

Субсидиарные механизмы в реализации программно-целевых методов управления и бюджетирования

© 2010 К.Б. Бексултанов
Институт экономики Российской академии наук
E-mail: tzeldner@gmail.com

В статье рассматриваются проблемы и перспективы развития программно-целевых методов управления и бюджетирования, позволяющие существенно повысить эффективность бюджетных затрат, особенно инвестиционного характера. Отмечаются возможности повышения качества финансирования и контроля программ за счет использования механизма бюджетных субсидий. Подчеркнута необходимость регулярного социально-экономического мониторинга субсидируемых целевых программ с целью оценки их социально-экономической эффективности.

Ключевые слова: программно-целевые методы управления, федеральные целевые программы, бюджетные субсидии, бюджетирование, ориентированное на результат.

Одним из основных направлений реформирования бюджетного процесса в 2004-2010 гг. являлся переход на среднесрочное бюджетное планирование и бюджетирование, ориентированное на результаты, главным элементом и инструментом которых выступает программно-целевой метод управления и бюджетного планирования. О значимости и перспективности программно-целевого метода и его преимуществах по сравнению со сметным финансированием, особенно при решении ряда долгосрочных социально-экономических задач, свидетельствует опыт экономически развитых стран, в которых основные социальные и экономические проблемы традиционно решаются именно посредством бюджетных целевых программ.

Сущность программно-целевого метода заключается в отборе основных целей социального, экономического и научно-технического развития, в разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в намечаемые сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами с учетом экономической и социальной эффективности их использования. Программно-целевой метод применяется, прежде всего, при разработке и реализации целевых программ, представляющих собой документ, в котором отражаются цель и комплекс научно-исследовательских, производственных, организационных, социальных мероприятий, увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления.

В соответствии с правительственной концепцией¹ основным направлением реформирования бюджетного процесса является 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 установ-

ленными приоритетами государственной политики. За 2004-2009 гг. субъекты бюджетного планирования выполнили большинство из намеченных в Концепции мероприятий. Например, в ежегодную практику вошло составление главными распорядителями бюджетных средств докладов о результатах и основных направлениях деятельности. Отдельными главными распорядителями бюджетных средств разработаны ведомственные целевые программы, была усовершенствована методика разработки и реализации федеральных целевых программ.

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, как и программно-целевого метода управления и бюджетирования в целом, сложившиеся процедура и методология разработки и реализации программ пока не полностью соответствуют современным требованиям.

В то же время федеральные целевые программы не рассматриваются в качестве единственно возможной формы программно-целевого бюджетного планирования. Расширение сферы его применения было реализовано за счет преобразования в ведомственные целевые программы, имеющие четкие цели, измеримые результаты, систему оценки, индикаторы их достижения и т.д. С точки зрения организации бюджетного процесса именно ведомственные целевые программы как основная форма реализации программно-целевого планирования имеют целый ряд существенных преимуществ. К числу таковых относятся: четкая привязка к функциональной и ведомственной классификации и, как след-

стве, упрощение процедуры планирования и отчетности, сосредоточение ответственности за достижение результатов и полномочий по реализации программы у одного администратора (распорядителя бюджетных средств), возможность ее преобразования в случае соответствия определенным критериям в федеральную целевую программу (подпрограмму).

В данной связи своевременным и логичным шагом стало принятие постановления Правительства РФ "О развитии программно-целевых инструментов бюджетного планирования", которое предусматривает единую классификацию видов целевых программ, регламентацию процесса разработки, утверждения, реализации, оценки эффективности реализации и финансового контроля реализации каждого вида целевых программ. Федеральные и ведомственные целевые программы теперь будут рассматриваться в качестве двух типов, единых по принципу формирования и реализации, но различающихся по содержанию и статусу бюджетных целевых программ.

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 структур управления.

Среди основных различий федеральных и ведомственных целевых программ можно выделить следующие:

- 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 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 России; 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).

Согласно такому правительственному документу, как Программа повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.², а также Бюджетному посланию Президента РФ Федеральному Собранию от 25 мая 2009 г. "О бюджетной политике в 2010-2012 годах", целесообразно в максимальной степени реализовать программно-целевой принцип планирования и исполнения бюджета. Основную часть бюджета должны составлять долгосрочные государственные программы (прежде всего программы развития инфраструктуры), федеральные и ведомственные целевые программы, приоритетные национальные проекты.

Предлагается реализовать возможность перехода начиная с 2011-2012 гг. к программной структуре бюджета с одновременной корректировкой классификации бюджетных расходов. В ее основу могут быть положены долгосрочные целевые программы. При этом в долгосрочных целевых программах могут предусматриваться и другие, кроме бюджетных, инструменты достижения заданных целей, а именно: правовое регулирование, проведение структурных реформ, использование государственного имущества, меры налоговой и таможенной политики и т.д.

Совершенствование в рамках нового формата бюджета различных инструментов программно-целевого планирования (федеральных целевых программ, приоритетных национальных проектов, проектов Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации) позволит более четко определить приоритеты, цели и результаты использования бюджетных средств, установить индикаторы, характеризующие их достижение, организовать на постоянной основе мониторинг эффективности бюджетных расходов.

Федеральные целевые программы должны быть укрупнены. По сравнению с количеством федеральных целевых программ, действовавших на 1 января 2010 г. (46 федеральных целевых программ), количество долгосрочных целевых программ планируется уменьшить до 26 с указанием ответственного за реализацию федерального органа исполнительной власти.

Программно-целевое управление и бюджетирование наиболее эффективная организационная база для управления бюджетным процессом по результатам (в том числе, и с использованием механизма субсидий). Это система расходования бюджетных средств, ориентированная на достижение конкретного результата в рамках формальной программы как целостной системы согласованных управленческих действий (в том числе и мер законодательного, организационного и иного характера). В составе такой системы всегда должна быть предусмотрена управляющая подсистема, в частности, интегрирующая результативность бюджетных расходов по укрупненной группе расходов. Данный подход к бюджетированию по своей природе больше тяготеет к управленческому методу организации финансов, чем к финансовому методу управления организаций. Тем не менее, системность и определенность по отношению к укрупненным группам расходов обеспечивают данному подходу привлекательность. Надо сказать, что современная практика применения бюджетирования по результатам, предполагая преимущественно программный подход к формированию и управлению бюджетными расходами, во многом практически интегрируется с методом программного бюджетирования, т.е. финансового обеспечения целевых программ.

Под финансовым обеспечением бюджетных целевых программ понимается процесс, связанный с планированием и выделением необходимого объема денежных средств, детализированного по подпрограммам и мероприятиям и с разбивкой по годам. В этом процессе участвуют получатели бюджетных средств, действующие в рамках денежных обязательств. Источниками финансирования бюджетных целевых программ являются бюджетные и внебюджетные средства. Бюджетные средства включают в себя средства федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. К внебюджетным источникам, привлекаемым для финансирования целевых программ, могут относиться: взносы участников реализации программ; целевые отчисления от прибыли предприятий, заинтересованных в осуществлении программ; кредиты банков, средства фондов и общественных организаций, зарубежных инвесторов, заинтересованных в реализации программ, и другие поступления. Источником финансирования целевых программ мо-

гут являться инвестиционные и конверсионные кредиты, а также целевые кредиты банков под государственные гарантии.

Долгосрочной целевой программой, реализуемой за счет средств федерального бюджета, может быть предусмотрено предоставление субсидий бюджету субъекта РФ. При этом условия предоставления и методика расчета указанных межбюджетных субсидий устанавливаются программой, а перечисление субсидий осуществляется на основе заключенного от имени Российской Федерации госзаказчиком программы и администрацией субъекта РФ соглашения. Также используются субсидии на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов РФ.

Следует предположить, что бюджетная реформа в стране, в частности, в контексте совершенствования практики программно-целевого управления и бюджетирования и далее будет ориентироваться на повышение роли инструмента бюджетных субсидий. Ряд важных направлений решения этой задачи предусмотрены в таком документе, как "Программа повышения эффективности бюджетных расходов до 2012 года"³. Программа нацелена на усиление роли инвестиционного механизма бюджетных субсидий, а также акцентируется на необходимости консолидировать субсидии бюджетам субъектов РФ в рамках долгосрочных целевых программ в сферах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Дальнейшее развитие системы предоставления бюджетных субсидий должно происходить не только в русле приоритетных задач реформирования, но и становиться важным стимулирующим элементом социально-экономического развития субъектов. Определим основные направления дальнейшего совершенствования системы межбюджетного субсидирования.

Во-первых, предоставляемые субсидии должны реализовывать свою сущность как целевые трансферты. При этом цели, на которые направляются субсидии, необходимо четко связывать с показателями эффективности использования данных средств в рамках целевых программ. Иными словами, данные цели должны быть хорошо формализованы и легко измеримы. Кроме того, в качестве приоритета в постановке цели следует концентрироваться на объеме и качестве предоставленных населению услуг с тем, чтобы избежать "искусственного" раздувания бюджетных расходов за счет инфляции. Однако для реализации данного подхода требуются серьезные институциональные изменения в системе государственного управления и местного самоуправления. Должен быть отлажен механизм регулярного социально-экономического мониторинга субсидируемых программ, что в свою очередь требует создания четкой методологии, кадрового, ма-

териально-технического и финансового обеспечения.

Во-вторых, субсидии в перспективе утратят свою роль в качестве средств, выравнивающих уровень бюджетной обеспеченности субъектов РФ, которая дублирует функции дотаций. В связи с этим цели субсидирования в полной мере могут стать постоянными и долгосрочными. Таким образом, система субсидий адекватно интегрируется в процесс среднесрочного бюджетного планирования, поскольку характеризуется двумя основными видами субсидий: 1) регулярно предоставляемыми в рамках утвержденного перечня полномочий; 2) предназначенными для финансирования отдельных программ и проектов. Данный подход одновременно будет способствовать упорядочению состава субсидий с целью концентрации финансовых ресурсов.

В-третьих, параллельно с упорядочением субсидий должны устанавливаться четкие критерии оценки эффективности федерального субсидирования данных программ. В этих целях необходимо разработать соответствующие методические рекомендации (типовую программу и критерии оценки ее реализации), а также рассмотреть возможность создания финансовых стимулов для повышения качества и результативности указанных программ путем предоставления субсидий регионам на конкурсной основе.

В-четвертых, субсидии должны стать равнодоступным инструментом для всех субъектов бюджетного планирования, отвечающих условиям получения субсидии. Это, в первую очередь, касается принципа лимитирования субсидий, при котором власти стремятся “освоить” весь объем средств в пределах лимита, чтобы не потерять полученный федеральный трансферт. Нельзя согласиться с мнением, что следовало бы устранить лимитный подход¹, однако он требует уточнения. Представляется, что установление лимитов в обязательном порядке должно сопровождаться требованием о достижении установленных критериев эффективности использования средств.

В последние годы Минрегионом России проведена работа по усовершенствованию правил не только предоставления текущих субсидий, но и в отношении всех федеральных целевых программ, по которым министерство является заказчиком-координатором. Таких программ насчитывается в настоящее время порядка девяти, а общий объем распределяемых в их рамках субсидий регионам составляет более 100 млрд. руб. В перспективе именно система федеральных и региональных целевых программ должна определять в первую очередь возможности повышения эффективности предостав-

ления субсидий бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований. Для новых механизмов предоставления бюджетных субсидий характерно следующее:

- использование прозрачных методик распределения субсидий между субъектами РФ;
- уточнение условий предоставления субсидий, направленное в первую очередь на стимулирование бюджетных инвестиций и осуществление структурных реформ в экономике территорий по различным направлениям;
- установление целевых показателей, отражающих не только количественные характеристики намечаемых результатов, но и качественные изменения, являющиеся следствием эффективного использования бюджетных субсидий.

При реализации крупных инфраструктурных проектов может использоваться механизм государственно-частного партнерства (ГЧП), который предполагает софинансирование расходов и (или) совместное управление проектом, осуществляемое государственными и частными организациями. Необходимость сокращения бюджетных расходов и повышения их результативности обусловила активное продвижение данного направления реформ в странах ОЭСР, создающих благоприятные условия для ГЧП. Многие страны (например, Чехия, Италия, Япония, Исландия и т.д.) активно применяют данный механизм управления проектами и долгосрочными программами. В основном подобная практика используется при реализации проектов по развитию транспортной инфраструктуры, проектов в сфере энергетики, здравоохранения и образования. Однако следует учитывать, что опыт применения ГЧП довольно противоречив. Использование данного механизма требует четкой оценки всего круга потенциальных выгод и издержек, связанных с реализацией проектов. Применение механизма ГЧП, безусловно, не может заменить традиционные способы финансирования государственных расходов (в том числе, в рамках долгосрочных целевых программ), но может повысить их эффективность.

¹ О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249. URL: <http://www.rg.ru/2004/06/01/budzh-et-dok.html>.

² Разработана Министерством финансов Российской Федерации. Документ находится на официальном сайте министерства. URL: <http://www.minfin.ru>.

³ Проект от 19 февраля 2010 г.; размещен на сайте Министерства финансов РФ.

⁴ Голикова Т.А. Управление межбюджетными отношениями в Российской Федерации СПб., 2007. С. 109-110.