

© **Кочмола К.В.**,
декан финансового факультета
РГЭУ «РИНХ», заведующий кафедрой
«Международные финансово-кредитные
отношения», д.э.н., профессор

© **Петренков А.О.**,
аспирант кафедры «Международные
финансово-кредитные отношения»
РГЭУ «РИНХ»

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ МЕТОДОВ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ

Основное направление реформирования бюджетного процесса — переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

В отличие от преобладающего в настоящее время сметного планирования (на основе индексации сложившихся затрат по дробным позициям бюджетной классификации) программно-целевое бюджетное планирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно

значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем достижения намеченных целей и результатов, а также обеспечением качества внутриведомственных процедур бюджетного планирования и финансового менеджмента.

Расширение сферы применения и повышение качества программно-целевых методов бюджетного планирования предполагается осуществить путем:

- предоставления ежегодно субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности;
- совершенствования методологии разработки и реализации федеральных (региональных, муниципальных) целевых программ;
- использования в бюджетном процессе ведомственных целевых программ;
- распределения части бюджета принимаемых обязательств на конкурсной основе по результатам оценки действующих и предлагаемых к принятию бюджетных программ;
- расширения полномочий администраторов бюджетных программ в процессе исполнения бюджета.

Впервые представленные при формировании проекта федерального бюджета на 2004 г. доклады главных распорядителей средств федерального бюджета о результатах и планах (основных направлениях) деятельности позволили систематизировать цели и задачи федеральных органов исполнительной власти и получить практический опыт привязки отчетных и планируемых расходов к конечным измеримым результатам. Исходя из этого, предлагается определить решением Правительства Российской Федерации порядок разработки и использования в бюджетном процессе указанных

Таблица 1. Расходы областного бюджета на финансирование федеральных целевых программ в Ростовской области

Федеральные целевые программы	2005 г. (тыс. руб.)	2006 г. (тыс. руб.)	Отклонение
Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)»	-	450460,5	450460,5
Федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002–2007 гг.)»	700,0	600,0	-100,0
Федеральная целевая программа «Юг России»	6000,0	30000,0	24000,0

докладов, а также требования к их содержанию.

Данные доклады, представляемые субъектами бюджетного планирования в Правительство Российской Федерации, а также в Министерство финансов Российской Федерации и Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, должны содержать:

- основные цели и задачи субъекта бюджетного планирования, их увязку с приоритетами государственной политики;
- расходные обязательства в соответствующей сфере деятельности и оценку объема доходов федерального бюджета, которыми управляют соответствующие субъекты бюджетного планирования;
- достигнутые в отчетном периоде и планируемые на среднесрочную перспективу (на период до 3 лет) измеримые результаты, а также ориентированные на их достижение бюджетные программы;
- распределение бюджетных расходов по целям, задачам и программам в отчетном и планируемом периоде;
- оценку результативности бюджетных расходов, обоснование мер по ее повышению.

Представление аналогичных докладов следует ввести в практику на региональном и местном уровнях.

В настоящее время программно-целевое бюджетное планирование на федеральном уровне осуществляется в форме федеральных целевых программ, а

также Федеральной адресной инвестиционной программы. Однако, несмотря на реализуемые в последнее время меры по более эффективному использованию преимуществ федеральных целевых программ, сложившиеся процедура и методология их разработки и реализации не полностью соответствуют требованиям программно-целевого метода планирования (см. табл. 1).

Цели и ожидаемые результаты многих федеральных целевых программ сформулированы аморфно, без четких критериев и индикаторов оценки их достижения, значительная часть федеральных целевых программ ориентирована на функции, не относящиеся к компетенции федеральных органов государственной власти, отсутствуют четкие процедуры финансового обеспечения (в том числе увязка между бюджетными и внебюджетными источниками) и соблюдение жестких бюджетных ограничений (соответствие предполагаемых ассигнований на реализацию действующих программ реально имеющимся ресурсам); административная ответственность за реализацию той или иной программы в большинстве случаев размыта между несколькими федеральными органами исполнительной власти.

В результате средства, выделяемые на большинство федеральных целевых программ, с одной стороны, фактически являются разновидностью дополнительного сметного финансирования выполняемых

федеральными органами исполнительной власти текущих функций, а с другой — объем этих средств практически постоянно подвергается изменениям, тем самым оправдывается нечеткость формулировок целей и результатов программ и недостаток ответственности за их достижение. Для устранения этих недостатков необходимо внесение изменений в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, регламентирующие порядок разработки, утверждения и реализации федеральных целевых программ, а также совершенствования соответствующих процедур, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти.

В то же время федеральные целевые программы не должны рассматриваться в качестве единственно возможной формы программно-целевого бюджетного планирования. Данный метод в полной мере применим к целому

ряду расходов, планируемых в настоящее время по сметному принципу. Расширение сферы его применения возможно и целесообразно не столько за счет увеличения количества федеральных целевых программ и (или) объемов их финансирования, сколько за счет преобразования в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации принципами и требованиями сметных расходов, формируемых федеральными органами исполнительной власти, в ведомственные целевые программы, имеющие четкие цели, измеримые результаты, систему оценки, индикаторы их достижения и т.д. (см. табл. 2)

Исходя из этого, федеральные и ведомственные целевые программы должны рассматриваться в качестве двух типов единых по принципу формирования и реализации, но различающихся по содержанию и статусу бюджетных целевых программ.

Таблица 2. Распределение средств областного бюджета Ростовской области на 2006 год, предназначенных на финансирование областных целевых программ

Областные целевые программы	Раздел	2005 г. (тыс. руб.)	2006 г. (тыс. руб.)	Отклонение
Областная целевая программа поддержки казачьих обществ на 2004–2006 гг.	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	59 080,5	68 977,4	9 896,9
Областная целевая программа «Оздоровление крупного рогатого скота от лейкоза в Ростовской области на 2005–2011 гг.»	Национальная экономика	14 600,0	34 215,0	19 615,0
Областная целевая программа развития инновационной деятельности в Ростовской области на 2006–2008 гг.	Национальная экономика	2 200,0	9 100,0	6 900,0
Областная целевая программа развития малого предпринимательства в Ростовской области на 2005–2008 гг.	Национальная экономика	-	77 900,0	77 900,0
Областная целевая программа оказания государственной поддержки гражданам по приобретению жилья в Ростовской области на 2006–2010 гг.	Жилищно-коммунальное хозяйство	-	224 000,0	224 000,0
Областная целевая программа «Молодежь Дона» на 2006–2010 гг.»	Образование	-	11 421,9	11 421,9,0
Областная целевая программа	Образование	-	1 230,0	1 230,0

«Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005–2007 гг.»				
Областная целевая программа поддержки казачьих обществ на 2004–2006 гг.;	Культура, кинематография и СМИ	1 173,9	1 157,5	-16,4

Общими требованиями, предъявляемыми к бюджетным целевым программам, являются:

- четкая формулировка цели программы, соответствующей приоритетам государственной политики, полномочиям и сферам ответственности федеральных органов исполнительной власти;

- описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программы, включая как непосредственные результаты (предоставление услуг определенного качества и объема), так и конечные результаты (эффект от предоставленных услуг для их получателей);

- наличие системы показателей для измерения результатов реализации программы (индикаторов экономической и социальной эффективности) и целевых значений каждого из таких показателей, необходимых и достаточных для предварительной (на этапе подготовки), текущей (на этапе реализации) и завершающей (после завершения программы или ее этапа) оценки программы;

- обоснование потребностей в ресурсах для достижения цели и результатов программы, оценки внешних условий и рисков для реализации программы;

- определение системы управления реализацией программы, разграничения полномочий и ответственности различных единиц управления.

Основными различиями между федеральными и ведомственными целевыми программами должны быть:

- уровень утверждения (федеральная целевая программа утверждается Правительством Российской Федерации, ведомственная целевая программа — соответствующим субъектом бюджетного планирования);

- межотраслевой (федеральная целевая программа) или внутриотраслевой (ведомственная целевая программа) характер;

- содержание программной деятельности и мероприятий (федеральная целевая программа должна включать крупные по объему и требующие длительных сроков реализации инвестиционные, научно-технические и (или) структурные проекты, ведомственная целевая программа — объединять расходы на предоставление услуг, реализацию менее крупных проектов);

- принцип планирования расходов (для федеральных целевых программ — в соответствии с планом выделения средств на реализацию программы, утвержденным Правительством Российской Федерации, для ведомственных целевых программ — в соответствии с планом выделения средств на реализацию программы по решению соответствующего субъекта бюджетного планирования в пределах выделенных ему бюджетных средств).

С точки зрения организации бюджетного процесса, именно ведомственные целевые программы как основная форма реализации программно-

целевого планирования имеют целый ряд существенных преимуществ, к числу которых относятся: четкая привязка к функциональной и ведомственной классификации и, как следствие, упрощение процедуры планирования и отчетности, сосредоточение ответственности за достижение результатов и полномочий по реализации программы у одного администратора, возможность ее преобразования в случае соответствия определенным критериям в федеральную целевую программу (подпрограмму). При этом рассматривается возможность сокращения финансирования или досрочного прекращения реализации бюджетных целевых программ в случае несоответствия заранее установленным промежуточным критериям и индикаторам результативности с соблюдением процедур расторжения договоров (соглашений).

Наряду с формированием финансовых стимулов для распространения программно-целевых методов планирования необходимо создать и поддерживать заинтересованность субъектов бюджетного планирования в инициировании ведомственных целевых программ путем расширения их полномочий при управлении программными расходами по сравнению с управлением сметными расходами.

органов государственной власти и местного самоуправления в Ростовской области» от 22.10.05г. № 380-ЗС.

5. Артемьева С.С. Реформирование межбюджетных отношений в регионе // Финансы. — 2002. — № 3. — С. 19.

6. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. — М.: Финансы, ЮНИТИ, 2000.

7. Лавров А.М. Бюджетная реформа 2001–2008 гг. // Финансы. — 2005. — №9.-С.4.

8. www.minfinro.rsu.ru

9. www.budgetrf.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.98. № 145-ФЗ (с дополнениями и изменениями на 26.12.2005 г.)

2. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. — М.: Юрайт, 2000.

3. Областной закон Ростовской области «Об областном бюджете на 2006 год» от 22.03.06 г. № 413-ЗС.

4. Областной закон Ростовской области «О межбюджетных отношениях

