

## РАЗВИТИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

© 2018 Т.М. Ковалева, Л.Н. Мулендеева\*

Современные условия социально-экономического развития Российской Федерации, характеризующиеся острой нехваткой централизованных финансовых ресурсов, требуют повышения эффективности расходования бюджетных средств. Данная задача может быть решена посредством программно-целевого бюджетирования (ПЦБ), главным инструментом которого являются государственные программы. Однако развитие программно-целевого бюджетирования характеризуется множеством проблем, связанных, в частности, с процедурой разработки и оценки эффективности государственных программ, с их финансовым обеспечением и пр. Таким образом, цель исследования заключается в анализе программно-целевого бюджетирования в России и поиске путей его дальнейшего совершенствования. Использование в исследовании методов экономико-статистического и сравнительного анализа позволило выявить проблемы программно-целевого бюджетирования в современных российских условиях и определить основные направления повышения его эффективности.

**Ключевые слова:** государственный бюджет, бюджетное планирование, бюджетные расходы, программно-целевое бюджетирование, эффективность, государственная программа, стратегическое планирование, финансовое обеспечение.

### **Основные положения:**

- ♦ проведен анализ развития программно-целевого бюджетирования в Российской Федерации;
- ♦ указаны проблемы программно-целевого бюджетирования;
- ♦ выявлены направления совершенствования программно-целевого бюджетирования в Российской Федерации.

### **Введение**

Экономика современной России развивается в условиях повышенного уровня экономической неопределенности, высокой зависимости от динамики цен на сырьевых рынках, недостаточных объемов накопленных государственных резервов, низкой эффективности и несбалансированной структуры бюджетных расходов, отсутствия стимулов к росту инвестиционной активности, неэффективности государственного управления и др. В связи с этим одной из важнейших задач бюджетной политики нашей страны сегодня является рост эффективности расходования бюджетных средств, что призвано обеспечить устойчивую ликвидацию бюджетных дисбалансов и способствовать расширению экономического потенциала страны. В условиях имеющихся бюджетных ограничений ключевая роль в решении данной задачи отводит-

ся институту государственных программ как основному инструменту программно-целевого бюджетирования (бюджетного планирования, основанного на программно-целевом методе).

Государственные программы призваны повысить результативность и эффективность бюджетных расходов в частности и всей системы общественных финансов в целом. Основой перехода бюджетов РФ к программной структуре стал Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса». Впоследствии был принят ряд нормативно-правовых актов, регулирующих порядок формирования, реализации, а также оценки эффективности госпрограмм на всех уровнях государственного управления<sup>1</sup>.

\* Ковалева Татьяна Михайловна, доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой «Финансы и кредит». E-mail: fikr@bk.ru; Мулендеева Лариса Николаевна, ст. преподаватель. E-mail: muln@mail.ru. - Самарский государственный экономический университет.

Начиная с 2014 г. становится обязательным переход на программный принцип составления субфедеральных бюджетов. Использование программной структуры расходов муниципальных бюджетов осуществляется только при условии формирования и утверждения местного бюджета на трехлетний период<sup>2</sup>.

Изменения в бюджетном законодательстве обусловили повышенный интерес отечественных экономистов к проблеме программно-целевого бюджетирования. Развитие его теоретико-методологических и практических основ отражено в работах М.П. Афанасьева, П.С. Звягинцева, А.И. Мастерова, Н.Н. Шаш, Р.Р. Яруллина и других ученых.

Цель настоящего исследования состоит в анализе программно-целевого бюджетирования в России и поиске путей его дальнейшего совершенствования.

### Методы

Оценка развития программно-целевого бюджетирования в России была осуществлена на основе применения методов экономико-статистического, факторного и сравнительного анализа. Это позволило определить структуру источников ресурсного обеспечения реализации госпрограмм в Российской Федерации, направления расходования средств федерального бюджета в разрезе государственных программ, выявить проблемы программно-целевого бюджетирования в России и предложить пути их решения.

### Результаты

Потенциал ПЦБ в настоящее время реализован не в полном объеме. О недостаточной эффективности расходов бюджетов свидетельствуют следующие показатели: величина структурного первичного дефицита консолидированного бюджета Российской Федерации в 2016 г. превысила 2,8% ВВП; произошло увеличение первичных расходов консолидированного бюджета до 35,5% ВВП (в 2000-2006 гг. они находились на уровне ниже 30% ВВП). Качественная структура расходов консолидированного бюджета Российской Федерации также является неоптимальной: преобладает доля текущих расходов на содержание государственного аппарата управления (в том числе на оборону и безопасность) и социальную политику (в том числе на пенсионное обеспечение). Их доля выросла за период с 2008 по 2016 г. с 49 до 59 %<sup>3</sup>.

По итогам 2016 г. на федеральном уровне была утверждена 41 государственная программа по следующим пяти направлениям - "Новое качество жизни", "Инновационное развитие и модернизация экономики", "Обеспечение национальной безопасности", "Сбалансированное региональное развитие" и "Эффективное государство".

Структура источников ресурсного обеспечения реализации госпрограмм в России в 2016 г. представлена в табл. 1.

На долю федерального бюджета приходится 36,32 % расходов на финансовое обеспечение реализации государственных программ, за счет средств юридических лиц финансируется 25,79 % расходов, консолидированные бюджеты субъектов РФ финанси-

Таблица 1

**Структура источников ресурсного обеспечения реализации государственных программ Российской Федерации в 2016 г.\***

Источники ресурсного обеспечения государственных программ	Фактические расходы, руб.	Доля источника в общем объеме расходов, %
Федеральный бюджет	7 656 286 008,4	36,32
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	4 865 609 951,6	23,08
Государственные внебюджетные фонды РФ	2 226 200 891,9	10,56
Территориальные государственные внебюджетные фонды	461 877 302,2	2,19
Юридические лица	5 437 291 832,2	25,79
Внебюджетные источники	432 402 649,4	2,05
Всего	21 079 668 635,7	100

\* Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2016 года. URL: <https://docplayer.ru/52425960-Svodnyy-godovoy-doklad-o-hode-realizacii-i-ocenke-effektivnosti-gosudarstvennyh-programm-rossiyskoy-federacii-po-itogam-2016-goda.html>.

руют 23,08 % расходов. Наименьшую долю в структуре источников ресурсов на финансовое обеспечение госпрограмм составляют внебюджетные источники (2,05 %) и средства территориальных государственных внебюджетных фондов (2,19 %).

Структура расходов федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации государственных программ Российской Федерации в разрезе основных направлений изображена на рисунке.



Рис. Структура расходов федерального бюджета Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации государственных программ в 2016 г., %

\* Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2016 года. URL: <https://docplayer.ru/52425960-Svodnyy-godovoy-doklad-o-hode-realizacii-i-ocenke-effektivnosti-gosudarstvennyh-programm-rossiyskoy-federacii-po-itogam-2016-goda.html>.

Согласно данным диаграммы, наибольший объем финансового обеспечения получает реализация госпрограмм блока “Новое качество жизни” (44,56 %). В рамках данного блока в 2016 г. в Российской Федерации были реализованы 12 государственных программ. В их числе наибольшие размеры финансирования получили такие программы, как “Социальная поддержка граждан” (1 208 187 293,9 тыс. руб.), “Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности” (841 133 936,1 тыс. руб.), “Развитие образования на 2013 - 2020 годы” (429 533 516,8 тыс. руб.), “Развитие здравоохранения” (375 243 184,5 тыс. руб.).

Направление “Инновационное развитие и модернизация экономики” включало в себя реализацию 17 государственных программ и получило 28,2 % финансирования из федерального бюджета. Значительная доля федеральных бюджетных средств была направлена на реали-

зацию таких программ, как “Развитие транспортной системы” (824 966 768,1 тыс. руб.), “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности” (229 918 445,5 тыс. руб.).

В рамках направления “Эффективное государство” были реализованы 4 государственные программы. В целом на их финансирование приходилось 17,47 % расходов бюджета федерального уровня. Наибольший объем средств был направлен на осуществ-

ление программы “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков” (877 772 649,8 тыс. руб.).

Программа “Сбалансированное региональное развитие” предусматривала реализацию также 4 госпрограмм с наибольшей долей финансирования программы “Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами” (664 629 486,0 тыс. руб.).

Государственная программа “Обеспечение государственной безопасности” исполнялась в рамках направления “Обеспечение безопасности” и по итогам 2016 г. получила финансирование в объеме 1 934 376,6 тыс. руб. (0,03 %).

Говоря об оценке эффективности государственных программ ответственными исполнителями (основанной на степени выполнения мероприятий программ и степени освое-

Таблица 2

**Эффективность государственных программ Российской Федерации в 2016 г.**

Направление реализации государственных программ	Количество государственных программ			
	с высокой эффективностью	с эффективностью выше среднего	с эффективностью ниже среднего	с низкой эффективностью
Новое качество жизни	3	1	5	3
Инновационное развитие и модернизация экономики	2	7	3	5
Сбалансированное региональное развитие	-	3	-	1
Эффективное государство	3	-	1	-
Обеспечение безопасности		1		

\* Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2016 года. URL: <https://docplayer.ru/52425960-Svodnyy-godovoy-doklad-o-hode-realizacii-i-ocenke-effektivnosti-gosudarstvennyh-programm-rossiyskoy-federacii-po-itogam-2016-goda.html>.

ния бюджетных средств), стоит отметить, что далеко не все госпрограммы в Российской Федерации реализуются с высоким уровнем эффективности (табл. 2).

Почти четверть государственных программ реализуются с низкой степенью эффективности. Таким образом, дальнейшее совершенствование программно-целевого бюджетирования и повышение эффективности реализации государственных программ на общегосударственном уровне требуют решения ряда проблем.

**Обсуждение**

В вопросе совершенствования ПЦБ речь идет, прежде всего, о необходимости достижения согласованности государственных программ с документами стратегического планирования (со Стратегией и Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу и пр.). Это позволит установить приоритеты мероприятий государственных программ, отвечающих приоритетам государственной политики в условиях острой ограниченности ресурсов бюджетной системы. Более того, необходима актуализация документов в сфере стратегического планирования в соответствии с изменениями социально-экономического развития РФ.

Также необходимо обеспечить четкое, однозначное формулирование целей государственных программ, соответствие задач программ требованиям необходимости и достаточности для достижения намеченных результатов. Должна прослеживаться ясная взаи-

мосвязь целей, задач, мероприятий, целевых индикаторов госпрограмм.

Важным является отражение в государственных программах информации о влиянии их параметров на смежные госпрограммы, в том числе актуальна разработка систем взаимосвязи целей, задач, целевых показателей программ.

Особо значимой задачей в вопросе повышения эффективности ПЦБ выступает рост ответственности исполнителей и участников государственных программ. Как правило, они не заинтересованы в предоставлении ответственному исполнителю программы полной и своевременной информации для подготовки проекта государственной программы или итогового отчета о ходе ее реализации. В результате именно на ответственных исполнителей ложится дополнительная нагрузка, связанная с подготовкой большей части необходимых материалов, что приводит к низкому качеству подготавливаемых документов. На законодательном уровне требуется установление ответственности за несвоевременное представление исполнителями и участниками госпрограмм необходимых документов<sup>4</sup>.

Решая проблему финансового обеспечения реализации госпрограмм, следует, прежде всего, принимать во внимание ресурсные возможности бюджетов для реализации соответствующих программ. На практике зачастую программные цели превышают ресурсные возможности бюджетов.

Государственные программы отражают план мероприятий с указанием определенных

количественных показателей во взаимосвязи с объемами финансовых ресурсов, что позволяет произвести оценку планируемых расходных обязательств бюджетов с учетом стоимости государственных услуг. При этом определение стоимости государственной услуги зачастую является затруднительным, поскольку может не поддаваться количественному измерению. Реализация государственных программ должна предусматривать гарантированное финансирование определенного минимума государственных услуг за счет бюджетных средств. На общегосударственном уровне должны быть разработаны единые методологические рекомендации по определению стоимости бюджетных услуг с учетом коэффициентов, позволяющих сгладить региональные различия. Должны быть разработаны стандарты бюджетных услуг, в том числе нормы обеспечения условий предоставления каждой услуги.

Проведенный выше анализ структуры источников ресурсного обеспечения реализации госпрограмм РФ в 2016 г. показал, что за счет внебюджетных источников обеспечивается лишь 2 % объемов финансирования. Традиционно к таким источникам относятся банковские кредиты, иностранные инвестиции и пр. В современных условиях бюджетного дефицита вынужденно сокращаются бюджетные ассигнования на реализацию госпрограмм, поэтому роль внебюджетных источников должна возрасти. Более того, при пересмотре объемов финансового обеспечения мероприятий госпрограмм должны соответствующим образом корректироваться значения целевых индикаторов программ. Также органами власти и управления должна быть предусмотрена разработка альтернативных вариантов финансового обеспечения программ в зависимости от социально-экономической ситуации.

Отсутствие действенной методологии оценки эффективности расходов бюджетов на реализацию госпрограмм требует совершенствования работы в данном направлении. Затруднена оценка фактической величины экономии бюджетных средств благодаря реализации государственных программ, в итоге существующие методики направлены на расчет показателей результативности госпрограмм посредством соотнесения степени дос-

тижения целевых индикаторов программ и степени освоения бюджетных средств.

Следует также совершенствовать работу контрольно-счетных органов Российской Федерации и ее административно-территориальных единиц по осуществлению аудита эффективности госпрограмм. Последний предполагает определение: соответствия хода, а также результатов осуществления государственных программ необходимым требованиям; обоснованности и следования графику реализации отдельных этапов деятельности, информации о ресурсном обеспечении программ; соотношения полученных результатов с использованными бюджетными ресурсами<sup>5</sup>.

### **Заключение**

Подводя итоги, следует отметить, что бюджетная политика Российской Федерации ставит перед собой задачу концентрации в составе государственных программ всех расходов федерального бюджета, направленных на реализацию государственной политики в соответствующих сферах. При этом должна расширяться практика внедрения в ПЦБ принципов проектного управления, что предполагает уточнение структуры государственных программ с выделением мероприятий проектного плана, ограниченных по срокам и приводящим к уникальному результату и / или к качественному изменению процессов, и мер процессного характера (т.е. непрерывных или постоянно возобновляемых, реализуемых в соответствии с устоявшимися процедурами)<sup>6</sup>. Требуются внедрение эффективных систем управления проектными и процессными мероприятиями госпрограмм, формирование соответствующих проектных комитетов и ведомственных координационных органов, расширение использования механизма ведомственных целевых программ с учетом установления показателей результата для каждого процесса.

Таким образом, расширение практики применения ПЦБ в сфере общественных финансов свидетельствует о необходимости дальнейшего исследования вопросов бюджетной политики, связанных с повышением качества предоставляемых государственных услуг и ростом эффективности общественного сектора в целом.

<sup>1</sup> Бойко И.А., Ковалева Т.М. Эффективность общественных финансов и межбюджетные отношения в регионе // Экономика и предпринимательство. 2017. № 4, ч. 1. С. 267-270.

<sup>2</sup> Милова Л.Н., Кондратьев Н.В. Программно-целевой метод планирования расходов бюджета муниципального района // Российская экономика: взгляд в будущее : материалы IV Междунар. науч.-практ. конф. Тамбов, 2018. С. 286-295.

<sup>3</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год

и на плановый период 2019 и 2020 годов : проект. URL: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=123006](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=123006).

<sup>4</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики...

<sup>5</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: [www.consultant.ru/document/const\\_doc\\_LAW\\_164841](http://www.consultant.ru/document/const_doc_LAW_164841).

<sup>6</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики...

*Поступила в редакцию 16.08.2018 г.*

## DEVELOPMENT OF PROGRAM-TARGET BUDGETING IN RUSSIA IN MODERN CONDITIONS

© 2018 T.M. Kovaleva, L.N. Mulendeeva\*

Modern conditions of socio-economic development of the Russian Federation, characterized by an acute shortage of centralized financial resources, require an increase in the efficiency of budget spending. This task can be solved by means of program-targeted budgeting (PTB), the main instrument of which is state programs. However, the development of program-targeted budgeting is characterized by many problems related, in particular, to the procedure for developing and evaluating the effectiveness of state programs, with their financial support, etc. Thus, the purpose of the study is to analyze program-targeted budgeting in Russia and to find ways for its further development and improvement. The use of the methods of economic-statistical and comparative analysis in the study allowed identifying the problems of program-targeted budgeting in modern Russian conditions and determining the main directions to enhance its effectiveness.

**Keywords:** state budget, budget planning, budget expenditures, program-targeted budgeting, efficiency, government program, strategic planning, financial support.

### **Highlights:**

- ◆ the development of program-targeted budgeting in the Russian Federation is analyzed;
- ◆ problems of program budgeting are indicated;
- ◆ areas for improving program-targeted budgeting in the Russian Federation are identified.

*Received for publication on 16.08.2018*

---

\* Tatyana M. Kovaleva, Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of Finance and Credit. E-mail: [fikr@bk.ru](mailto:fikr@bk.ru); Larisa N. Mulendeeva, a senior lecturer. E-mail: [muln@mail.ru](mailto:muln@mail.ru). - Samara State University of Economics.