировав особенности применения инструментов программно-целевого бюджетирования на примере конкретного региона, мы сформулировали ряд проблем и недостатков, которые в дальнейшем помогли рассмотреть общую картину финансирования культуры и найти пути решения проблем. Одна из основных проблем заключается в оценке эффективности государственной программы в сфере культуры, так как она играет основную роль в реализации государственной программы в сфере культуры Санкт-Петербурга. Как показала практика, методология оценки эффективности реализации мероприятий государственной программы в регионах различается. Следовательно, оценка эффективности требует дальнейшей доработки и совершенствования. Национальные проекты находятся на начальном этапе внедрения, и есть опасения повторить ошибки, возникшие при внедрении государственных программ. Чтобы избежать данных ошибок, необходимо определить четкие цели и назначение национального проекта в сфере культуры и уделить особое внимание разработке мониторинга реализации национального проекта и проведению контрольных мероприятий за ходом его реализации. Таким образом, исследовав проблематику на конкретной сфере и в конкретном регионе, в дальнейшем мы сможем применить результаты исследования в остальных областях.

**Ключевые слова:** государственная программа, программно-целевое бюджетирование, оценка эффективности, национальный проект, федеральный проект, региональный проект, сфера культуры, финансирование, целевые показатели

**PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF PROGRAM AND TARGET BUDGETING IN THE SPHERE OF CULTURE AT THE REGIONAL LEVEL****Shadrova V.Yu.***Saint Petersburg State University of Economics, Saint Petersburg, e-mail: vikyilyina@yandex.ru*

The article is devoted to the problems of using tools of program-targeted budgeting in the field of culture at the regional level. After analyzing the particularities of applying tools of program-targeted budgeting on the example of a specific region, we formulated a number of problems and shortcomings, which later helped to review the general picture of cultural financing and find solutions to problems. One of the main problems is the assessment the effectiveness of the state program in culture. The assessment plays a major role in the implementation of the state program in St. Petersburg culture. As practice has shown, the methodology of assessment the effectiveness in the regions is varies. Therefore, assessment requires further refinement and improvement. National projects are at the initial stage of implementation, and there are concerns about repeating mistakes that have occurred during the implementation of government programs. To avoid these mistakes, it is necessary to define clear goals and the purpose of a national cultural project and pay special attention to the development of monitoring the implementation of a national project and carrying out monitoring activities for its implementation. Thus, having investigated the problems in a particular field and in a particular region, in the future we will be able to apply the results of research in other areas.

**Keywords:** state program, performance budgeting, performance evaluation, national project, federal project, regional project, cultural sphere, financing, targets

Долгое время сфера культуры оставалась без внимания государства и финансировалась по остаточному принципу, в связи с чем возникли некоторые тенденции и проблемы в развитии данной области на региональном уровне. Одна из них заключается в неравномерности социально-культурного развития регионов страны, что вызвано как зависимостью от социально-экономического благосостояния региона, так и значительной дифференциацией регионов по финансированию данной сферы [1]. Динамика расходов на культуру в регионах нестабильна. Например, в Санкт-Петербурге с 2017 г. произошло резкое сокращение финансирования культуры (рис. 1).

Переход на программно-целевое бюджетирование осуществлялся с 2004 г. и в настоящее время реализуется практически во всех сферах экономики. Государственные программы являются основополагающим документом стратегического планирования, однако до сих пор подвержены доработке и совершенствованию, в том числе в части методологии оценки эффективности государственных программ.

Согласно документу стратегического планирования «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г.», утвержденному Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым,

в настоящее время культура является одним из основных направлений развития страны, и государство разработало ряд целей, задач и приоритетов деятельности Правительства Российской Федерации по осуществлению прорывного научно-технологического и социально-экономического развития, в том числе и в сфере культуры [3].

– изучение основных проблем реализации государственной программы в сфере культуры на примере Санкт-Петербурга и предложение возможных вариантов их решения;

– определение особенностей и перспектив внедрения национального проекта в сфере культуры на примере Санкт-Петербурга.

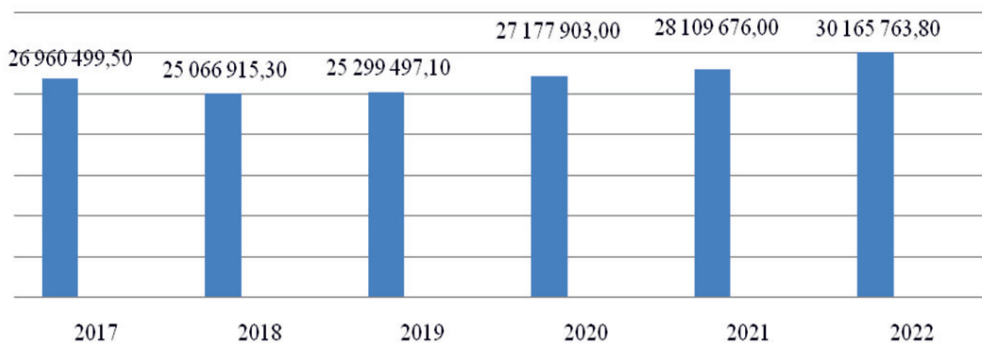


Рис. 1. Динамика объема финансирования государственной программы в сфере культуры Санкт-Петербурга за счет средств бюджета субъекта (тыс. руб.).  
Источник: составлено автором на основе [2]

Новым дополнительным инструментом в системе программно-целевого планирования стал национальный проект «Культура». Приоритетные национальные проекты, как и государственные программы, начинают затрагивать все больше областей экономики (здравоохранение, образование и т.д.). Реализация национального проекта «Культура» началась с 1 января 2019 г. Внедрение в культуру инструментов программно-целевого бюджетирования (государственная программа, национальный проект и т.д.) вызвало ряд противоречий и трудностей, в том числе ввиду специфики отрасли. Следовательно, необходимо определить основные недостатки и особенности использования в сфере культуры данных инструментов на примере государственной программы и национального проекта, реализуемого в Санкт-Петербурге. На основании проведенного анализа проблем необходимо отметить возможные перспективы развития программно-целевого бюджетирования в сфере культуры на уровне региона.

Цель исследования: определение перспектив развития программно-целевого бюджетирования в сфере культуры на уровне региона с учетом анализа основных проблем и особенностей внедрения инструментов программно-целевого бюджетирования. Для достижения цели необходимо решить следующие задачи:

## Материалы и методы исследования

В ходе исследования был проведен анализ годового отчета о ходе реализации и оценке эффективности реализации государственной программы Санкт-Петербурга «Развитие сферы культуры и туризма в Санкт-Петербурге», утвержденной постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 17.06.2014 № 488, за 2016 г., паспорта национального проекта «Культура», утвержденного президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24.12.2018 № 16), региональных проектов в сфере культуры Санкт-Петербурга, а также законодательной и методологической базы в данной отрасли, что расширило представление о специфике отрасли, особенностях и возможных методах применения данных инструментов. Результаты исследования в дальнейшем могут быть использованы в других отраслях и регионах.

## Результаты исследования и их обсуждение

На основании анализа особенностей реализации государственной программы Санкт-Петербурга в сфере культуры «Развитие сферы культуры в Санкт-Петербурге» (далее – Государственная программа, ГП) были выявлены следующие проблемы.

Отсутствие обобщенности, системности показателей и целей Государственной программы. Достижение целевого показателя должно быть обусловлено достижением так называемых подцелей (индикаторов подпрограмм). Он должен отражать общую

цель государственной программы и интегрировать все индикаторы. На данный момент индикаторы напоминают разброс различного рода задач, имеющих отношение к сфере культуры. Поэтому для того, чтобы систематизировать показатели, их необходимо сформировать по свойствам, например социальные показатели, экономические показатели, отраслевые показатели (в зависимости от специфики отрасли). С помощью вышеуказанных критериев можно будет легко оценить эффективность реализации государственной программы с разных точек зрения и понять, какой эффект от реализации государственной программы преобладает: социальный, экономический и т.д.

Формальность оценки эффективности реализации Государственной программы. Использование независимого аудита станет неким стимулом для исполнительных органов власти к осуществлению основательного контроля реализации мероприятий государственной программы в течение всего года и исключит так называемую «гонку» за высокими показателями эффективности реализации ГП перед началом формирования годового отчета о реализации государственной программы.

Отсутствие автоматизации. С целью своевременного контроля и мониторинга реализации государственной программы, а также оперативной корректировки и внесения изменений необходимо автоматизировать данный процесс на всех этапах. Автоматизация также решит проблему взаимодействия с соисполнителями и другими участниками, придаст Государственной программе гибкость.

Отсутствие единой методики оценки эффективности государственных программ в сфере культуры. Субъекты Российской Федерации используют разные методы расчетов показателей эффективности, которые чаще всего искажают результаты реализации государственной программы. Использование разных методик, а порой математически не связанных и не обоснованных алгоритмов расчетов представляют неверную картину социально-экономического развития не только региона, но и страны в целом. Правительству необходимо разработать единый подход к оценке эффективности реализации государственной программы с помощью единой информационной системы путем создания единой базы данных с ключевыми показателями, касающимися, например, исполнения «майских» указов Президента Российской Федерации, и возможностью добавления уникальных показателей в зависимости от особенностей отрасли и регионов [4].

Отсутствие связи между оценкой бюджетных расходов на мероприятия и степенью его выполнения. Например, «степень реализации мероприятий...» и «степень соответствия запланированному уровню расходов» рассчитываются без учета причинно-следственной связи. Реализация неполного объема бюджетных средств со 100%-ным выполнением мероприятий математически считается невыполнением данного показателя, что в дальнейшем снижает эффективность реализации подпрограммы и государственной программы в целом [5]. Следовательно, должны быть отражены причины снижения или повышения уровня расходов с учетом степени выполнения мероприятий, на которые были выделены бюджетные средства. На данный момент в Государственной программе учитывается среднее значение между данными критериями, которое сводится к значению целевого показателя эффективности реализации государственной программы. Такой подход приводит к поверхностной оценке эффективности реализации ГП и к одной из самых распространенных проблем – отсутствие взаимосвязи между бюджетом и государственной программой. Многими авторами статей и специалистами предлагается использовать в этом случае интегральный показатель оценки, суть которого состоит в соотношении интегральной оценки результативности реализации государственной программы и уровня финансового обеспечения госпрограммы, вследствие которого мы получаем качественную характеристику реализации государственной программы [6].

Установка плановых показателей реализации государственной программы без учета предыдущих результатов. Отсутствует анализ реализации государственной программы на протяжении нескольких лет, а именно сравнительная характеристика результатов достижения показателей.

Таким образом, отсутствие системного подхода к формированию ГП является одной из важнейших проблем программно-целевого бюджетирования. На данный момент ГП в сфере культуры отражает множество всевозможных несвязанных целей и задач отрасли, сведенных в один документ из разных нормативно-правовых актов, которые необходимо выполнить в определенные сроки. Методика оценки эффективности ГП должна включать в себя несколько видов оценки: экономическую, социальную, гражданскую, бюджетную, независимую (оценка внешних экспертов). Важно оптимизировать и систематизировать целевые показатели и индикаторы с учетом их вли-

яния на достижение основной цели государственной программы, что существенно повысит эффективность реализации ГП. Также необходимо использовать не только преобладающие количественные показатели оценки эффективности ГП, но и качественные. Следует унифицировать методику оценки эффективности ГП, используя автоматизированную информационную систему, единую базу показателей (ключевые и специфические) и единый принцип оценки, что оптимизирует процесс для всех участников государственной программы.

Параллельно с государственной программой Правительство Российской Федерации ведет активную работу по внедрению нового инструмента – национального проекта.

Приоритетные национальные проекты начали стартовать в 2005 г., когда была сформулирована Программа приоритетных национальных проектов. Тогда глава государства акцентировал внимание на таких отраслях, как образование, здравоохранение, сельское хозяйство и жилье.

Документом, регулирующим национальные проекты, является Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» от 07.05.2018 № 204, в котором отражены национальные цели и целевые показатели развития Российской Федерации. Указ стал отправной точкой для создания национальных проектов на федеральном и региональном уровнях.

Однако на данном этапе такой нововведенный инструмент, как национальный проект, не вызывает доверия ни со стороны исполнительных органов государственной власти, ни со стороны граждан, что ставит под сомнение перспективы его дальнейшего развития как инструмента повышения качества жизни населения и перспективы развития программно-целевого бюджетирования в целом.

Таким образом, необходимо выяснить что из себя представляет национальный проект, какое место занимает в системе программно-целевого бюджетирования, чем отличается от государственной программы, какие источники финансирования предусмотрены для реализации национального проекта и как оценивать результаты его выполнения.

Приоритетные национальные проекты – программа по росту человеческого капитала в России, объявленная Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в 2005 г. и реализующаяся с 2006 г.

В настоящее время не разработано окончательной версии национального проекта,

но уже можно дать ему следующее определение.

Национальный проект (далее – НП) – это инструмент управления национальными целями. НП представляет собой документ, в котором отражены приоритетные мероприятия той или иной отрасли с целевыми показателями выполнения данных мероприятий.

На первый взгляд, определение НП схоже с определением государственной программы. Однако ГП все же шире чем НП. Реализация национальных проектов осуществляется через несколько государственных программ. В то же время одна государственная программа может включать в себя несколько национальных проектов. Каждый НП включает в себя несколько федеральных проектов (далее – ФП), которые также состоят из нескольких региональных проектов (далее – РП). Выстраивается довольно непростая система параллельной реализации национальных проектов и государственных программ, которую можно наглядно продемонстрировать в виде схемы (рис. 2).

Для каждого целевого показателя сформулированы отдельные мероприятия, которые необходимо выполнить в рамках реализации федеральных и региональных проектов.

Национальный проект «Культура» состоит из следующих федеральных проектов:

- ФП «Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры»;
- ФП «Создание условий для реализации творческого потенциала нации»;
- ФП «Цифровизация услуг и формирование информационного пространства в сфере культуры».

В Санкт-Петербурге в целях реализации вышеуказанных федеральных проектов сформированы следующие региональные проекты:

- РП «Культурная среда в Санкт-Петербурге»;
- РП «Творческие люди Санкт-Петербурга»;
- РП «Цифровая культура в Санкт-Петербурге».

Основные цели НП «Культура» заключаются в увеличении числа посещений организаций культуры на 15% и числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз.

На реализацию НП «Культура» предусмотрено финансирование в размере 113,5 млрд руб. как за счет федерального бюджета (109,7 млрд руб.), так и за счет бюджета субъектов Российской Федерации (3,8 млрд руб.) [7].

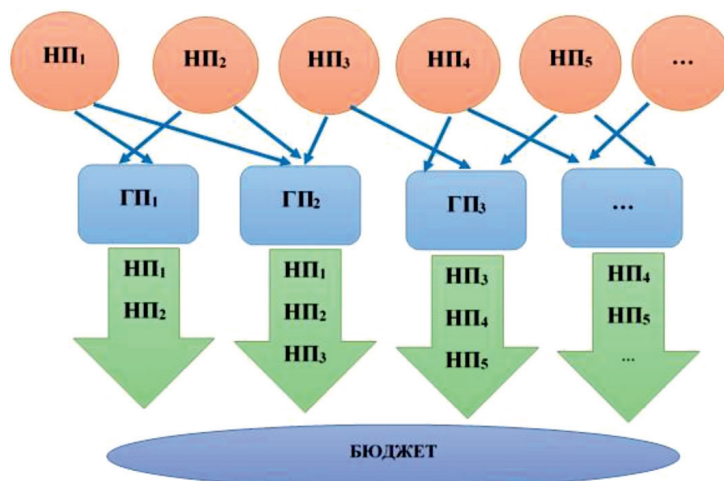


Рис. 2. Процесс реализации национальных проектов. Источник: составлено автором

Есть вероятность, что уже на первоначальном этапе реализации национального проекта «Культура» можно столкнуться с рядом проблем, которые возникли при реализации государственной программы в сфере культуры.

В первую очередь в национальном проекте мы снова сталкиваемся с новыми показателями, мероприятиями, которые необходимо выполнить в установленные сроки, что ставит вопрос о качестве мониторинга реализации национального проекта.

Возникает также следующий ряд вопросов. Как будет выстроена система мониторинга реализации национального проекта? Не приведет ли она к созданию множества показателей оценки эффективности национального проекта, как это случилось с государственной программой в сфере культуры? Не станет ли данная оценка формальностью для ответственных исполнителей?

На данном этапе внедрения проектов в сфере культуры федеральные и региональные проекты – это соответствующая расстановка приоритетов государственной политики. Теперь средства бюджета Санкт-Петербурга будут направлены на реализацию приоритетных мероприятий в сфере культуры Санкт-Петербурга, таких как обеспечение оборудованием образовательных учреждений в сфере культуры, создание выставочных проектов, оцифровка и т.д. Однако все эти мероприятия также благополучно осуществлялись и в рамках государственной программы в сфере культуры Санкт-Петербурга, а теперь они осуществляются в рамках региональных проектов Санкт-Петербурга.

В данном случае, вспомним слова заместителя министра культуры Ольги Яри-

ловой, которая в интервью газете «Культура» сообщила, что национальный проект «Культура» главным образом направлен на «устранение несправедливости» между культурной жизнью больших городов и малых городов и сел [8].

Доступ к культурным благам должны иметь и жители поселков. Для устранения данной несправедливости необходимо в первую очередь оборудовать школы, создать культурные центры, реконструировать библиотеки, одним словом – приобщить к культуре жителей малых городов и сел с целью сокращения оттока населения в большие города и создания благоприятных условий для реализации творчества.

В целях создания эффективного инструмента реализации национальных целей в сфере культуры необходимо избежать повторения ошибок, возникших при реализации государственных программ в сфере культуры Санкт-Петербурга. Создание адекватной и эффективной системы мониторинга региональных проектов приведет к качественному и результативному выполнению выше поставленных задач и достижению целей. Государству необходимо акцентировать внимание на болевых точках развития страны, бросить все силы на повышение качества уровня жизни населения и реализацию национальных целей с помощью такого инструмента, как национальный проект.

### Выводы

Таким образом, на основании данного исследования можно сделать следующие выводы.

Одной из основных проблем функционирования государственной программы

является несовершенство методики оценки эффективности ГП, заключающееся в отсутствии обобщающей цели, иерархичности показателей и т.д. Необходимо применить комплексный подход при разработке методики оценки, взяв во внимание все факторы, влияющие на результаты реализации государственной программы и обеспечить глубину и полноту информации в целях исключения формальности использования такого инструмента, как государственная программа, и повышения качества использования его в данной отрасли.

Национальный проект – инструмент, с помощью которого представляется возможным повысить качество жизни населения в проблемных городах и селах в случае правильной расстановки целей, задач и при эффективном финансовом контроле мероприятий, реализуемых в рамках НП. При эффективном управлении региональными проектами в сфере культуры, исключении ошибок, возникших при внедрении и реализации государственных программ, возможно укрепление культуры регионов и выведение отрасли на новый уровень.

#### Список литературы

1. Козлова А.А. Особенности бюджетного финансирования культуры в регионах (на примере Саратовской области) // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2013. № 4 (48). С. 84–88.
2. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.06.2014 № 488 «О государственной программе Санкт-Петербурга «Развитие сферы культуры в Санкт-Петербурге» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/822403595> (дата обращения: 02.02.2019).
3. «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года», утвержденные Правительством РФ от 29.09.2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/ne0vGNJuk9SQjIGNNsXIX2d2CpCho9qS.pdf> (дата обращения: 02.02.2019).
4. Левицкая Н.В., Савельев И.И. Анализ методик оценки эффективности реализации государственных программ отдельных субъектов Российской Федерации // Эффективное антикризисное управление. 2016. № 4 (97). С. 72–77.
5. Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности реализации государственной программы Санкт-Петербурга «Развитие сферы культуры и туризма в Санкт-Петербурге», утвержденной постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 17.06.2014 № 488, за 2016 год (мероприятия). [Электронный ресурс]. URL: <https://spbculture.ru/ru/dokumenty/gosudarstvennaya/> (дата обращения: 04.02.2019).
6. Тулякова И.В. Оценка эффективности государственных программ: проблемы и перспективы // Финконтроль: электрон. журн. 2017. № 4. [Электронный ресурс]. URL: <http://rufincontrol.ru/article/332551/> (дата обращения: 02.02.2019).
7. Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты. М., 2019. [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OwAt2dzCIAietQih.pdf> (дата обращения: 07.03.2019).
8. Позднякова К. Культуре подвели бюджет // Газета «Культура». 2018. [Электронный ресурс]. URL: <http://portal-kultura.ru/articles/country/219214-kulture-podveli-byudzhet/> (дата обращения: 07.03.2019).