

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

УДК 347.783:336.14

Е.А. БОЧКАРЕВА,

кандидат юридических наук, доцент

Северо-Кавказский филиал Российской академии правосудия, г. Краснодар

ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ СРЕДСТВАМИ КАК ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ МЕТОД ОБЕСПЕЧЕНИЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье поднимается проблема совершенствования методов обеспечения сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации. Для использования преимуществ целевых программ, совершенствования процедур их разработки предлагается использовать новый метод управления бюджетными ресурсами – метод целевого управления. Обосновывается необходимость принятия Проекта федерального закона «О целевых программах».

Ключевые слова: сбалансированность бюджетной системы; финансово-правовые методы; метод целевого управления; целевые программы; Проект федерального закона.

Последние десять лет государственная власть России провозглашает, что движется в направлении децентрализации государственных финансов, становления бюджетного федерализма и поиска оптимального механизма межбюджетного регулирования [1–3]. Однако, несмотря на постоянные теоретические исследования вопроса о достижении сбалансированного бюджета, до сих пор не установлено точных способов определения правильного соотношения между государственными доходами и расходами. По мнению ряда экспертов, в основе роста дефицита финансирования лежит множество причин, но основной является методологически ошибочный подход к формированию бюджетных расходов, при котором они систематически отрываются от насущно обусловленных потребностей [4, с. 13; 5, с. 21].

Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ №1101-р от 30.06.2010¹ назвала про-

граммно-целевой метод в качестве приоритетного для построения бюджетных отношений. Однако практическое внедрение инструментов и механизмов бюджета, ориентированного на результат (далее – БОР) затянулось.

Дело в том, что цели, указанные в программах социально-экономического развития страны и регионов, не дают четкого ответа на вопрос, какой результат получит общество в результате их достижения. Не разработаны формализованные критерии оценок результатов и затрат, не обеспечена заинтересованность бюджетных учреждений в экономии и эффективности использования выделяемых бюджетных средств. Высшие органы власти и управления, внедряя систему БОР в регионах, муниципальных образованиях и бюджетных учреждениях, не обеспечивают разработку и достижение результативных показателей, в первую очередь, для самих себя. Расходы бюджета по-прежнему связаны не с

¹ Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на

период до 2012 г.: Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 28. – Ст. 3720.

предоставлением необходимых обществу услуг, а с обеспечением текущего функционирования органов государственной власти и местного самоуправления. Особенно сложно контролировать расходы высших органов власти и оценивать результаты, которые общество получает от их деятельности.

Проведенный анализ федеральных целевых программ² показал, что основными их недостатками являются: аморфность ожидаемых результатов от их реализации; невозможность оценить экономическую эффективность, характеризующую объем и качество предоставленных государственных услуг; отсутствие показателей, измерение которых позволило бы проконтролировать реализованные мероприятия, степень достижения поставленных целей.

Анализ сметы расходов на реализацию большинства программ и их исполнения позволяет контролировать лишь целевое использование средств бюджета, что не может являться критерием эффективности и сбалансированности бюджетных отношений. В качестве «результатов» программ выступают определенные состояния и стадии выполнения запланированных процессов. Соответственно, для их измерения и оценки необходима сложная система индикативных показателей, которые отражают то или иное состояние «процесса». Получить при этом «результат», тем более социально-значимый, не представляется возможным по объективной причине – «процессы» не могут стать «результатами» по определению.

² О федеральной целевой программе «Дети России» на 2007–2010 гг.: Постановление Правительства РФ от 21.03.2007 № 172 // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 14. – Ст. 1688; О Федеральной целевой программе развития Калининградской области на период до 2015 г.: Постановление Правительства РФ от 07.12.2001 № 866 // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52. – Ст. 4974; Об утверждении федеральной целевой программы «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009–2015 гг.): Постановление Правительства РФ от 01.09.2008 № 652 // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 37. – Ст. 4209; О федеральной целевой программе «Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010–2015 гг. и на перспективу до 2020 г.»: Постановление Правительства РФ от 03.02.2010 № 50 // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 7. – Ст. 758.

Для использования преимущества целевых программ, совершенствования процедур и методологии их разработки, мы предлагаем применять новый метод управления бюджетными ресурсами, который относится к программно-целевым, но, по сравнению с БОР, обладает рядом особенностей и преимуществ. Поскольку определение метода ранее не применялось, предлагаем ввести в научный оборот термин «целевое управление бюджетными средствами» или «метод целевого управления» (далее – МЦУ).

В чем заключается сущность предлагаемого нами метода целевого управления?

Государство ставит цель в виде конкретного результата, который планируется получить в итоге достижения цели (выполнения программы). Цели относятся к категории ориентиров и проходят проверку на соответствие приоритетам и ценностям социального государства. Цели, успешно прошедшие проверку, становятся адаптированными к условиям и требованиям социального государства. В этом смысле все последующие действия по планированию и исполнению бюджетных расходов служат обеспечением социально-значимой цели.

После определения ориентиров формируются установки в виде задач или групп задач, отдельных программ или подпрограмм, в которые интегрированы эти группы задач, или проектов, объединяющих две или более программы однородной направленности. Стратегия как способ действий становится необходимой в ситуациях, когда для прямого достижения основной цели недостаточно наличных ресурсов, средств или методов. Стратегия достигает своей цели через проекты, программы и решение промежуточных тактических задач, которые могут быть различными на отдельных этапах, но подчинены главной цели стратегии. Таким образом, появляются установки, определяющие действия в рамках единой цели, как комплекс конкретных мероприятий различного уровня, необходимых для достижения ожидаемого целевого результата.

На следующем этапе производится поиск решений для поставленных задач – каждой в отдельности и всех вместе, в рамках программ, проектов и пр. Здесь применимы отдельные приемы, способы и методы для обеспечения решений нестандартных процессов. Таким образом, выби-

раются механизмы достижения результатов, которые требуют соответствующих инструментов или средств достижения результатов. В случае если средства достижения результатов отсутствуют (например, нет технологий, материалов или иных ресурсов), процесс планирования возвращается к поиску иных механизмов, а при отсутствии возможного выбора – к задачам и, таким образом, сама целевая программа может быть структурно преобразована или состав ее задач значительно пересмотрен.

МЦУ требует, чтобы планирование действий, решений и средств достижения результатов осуществлялось в соответствии с требованиями законов, норм, правил и иных требований, в целом определяемых категорией нормативов, которые должны соблюдаться, а при отсутствии необходимых нормативных документов они должны быть разработаны и приняты установленным порядком для обеспечения достижения цели (реализации программы). В этом заключается аспект правового обеспечения процесса планирования по МЦУ.

На следующей ступени процесс из области планирования действий переходит в стадию исполнения конкретных задач программы. Здесь важным моментом является наличие единого плана действий с согласованными сроками. При согласованности всех элементов этот этап определяет возможности реализации цели или программы в целом в установленные сроки. План действий по реализации программы следует оформлять документально с указанием названия, целей и элементов планирования, согласованных сроков, задач, ресурсов, участников, ответственных за исполнение мероприятий плана, а также обоснование требуемого объема бюджетных средств.

Таким образом, планирование задач, мероприятий, программ, проектов производится по принципу дифференциации задач по уровням исполнения (сверху – вниз), а формирование бюджетных расходов, необходимых для обеспечения этих задач, наоборот – по принципу суммирования заявок на бюджетные ассигнования (снизу – вверх).

Обоснование заявок на выделение бюджетных средств для программ, а также оценка и сопоставление конечных результатов (во избежание их завышения или занижения) подлежат контро-

лю, что, в свою очередь, предполагает создание соответствующей институциональной основы или возложение этих функций в зависимости от направлений деятельности на контрольные органы или структуры исполнительной власти федерального уровня. В настоящее время в рамках организационной структуры Министерства финансов РФ ни один из его департаментов или подведомственных органов функционально не отвечает за оценку эффективности федеральных целевых программ, не курирует процесс принятия обоснованных решений по вопросам распределения денежных средств в зависимости от оценки программы и, соответственно, не отвечает за конечные результаты бюджетных расходов в ходе выполнения программ и проектов. Эта ответственность возложена на распорядителей бюджетных расходов.

В МЦУ бюджетные средства, связанные с выполнением государственных задач, не относятся к ресурсам или средствам достижения результатов, а рассматриваются в качестве необходимого финансового обеспечения расходов, необходимых для реализации цели программы. Таким образом, выделение бюджетных средств должно обоснованно производиться на этапе реализации программы, а не раньше – на этапе постановки задач. Тем более что в настоящее время оценка эффективности целевых программ в методологическом и функционально-практическом аспекте на федеральном уровне не реализована.

Наконец, когда цель программы в виде конкретного конечного результата достигнута, проводится ее оценка. В МЦУ нет сложной системы индикаторов, как в БОР. Оценочных показателей всего два: цель, которая изначально формируется в качестве конкретного результата, считается достигнутой, если этот результат есть, и не достигнутой – если результата нет. Таким образом, отпадает необходимость разработки сложной системы оценки эффективности программ, процессов и решений.

МЦУ не требует особых условий, не зависит от прогноза, обеспечивает мониторинг изменений в режиме реального времени и позволяет реализовать бюджет в рамках текущих бюджетных расходов или направлений целевых программ. В этом заключается его роль как механизма обеспечения сбалансированности бюджета.

Развитие программно-целевого метода бюджетного планирования, переход к которому заявлен Правительством РФ, может рассматриваться как эффективное направление организации бюджетных отношений, укрепляющее бюджетную систему страны. Однако метод БОР эффективен только в условиях комплексного подхода: он требует реформы государственного управления, бюджетной системы и межбюджетных отношений, а также оптимизации расходов. Внедрение БОР в бюджетную практику актуализирует вопросы децентрализации бюджета: отсутствие заинтересованности территориальных органов власти в использовании новых технологий бюджетного процесса становится дестабилизирующим фактором в повышении эффективности перераспределительных процессов, в результативном использовании бюджетных средств на базе обоснованных приоритетов территориального социально-экономического развития.

Применение в бюджетном процессе программно-целевого принципа основано на точном прогнозе и сопряжено с трудностями в условиях динамично меняющейся обстановки. Документальный анализ программной части федеральных целевых программ и результатов их выполнения свидетельствуют о недостаточности и нецелесообразности мер, предпринимаемых для повышения эффективности бюджетных расходов с использованием метода БОР.

Изменить положение возможно при соблюдении как минимум двух условий, которые определяются, во-первых, изменением подхода к планированию и, во-вторых, необходимостью разработки соответствующей методологии планирования и целевого управления бюджетными ресурсами. В первом случае потребуется определить приоритеты планирования, а во втором – порядок приложения бюджетных средств в той или иной точке и на том или ином этапе процесса реализации цели, который бы в максимальной степени способствовал достижению конкретного ожидаемого результата.

В методе целевого управления бюджетными средствами планирование осуществляется от целей, а если быть более точным – от результатов, полагая при этом, что результатом является нереализованная цель. Иными словами, результаты и цели выступают как идентичные понятия

с разницей в реализации по времени. Процессы планирования и исполнения дифференцированы и полностью автономны.

МЦУ предполагает изменение существующего отношения к планированию, разработке и оформлению программных документов вне зависимости от их уровня, которые должны стать руководством для действия. МЦУ может быть адаптирован как к текущим планам государства, так и к федеральным программам различной продолжительности, к проектам долгосрочного характера, независимо от их ведомственной принадлежности.

Закрепление метода целевого управления на уровне нормативного акта возможно путем принятия федерального закона «О целевых программах». При огромном количестве как федеральных, так региональных и местных целевых программ такой закон должен способствовать установлению общих принципов планирования, принятия, исполнения и контроля исполнения целевых программ всех уровней. В нем следовало бы закрепить порядок принятия решения о разработке программ, форму и содержание программ, порядок проведения оценки, экспертизы, процедуру внесения программ на обсуждение в законодательный орган и другие аспекты.

Также целесообразно предоставить право субъектам федерации и муниципальным образованиям самостоятельно, исходя из своих потребностей, разрабатывать и принимать локальные положения о целевых программах, детализирующие общие положения векторного федерального закона.

Таким образом, целевое управление является универсальным методологическим подходом к вопросам планирования и достижения сбалансированности бюджетной системы государства. Предлагаемый нами метод целевого управления обеспечивает высокий уровень научной проработанности подхода к разработке целевых программ, проектов и стратегий; конкретизирует исполнение программ в порядке действий, согласованном по срокам, решениям и ресурсам в соответствии с целью и объемами финансирования; позволяет в автоматическом режиме осуществлять мониторинг за выполнением программных мероприятий; предусматривает контроль исполнения программ и соответствие результатов целевым установкам.

Список литературы

1. О бюджетной политике в 2009–2011 гг.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 23.06.2008 // Вестник государственного социального страхования. Социальный мир. – 2008. – № 9.

2. О бюджетной политике в 2010–2012 гг.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 // Парламентская газета. – 2009. – № 28.

3. О бюджетной политике в 2011–2013 гг.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2010 // Пенсия. – 2010. – № 7.

4. Селезнев А., Доценко Н. Доходный потенциал регионов и его общегосударственное значение // Экономист. – 2002. – № 3.

5. Редькин В.Е. Ключевой фактор – качество управления // Бюджет. – 2010. – № 8.

В редакцию материал поступил 16.07.12

Информация об авторе

Бочкарева Екатерина Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, Северо-Кавказский филиал Российской академии правосудия, г. Краснодар
Адрес: 350063, г. Краснодар, ул. Леваневского, 187, тел.: (861) 259-69-84
E-mail: finansyst@mail.ru

E.A. BOCHKAREVA,

PhD (Law), Associate Professor

North-Caucasian branch of the Russian Academy of Justice, Krasnodar

VENTURE MANAGEMENT OF BUDGET FUNDS AS A FINANCIAL-LEGAL MEANS OF PROVIDING THE BALANCED BUDGETING SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article deals with the issue of improving the means of providing the balanced budget system of the Russian Federation. To use the advantages of venture programs, and improve the procedures of their elaboration, it is suggested to use the new method of budget resources management – the venture management method. The necessity to adopt the Federal Law draft “On venture programs” is proved.

Key words: balanced budget system; financial-legal methods; venture management method; venture programs; Federal law draft.

References

1. O byudzhnetnoi politike v 2009–2011 gg.: Byudzhetnoe poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 23.06.2008 (On budget policy in 2009-2011: Budget message of the Russian President to the Federal Assembly of 23.06.2008), *Vestnik gosudarstvennogo sotsial'nogo strakhovaniya. Sotsial'nyi mir*, 2008, No. 9.

2. O byudzhnetnoi politike v 2010–2012 gg.: Byudzhetnoe poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 25.05.2009 (On budget policy in 2010-2012: Budget message of the Russian President to the Federal Assembly of 25.05.2009), *Parlamentskaya gazeta*, 2009, No. 28.

3. O byudzhnetnoi politike v 2011–2013 gg.: Byudzhetnoe poslanie Prezidenta RF Federal'nomu sobraniyu ot 29.06.2010 (On budget policy in 2011-2013: Budget message of the Russian President to the Federal Assembly of 29.06.2010), *Pensiya*, 2010, No. 7.

4. Seleznev A., Dotsenko N. Dokhodnyi potentsial regionov i ego obshchegosudarstvennoe znachenie (Income potential of the regions and it's all-state significance), *Ekonomist*, 2002, No. 3.

5. Red'kin V.E. Klyuchevoi faktor – kachestvo upravleniya (Key factor – quality of management), *Byudzhnet*, 2010, No. 8.

Information about the author

Bochkareva Ekaterina Aleksandrovna, PhD (Law), Associate Professor of the Chair of State-legal disciplines, North-Caucasian branch of the Russian Academy of Justice, Krasnodar
Address: 187 Levanevskiy Str., 350063 Krasnodar, tel.: (861) 259-69-84
E-mail: finansyst@mail.ru