МИНИСТЕРСТВО НАУКИ и высшего ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего образования

**«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**(ФГБОУ ВО «КубГУ»)**

**Экономический факультет**

**Кафедра мировой экономики и менеджмента**

Допустить к защите

Заведующий кафедрой

д-р экон. наук, профессор

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_И.В. Шевченко

(подпись)

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2020 г.

Руководитель ООП

д-р экон. наук, профессор

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ А.В. Ишханов

(подпись)

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2020 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

**(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

**Совершенствование программно-целевого метода планирования и исполнения бюджетов в российской федерации**

Работу выполнил \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_А.С.Шведуненко

(подпись, дата)

Направление подготовки 38.04.01 Экономика

Направленность (профиль) Государственные и муниципальные финансы

Научный руководитель

канд. экон. наук, доц.\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ А.С. Чулков

(подпись)

Нормоконтролер

канд. экон. наук, доц.\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_Ю.С. Клещева

(подпись)

Краснодар

2020

**СОДЕРЖАНИЕ**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Введение............................................................................................................. | | | 3 |
| 1 | Теоретический аспект программно-целевого метода бюджетного планирования................................................................................................. | | 8 |
|  | 1.1 | Сущность программно-целевого метода бюджетного планирования........................................................................................ | 8 |
|  | 1.2 | Целевые комплексные программы как эффективный результат программно-целевого метода............................................................. | 14 |
|  | 1.3 | Преимущества и недостатки программно-целевого метода.................................................................................................... | 19 |
|  | 1.4 | Зарубежный опыт программно-целевого метода бюджетного планирования........................................................................................ | 23 |
| 2 | Использование программно-целевого метода при планировании федерального бюджета................................................................................. | | 41 |
|  | 2.1 | Практика планирования расходов федерального бюджета программно-целевым методом........................................................... | 41 |
|  | 2.2 | Исполнение расходных обязательств Российской Федерации в ходе применения программно-целевого метода планировании федерального бюджета......................................................................... | 46 |
| 3 | Повышение эффективности программно-целевого планирования и финансирования расходов федерального бюджета................................... | | 57 |
|  | 3.1 | Основные проблемы при планировании федерального бюджета программно-целевым методом............................................................ | 57 |
|  | 3.2 | Предложения по повышению эффективности планирования бюджета при помощи программно-целевого метода планировании федерального бюджета .............................................. | 68 |
| Заключение ........................................................................................................ | | | 74 |
| Список использованных источников............................................................... | | | 77 |

**ВВЕДЕНИЕ**

В условиях временного замедления темпов экономического роста, вызванных вспышкой вируса COVID–19, санкциями, волатильностью на валютных рынках и иных геополитических рисков, особое внимание следует уделять вопросам эффективного и рационального использования бюджетных средств. Наиболее действенным методом формирования расходов бюджетов во многих странах признается программно-целевой метод, который осуществляется через целевые программы.

Одним из значимых инструментов по осуществлению структурной политики государства и активного влияния на социально-экономическое развитие являются целевые программы.

Актуальность темы магистерской работы состоит в том, что программно-целевой метод – применяется для финансирования государственных программ экономического и социального развития. С его помощью есть возможность определить источники ресурсов для реализации программ, а также выявить их эффективность.

Большое внимание, которое акцентируют на совершенствование программно-целевого метода планирования и финансирования, как в России, так и за рубежом, вызвано тем, что данный способ управления расходами бюджета в большей степени отвечает современным нормам и требованиям государственного финансового регулирования процессов социально-экономического характера.

Степень разработанности проблемы. Исследования на тему планирования и финансирования расходов бюджетов программно-целевым методом осуществляются экономистами уже несколько десятилетий, при этом было определено понятие целевой программы, разработаны классификации методов планирования расходов бюджетов. Общие вопросы методологии планирования расходов бюджетов рассматривались в трудах российских ученых: С.В. Балдина, И. Н. Мысляева, Е.В. Руднева, А.А. Тушов, А.Н. Удовенко. Изучение трудов упомянутых авторов показал, что, несмотря на достаточно глубокую проработанность проблем, связанных с применением программно-целевого метода, имеют место дискуссионность, а иной раз и противоречивость подходов к определению особенностей и содержания данного метода, а значит, существует необходимость в продолжение исследования с учетом современных требований.

Глубокий анализ теории и практики программно-целевого метода планирования расходов бюджета показал, что в данной технологии наблюдаются определенные проблемы.

Целью исследования является теоретическое обоснование процесса разработки механизмов программно-целевого бюджетирования при планировании расходов бюджета Российской Федерации.

Объектом анализа служит программно-целевой метод бюджетного планирования.

Предмет исследования – экономические отношения, возникающие в процессе планирования и исполнения федерального бюджета.

К задачам данной работы можно отнести:

– изучение специфических особенностей программно-целевого метода бюджетного планирования и рассмотрение главного инструмента данного метода – целевой программы;

– выявление преимуществ и недостатков применения программно-целевого метода;

– изучение практики планирования расходов бюджета РФ программно-целевым методом, а также зарубежного опыта в указанной сфере;

– проведение анализа исполнения расходной части бюджета Российской Федерации при использовании программно-целевого метода;

– выявление главных проблем в ходе планирования федерального бюджета программно-целевым методом;

– разработать предложения по улучшению планирования бюджета при помощи программно-целевого метода планировании федерального бюджета.

Гипотеза исследования состоит в том, что программно-целевой метод планирования бюджета усиливает прозрачность и ответственность управления бюджетными средствами, повышает качество бюджетного планирования, и может превратить государственные программы в один из важнейших инструментов бюджетирования, ориентированного на результат.

Методы исследования, которые использовались при подготовке диссертационной работы, включают с одной стороны эмпирическую часть, а с другой – подкреплены теоретической и методологической базой. В основе практической составляющей лежит рассмотрение применения программно-целевого метода при планировании расходов федерального бюджета. Материал частично представлен в виде схем, таблиц, графиков.

Теоретической и методологической базой исследования являются труды отечественных и зарубежных ученых и специалистов, законодательные и нормативные акты РФ, методические и справочные материалы.

Информационно-статистическую базу диссертации составили материалы Министерства экономического развития РФ, Министерства финансов РФ, Счетной палаты РФ.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в целом в разработке рекомендаций по развитию методологической и теоретической основы программно-целевого метода планирования расходов бюджета, направленных на совершенствование практики составления федерального бюджета.

Содержащие элементы приращения научного знания, положения, отражаются в следующем:

– предложено авторское понимание сущности программно-целевого метода, которое заключается в систематическом планировании использования денежных средств бюджета на осуществление целевых программ, утвержденных законом, а также наглядно представлена специфика данного метода в виде блок-схемы, построение которой основано на следующих составляющих: цель, способ, путь, ресурсы; первоначально обозначаются цели, которые необходимо выполнить, после – пути их осуществления, а затем – более подробно способы, мероприятия и ресурсы, что конкретизирует научно-теоретическое представление о применяемом методе; (с.с.7 – 9)

– осуществлено систематическое объединение опыта оценки эффективности программ, применяемых в развитых странах, результатом, которого стало выявление следующих особенностей оценки таких как, показатель продуктивности деятельности государственных органов, критерий социально-экономического эффекта от реализации программ, мониторинг наличия дублирования целей программ, что в конечном итоге благоприятно повлиять на российскую практику планирования программной части бюджета; (с.с. 38 – 39)

– выявлены новые проблемы к существующим недостаткам (упор делается на физические и финансовые показатели, а не на качественные показатели; несвоевременное предоставление данных по индикаторам программ или их не предоставление и т.п.), при планировании федерального бюджета, такие как: отсутствие мер ответственности исполнителей программ за результаты ее осуществления, методическая не проработанность (нехватка конкретных границ категорий эффективности программ, завышении плановых показателей) и т.д., разрешение данных недостатков позволит повысить прозрачность бюджета и повысить качество расходования бюджетных средств; ( с.с.58 – 64)

– разработаны рекомендации по совершенствованию целевого программного бюджета, основу которой составляют: внедрение зарубежного опыта регулярной переоценки функций и задач программ, а также внедрение формы заявки на бюджет, отражающих план финансирования необходимой программы, предложенные рекомендации позволят полностью перевести бюджет в программный вид, а также будут способствовать непрерывной актуализации программ. (с.с.70 – 73)

Структура и объем диссертации. Работа содержит введение, три главы с подпунктами, заключение и список использованной литературы.

Во введение раскрывается суть вопроса, обосновывается актуальность выбранной темы, формулируются цели и задачи работы.

В первой теоретической главе рассмотрена сущность ПЦМ, дано понятие, целевая комплексная программа, выявлены положительные и отрицательные стороны программно-целевого метода бюджетного планирования, а также проанализирован зарубежный опыт в рассматриваемой сфере.

Во второй главе дана характеристика использования ПЦМ при планировании федерального бюджета.

В заключительной главе рассмотрены проблемы при исполнении бюджета Российской Федерации программно-целевым методом и предложения по их решению.

Результаты исследования представлены в 6 таблицах и 13 рисунках.

Публикации по теме исследования. Основные результаты исследования нашли отражение в 2 публикациях объемом 1,13 п.л. и 0,4 авторских п.л., статьи опубликованы в Международной научно-практической конференции «Интеграция науки, общества, производства и промышленности: проблемы и перспективы», «OMEGA SCIENCE».

**1 Теоретический аспект программно-целевого метода бюджетного планирования**

* 1. **Сущность программно-целевого метода бюджетного планирования**

Планирование программно-целевым методом заключается в использовании всех усилий, с помощью которых будет выполнена задуманная цель – основа данного метода [33].

Программно-целевой метод планирования бюджета состоит в систематическом распределении средств бюджета с учетом принятых целевых программ, которые составляются для реализации социально-экономических задач.

Данный способ распланирования денежных средств позволяет соблюдать единый подход к организации и рациональному разделению фондов финансовых ресурсов по определенным проектам и программам, и их целевому использованию и концентрации, совершенствовать контроль. Это все усиливает степень эффективности освоения средств.

Применение данного метода бюджетного финансирования и планирования, в последнее десятилетие, непрерывно растет. Этому содействуют реализация и разработка достаточного количества федеральных, региональных и муниципальных программ по различным направлениям. Полагаем, что в ближайшее время метод приобретет еще более масштабное продвижение.

Величина средств, которые выделяются для реализации проектов и мероприятий, складывается на базе сметного порядка финансирования и планирования. Расчеты смет бюджетных учреждений основываются на показателях деятельности (например, число учащихся, количество классов, групп и т.д.), финансовых нормах и времени функционирования учреждения [51].

При составлении плана мероприятий по социальному обеспечению населения (различные пособия) принимают во внимание количество получателей средств и установленные нормы выплат.

Смысл программно-целевого метода планирования бюджета заключается в систематическом планировании использования денежных средств бюджета на осуществление целевых программ, утвержденных законом .

Сущность ПЦМ заключается в построении логической схеме представленной на рисунке 1.

Рисунок 1 – Сущность ПМЦ (составлено автором)

Первоначально обозначаются цели, которые необходимо выполнить, после – пути их осуществления, а затем – более подробно способы, мероприятия и ресурсы.

По словам Тушова А.А., специфической особенностью ПЦМ является разработка программы по выполнению запланированных целей, это не составление прогноза на изменение какого-либо показателя [49].

Применяя данный метод, открывается возможность по влиянию на сложившуюся ситуацию, и в зависимости от положения, регулировать ее последствия, а не только просто наблюдать за текущим ходом действий, и в этом раскрывается один из плюсов метода.

Фактически, сформулировав конкретные цели, организатор формирует план по их реализации. Следовательно, основная специфика заданного метода планирования состоит в разработке определенной программы по достижению требуемых результатов [44].

К ПМЦ прибегают для составления ЦКП, что является своего рода паспортом, в котором обозначается основная цель, различные социальные, экономические, научные, организационные и иные мероприятия и задания, полностью расписанные и взаимоувязанные по срокам выполнения, ресурсам и исполнителям [37].

Возможно задействование программно-целевого планирования на разных организационных уровнях: макроэкономическом – касательно в целом экономики страны, и микроэкономическом – касательно какого-либо предприятия или организации. На каждом уровне имеется своя особенность использования изучаемого метода планирования.

Программно-целевой метод входит в число самых эффективных и распространенных способов государственного регулирования экономики, который используется во многих развитых странах.

Данный способ подразумевает создание плана, который исходит из целей совершенствования экономики при поиске и формулировке рациональных путей и средств по их ресурсному обеспечению и достижению.

Главными составляющими ПЦМ выступают [9]:

– совокупность мероприятий, которые задействованы в решении поставленных задач;

– административная система управления программой;

– рациональное распределение ресурсов;

– контроль над выполнением программы и за ее эффективностью;

– нормативно-правовая база программы.

Перед программно-целевым планированием поднимаются и более четкие задачи, например, прямое воздействие на расположение новых производств, вопросы миграции населения, развитие отдельных территориальных образований (подъем экономики отстающих или освоение новых районов, разрешение эколого-экономических ситуаций и т.д.) [14].

Программно-целевой метод управления и планирования подразумевает использование конкретной документальной базы. Прогнозы социально-экономического развития на соответствующие периоды являются главным документом, который определяет социально-экономические процессы в стране со стороны планирования и характеризует регулирующую роль государства. Смысл их выходит за границы обычных прогнозов, в силу того, что они включают в себя реальные действия по влиянию на экономику.

Неабстрактными плановыми документами значатся комплексные целевые программы [31].

Программно-целевое планирование и управление в отличие от других методов позволяет не только прогнозировать результат, но также сформировать детальную программу, которая позволит его достигнуть.

Из этого следует, что исследуемый метод нацелен на реальные действия, а не просто на составление прогнозов.

Отметим еще одну специфику программно-целевого планирования, она отражается в способе воздействия на разработанный план. Поясним, процесс управления системой и ее элементам – основной объект внимания, а не сама система.

На различных методах и способах может быть основано программно-целевое планирование бюджета и его вариации.

Все применяемые методы является возможным поделить на категории, которые представлены на рисунке 2:

Методы, входящие в состав ПЦМ

Методы прогнозирования

Методы планирования

Экономико-математические

Эвристические

Методы подготовки планов

Методы реализации планов

Рисунок 2 – Методы, входящие в состав ПЦМ [29, 61]

Сложно недооценить вклад методологии в области прогнозирования. Можно это связать с тем, что экономика изменяется быстрыми темпами, как и любые другие сферы деятельности, где можно использовать определение «планирование» [19].

Теперь разберем подробнее каждый из вышеперечисленных пунктов.

Суть эвристических методов в их субъективности. В силу того, что выражают конкретную точку зрения того, кто задействован в теоретическом прогнозировании. Это относится, в частности, к экспертным, а также социологическим методам.

Первый метод используется только в качестве дополнения к другим методам, в силу того, что обладают определенными минусами. Они представляют достаточно низкую точность исследования с применением данного метода из-за личностной оценки.

Второй применяют, чтобы узнать текущее положение на рынке конкретных товаров или в государстве в целом [61].

Расчет и измерение показателей, а также объективное наблюдение подразумевает под собой применение экономико-математических методов. После, на базе сформированной с помощью данного способа информации, математическому моделированию и расчетам, формируют прогноз.

Стоит отдельно упомянуть о статистических методах, которые присутствуют в каждом способе планирования, также не исключая исследуемый нами метод.

Метод подготовки планов. Методы математического программирования достаточно часто применяют при разработке планов, совокупность которых включают представленные ниже разновидности.

Задачи по поиску оптимального плана производства, их специфика заключается в определении рационального по объему плана производства, при условии постоянного ограничения в ресурсах.

На разработку оптимального плана перевозок направлены логистические задачи.

Они необходимы для определения минимальных транспортных издержек, при которых достигается цель без вреда для конечного результата [21].

Отметим, что кроме ранее перечисленных способов, может быть использована теория игр.

Подразумевают под собой разработку планов двух типов так называемые методы реализации планов.

Безукоризненное осуществление плана находит в себе директивный метод. Его специфика в соответствии предопределенных возможностей задействованных субъектов или объектах и в отсутствии любого изменения плана.

В направлении экономического развития действуют индикативные методы. При таком методе выполнение плана изменяются при динамике каких-либо условий по его реализации [29].

Напомним, что сочетание ранее перечисленных методов подразумевает под собой использование ПЦМ.

Отметим, что методы прогнозирования охватывают более широкое понятие, чем планирование. В силу того, что планирование предполагает только разработку самого плана со следующим его утверждением.

Его предназначение – повлиять на последствия, а не только наблюдать развитие, тем самым повышая возможности достижения поставленных целей.

Обозначит смысл данного метода еще раз, но более четко:

– описание составляющих сформулированной задачи, и исследование их взаимосвязей;

– постановка конкретных целей, при достижении которых, будет решена поставленная задача;

– составление механизма, который сможет равномерно разделить ресурсы, не допуская их избытка или нехватки;

– разработка структуры для управления процессом осуществления программы;

– последующий контроль над эффективностью мероприятий.

Таким образом, центральный термин данного метода – программа, понимающая под собой совокупность разных мероприятий, которые имеют свое направление на выполнение поставленных целей и задач.

Программно-целевое планирование бюджета ориентировано, прежде всего, на выполнение социально важных и, в основном, количественно измеримых результатов функционирования администраторов денежных ограниченных ресурсов.

**1.2 Целевые комплексные программы как эффективный результат программно-целевого метода**

Целевая комплексная программа – документ, содержащий в себе цель, задачи и единство разнонаправленных мероприятий, действие которых нацелено на качественное разрешение социально-экономических проблем и связанных по ресурсам, исполнителям и срокам выполнения [41].

По содержанию программы, возможно, разделить на типы, которые представлены далее:

1. Программы социально-экономической направленности – их цель улучшение общественной и экономической обстановки в регионе или в стране в целом.

2. Научно-технические программы – держат курс на разрешение сложных технических проблем, благотворно влияют на внедрение инноваций в различные области. Данные программы позволяют добиться достаточно положительного эффекта в сравнительно непродолжительный период.

3. Программы производственно-экономического характера, цель которых, развитие промышленности на нуждающейся территории, а также улучшение деятельности старых заводов и фабрик. Так же такие программы способствуют появлению новых предприятий и производств.

4. Территориальные программы – имеют направление по преобразованию регионов, комплексное освоение новой местности и разрешение иных вопросов в регионах.

5. Экологические программы – подразумевают под собой совокупность мероприятий природоохранной направленности.

6. Организационно-хозяйственные программы – необходимы для совершенствования организации управления экономикой страны [22].

Целевые комплексные программы имеют различия по своей временной протяженности. Программы могут быть долгосрочными, которые разрабатываются на период более пяти лет, и среднесрочными – длительностью до указанного периода [13].

В законодательстве Российской Федерации можно увидеть несколько терминов «государственная программа», среди которых:

– система мер, связанных задачами, сроками и имеющимися ресурсами, и инструменты государственной политики, обеспечивающие реализацию ключевых функций государства для достижения приоритетов и целей государственной политики в области социально-экономического развития и безопасности [44];

– документ стратегического планирования, содержащий набор запланированных мер, взаимозависимых с точки зрения целей, графиков реализации, исполнителей и ресурсов, а также инструменты государственной политики, обеспечивающие в рамках реализация ключевых функций, достижение и цели государственной политики в области социально-экономического развития и национальной безопасности Российской Федерации [2].

В первом определении делается акцент на «систему мероприятий», а во втором термине все внимание уделяется фразе «документ стратегического планирования».

По нашему мнению, государственная программа – это, в первую очередь, документ – материальный объект, который включает в себя информацию в зафиксированном виде и предназначен для ее последующей передачи во времени и пространстве.

Таким образом, госпрограмма и ФЦП не равны между собой, первое понятие содержит не только систему мероприятий, но и совокупность инструментов по реализации определенного направления деятельности государства [50].

Также особенность ФЦП в том, что она задействована в разрешении общесистемных вопросов, в то время как, госпрограммы ставят пред собой цель в реализации приоритетов политики государства. Цель, именно, госпрограммы общая и требует гораздо большего временного интервала для ее выполнения, реализации более масштабных мероприятий и использования наибольшего количества задействованных ресурсов [35].

В основном, реализуемые в стране государственные программы содержат в себе следующие элементы:

– совокупность основных действий;

– целевые программы какого-либо ведомства;

– ФЦП или если требует цель, то подпрограмма.

Подпрограммой считается элемент национальной программы, охватывающий деятельность, направленную на достижение ее цели.

Распределение отдельных подпрограмм внутри программы основано на масштабе и сложности задач и требованиях рациональной организации их реализации.

Одной из особенностей госпрограммы можно считать то, что в ней находят отражение правовые нормы, а также меры административного регулирования. Данное явление объясняется тем, что для принятия госпрограммы необходимо вступление в силу определенных законодательных документов.

Финансовое подспорье госпрограмм обозначается бюджетным законодательством, бюджетной стратегией, также отметим, что программы составляются в увязке с нормами стратегического планирования [18].

Разработка ЦКП с использованием программно-целевого метода осуществляется в последовательности, которая представлена на рисунке 3.

На первом этапе формируется список основных проблем. Выделяется конкретная проблема, потом по данному вопросу формулируется основное содержание программы, например цель. Под цель пишутся мероприятия, указываются предварительные сроки в целом по программе и в разрезе мероприятий, и их исполнители.

Затем выдается задание на составление программы для разрешения конкретной проблемы. Он отражает все ранее упомянутые критерии: цели, ресурсы, участники, график.

Задание на разработку программы

Разработка мероприятий для ее реализации

Расчет требуемых ресурсов

Определение проблемы

2

1

3

4

Документальное оформление программы

5

Рисунок 3 – Фазы создания ЦКП [41]

Эта фаза предполагает постановку показателей, характеризующие цели программы, и ставятся задачи ее выполнения на разные периоды. Также, отметим, что основная цель программы разбивается на более мелкие цели.

На последующем этапе составляется задачи и совокупность действий по выполнению программы. Список задач программы принимается исходя из созданной иерархии целей. Для каждого действия прорабатываются последовательные фазы исполнения.

Четвертый этап характеризуется расчетом необходимых показателей и ресурсной составляющей программы. Калькулируются издержки по различным видам ресурсов (трудовые, денежные, производственные и т.п.), которые обязательны для осуществления программы.

Составляются реестры материальных ресурсов, где отмечены конкретные получатели и поставщики. Дополнительно, на этой фазе производится подсчет эффективности.

Последний пункт касается подготовки программных документов, и их законодательное утверждение (если это нужно) [41].

Отметим, что программа должна включать в себя пункты ниже:

– цели и задачи программы должны быть обоснованы и при этом соответствовать стратегии социально-экономического развития субъекта;

– объяснение необходимости в создании программы;

– описание и прогнозирование сформировавшейся сложной ситуации в изучаемой области, причем, не применяя программно-целевой метод;

– предполагаемые способы и методы разрешения трудностей, применяемые для поиска рисков;

– ориентировочные сроки в разрезе мероприятий, а также в целом по программе;

– содержание параметров, по которым можно оценить выполнение программы и выявить прогресс по ее осуществлению;

– предварительный список участников и исполнителей;

– механизм оценки эффективности на основе финансовых и физических показателей для мониторинга и принятия корректирующих действий, при необходимости;

– основные способы финансирования [17].

Программный бюджет направлен на то, чтобы сделать бюджеты более прозрачными, гарантировать, что государственные деньги расходуются на правильные приоритеты, и более тесно увязать бюджеты с целями расходов.

Структура программы при составлении бюджета на основе программ занимает центральное место в некоторых из наиболее фундаментальных вопросов реформы государственных финансов.

Программа – это набор услуг и мероприятий, которые обычно проводятся в течение относительно длительного периода. Программы делятся по своему содержанию, например территориальные, экологические, социальные, научно-технические и т.п. и по времени реализации на долгосрочные и среднесрочные.

**1.3 Преимущества и недостатки программно-целевого метода**

Программно-целевой метод, в последнее время, стал все чаще использоваться как средство планирования бюджета. Выбор данного способа определен, в частности, его спецификой и преимуществами, которые дают возможность реализовывать весь цикл управленческого процесса – от формулировки целей и задач до оценки возможной эффективности от вложения денежных средств бюджета.

Преимущества программно-целевого метода представлены ниже.

1. Способствует обеспечению более прозрачного бюджета.

2. Дает возможность проанализировать, реализованы ли задуманные на этапе составления программы цели и осуществлены ли задачи.

3. Подразумевает более организованного процесса исполнения бюджета, в силу того, что закрепляет определенные показатели эффективности от понесенных расходов, и поэтому данные средства сложнее израсходовать на нужды, которые отличаются от первоначально установленных целей.

4. Возрастает ответственность главного распорядителя за следование своих бюджетных программ обозначенной цели, при этом, вся деятельность, финансовое обеспечение должны быть в увязке с этой целью. Четкое разграничение ответственности между исполнителями в ходе осуществления программы, что приводит в порядок организацию деятельности главного распорядителя. Все это, как следствие, совершенствует управление бюджетом посредством программ [20].

5. Повышает продуктивность использования и распределения средств бюджета, обеспечивает большую информированность каждой программы и ,как следствие, объясняет целесообразность отдельных видов расходов бюджета соответствующего уровня.

6. Позволяет привести функциональную классификацию расходов бюджета к международным стандартам, и дальнейшее ее применение только для формирования сводных бюджетов.

7. Разрешение нескольких вопросов одновременно возможно при использовании целевых программ:

– планирование нужных результатов и целей;

– подсчет потребности в ресурсах для конкретного мероприятия по отдельности, для комплекса мероприятий – по этапам осуществления, и, в общем, по программе на все время ее реализации;

– распланирование функций исполнителей мероприятий в разрезе задач программы и формирование баланса ресурсов в комплексе стратегических целей;

– составление плана ресурсов из разнообразных источников в формате программных целей [40].

Рассмотрим некоторые недостатки ПЦМ.

Во-первых, методическая незаконченность.

На сегодняшний день не сформировано устоявшихся понятий и корректных определений по очень большому числу подходов составления и выполнения целевых программ, не хватает единой сформировавшейся точки зрения изыскателей на фундаментальные трактовки управления целевой программой и бюджетного планирования.

В результате возникает необходимость замены уже имеющихся методов планирования и контроля программными методами. Все это существенно ограничивает область применения ПЦМ, который более эффективен для разрешения довольно хорошо изученных задач, поскольку для них относительно легко выполнить тест по схеме « основная цель – система событий по ее достижению – система управления» [25].

Еще дефектом станет то, что обозначенный способ не применяется для разрешения свежих задач, а применяется, как правило, как раз для совершенствования имеющихся систем управления. Это положение связано с отсутствием научной базы по данному вопросу. В частности, это связано с тем, что руководителям легче использовать старые методы, доказавшие свою эффективность в снижении риска.

Применение старых метод, как правило, влияют очень негативно на составляемую программу.

Представим еще один минус, который проявляется в том, что система менеджмента со временем не помнит проблему. Это означает, что при определенных обстоятельствах, на определенном уровне развития системы управления, утрачивается контакт с этими проблемами, для которых составлялась программа. Этому факту могут быть последующие разъяснения – эта связь первоначально не учитывалась в полной мере при создании системы, не были четко обозначены ее границы, функции и т.п. Также частым явлением бывает несоответствие затрачиваемых ресурсов социальной важности проблемы, что препятствует ее разрешению [47].

Один из самых главных несовершенств программно-целевого метода находится в отсутствии адекватных методик подсчета экономической эффективности программ. Поэтому не удается объективно разъяснить целесообразность составления новой или корректировки старой программы.

Другая трудность – недостаточная оперативность.

Бывает, с начала появления проблемы и до ее решения с помощью реализации программы проходят годы, за это время наносится невосполнимый ущерб от длительного решения вопроса.

Ярким примером будет охрана окружающей среды, по ней продолжительное время замалчивались проблемы, но теперь есть государственные программы по ее защите. Так или иначе, любые проблемы становятся заметными, и чем раньше она будет обнаружена и разрешена, тем меньший ущерб будет нанесен [34].

Уместно будет добавить минусы применения ПЦМ для разрешения проблем развития регионов.

Первое, система анализа и выявления социально-экономических региональных проблем требует усовершенствования. Имеется в виду, что сложно четко структурировать способы разрешения трудностей и формулировать задачи и цели программы.

Желание урегулировать все проблемы какого-либо субъекта с помощью ПЦМ далеко не всегда дает возможность сформулировать правильные механизмы и мероприятия для разрешения недостатков регионального развития и добиться выполнения программных целей [54,55].

Можно наблюдать зависание развития региональной законодательной базы, которое не позволяет полностью применять актуальные механизмы по реализации программ. Исключительное пользование ПЦМ для разрешения региональных программ, без использования текущего анализа ситуации в регионе, может привести к несвоевременной корректировке плана мероприятий программы, осуществление которых, в поменявшихся условия уже совершенно неактуальна.

Не полностью проработана система по определению фактической эффективности от осуществления мероприятий программ в социальной среде или в некоторых отраслях, которые имеют ограниченное покрытие [45].

Экономическая действенность плана выражается как отношение эффекта к стоимости или разницы между экономическим эффектом и стоимостью приобретения в течение всего периода действия программы. Чтобы судить о качестве плана, необходимо сравнить его эффект с общей стоимостью всех финансовых ресурсов, затраченных за все время плана в денежном выражении [38].

Есть необходимость увеличивать надёжность оценок и расчётов, которые представлены в документе. Социальный эффект от программы представляет собой способность к решению и разрешению социальных проблем согласно масштабу, виду и уровню программы.

Присутствие социального эффекта – факт реальной общественной продуктивности программы. Экономический же эффект отражается, прежде всего, во вкладе программы в валовой национальный и региональный продукт, прибыль организаций и производств, которые находятся в зоне действия программы, и, в удовлетворении потребностей экономики города, региона, страны [38].

Подводя итог, программно-целевой метод не лишен недостатков, но также имеет свои плюсы. Минусы, в основном взаимосвязаны с плохо проработанной научной базой, плюсы – целевое использование бюджетных средств. Поэтому, для совершенствования процесса планирования программно-целевым методом требуются дополнительные исследования и разработки в данной сфере.

**1.4 Зарубежный опыт программно-целевого метода бюджетного планирования**

Первопроходцами в пользовании ПЦМ для планирования бюджета были США. Доклад Комиссии Гувера в 1949 году – первый шаг по внедрению данного подхода.

В выступлении говорилось о формировании бюджета программно-целевым способ, самим затратам бюджетных средств уделялось уже меньше внимания, акцент был на ожидаемые результаты.

Роль этого метода повысилась после публикации по программному бюджетированию в 1965 году Руководства ООН. В те годы практически 50 государств стали применять вариации ПЦМ [27].

Последним этапом в становлении в США концепции БОР, и установление ее принципов в практике государственного управления было подписание в 1993 году закона, который конкретизирует цели во всей области политики бюджета. Закон определяет цели в области бюджетной политики, в частности, как улучшить процедуры определения целей программы, метод расчета экономической и социальной качественности при выполнении программы, способствовал повышению социальной продуктивности программы и ответственности государственных департаментов за результаты ее реализации.

Отметим, что в США используется систематическая оценка правительственных программ, которая представляет собой механизм рейтинговой оценки.

Формирование оценки происходит из четырех частей со следующими весовыми коэффициентами:

– структура и цели дают 20 процентов;

– планирование в области стратегического развития равняется 10;

– управление составляет 20 процентов;

– отчетность и результаты программы – 50%.

Рейтинги составлены на основе анкет, заполняемых различными министерствами. Существуют такие уровни плана как: «эффективный», «средний эффективный», «достаточный», «неэффективный» и «данные без результатов» [27].

В систему планов и отчетов входят следующие документы:

– план деятельности на текущий год;

– стратегический план (на 5 лет);

– доклад об исполнении проекта деятельность.

В Соединенных Штатах особенность программного бюджета заключается в том, что программный бюджет не утвержден законом о бюджете. Тринадцать законопроектов об ассигнованиях, принимаемых Конгрессом каждый год, утверждают объем бюджетных обязательств, которые различные департаменты могут нести в течение периода, установленного конкретным законопроектом об ассигнованиях (эти периоды могут превышать бюджетный год) [28].

Администрация президента США также сформулировала стратегии развития для каждого сектора экономики и сформулировала стратегии социального развития в соответствии с Национальным планом экономического развития. Эти стратегии отражают осуществление административных, законодательных, бюджетных и налоговых мер. Эти стратегические документы представлены в виде документов долгосрочного ведомственного планирования, и на основе которых формулируются долгосрочные целевые межведомственные планы развития определенных секторов экономики, план группирует несколько межведомственных планов.

По своему составу они аналогичны госпрограммам нашей страны, но отличаются тем, что не обладают механизмом «подчинения», разделяющего проекты, события и подпрограммы на несколько частей. Давайте посмотрим на рисунок под номером 4.

Бюджетные заявки министерств/департаментов по программам и подпрограммам на текущий бюджетный год и среднесрочный период

Дискреционные ведомственные программы

Мандатные ведомственные программы

Долгосрочные целевые межведомственные программы

Стратегические документы отраслевого долгосрочного планирования

Национальный план

Администрация президента, в том числе административно-бюджетное управление

Политические заявления президента США

Рисунок 4 – Роль долгосрочных стратегических документов в бюджетном планировании в США (составлено автором)

Из рисунка 4 видно, что при планировании бюджета США в плане долгосрочных целей необходимо различать обязательные и дискреционные отраслевые программы.

Обязательные расходы будут постоянно утверждаться, и обосновываются требованиями текущих законов (например, страхование по социальным направлениям, погашение государственного долга, обслуживание административного аппарата и т.д.). Конгресс ежегодно подписывает дискреционные расходы, что означает принятие фискальных мер в соответствующих областях и секторах экономики.

Инициатива государства в области инфраструктуры направлена на устранение дисбаланса между инвестициями в инфраструктуру, владением и ответственностью и принесла 1 триллион долларов общих инвестиций в инфраструктуру за счет сочетания прямого федерального финансирования и стимулированного финансирования. В 2019 году в бюджете США выделяются 200 миллиардов долларов на направления и программы представленные далее.

Так называемые поощрительные гранты – 100 миллиардов долларов выделяются для поощрения увеличения государственных, местных и частных инвестиций в инфраструктуру путем предоставления стимулов спонсорам проектов за демонстрацию новаторских подходов, которые будут генерировать новые потоки доходов, определять приоритеты обслуживания, модернизировать методы закупок и генерировать социально-экономическая отдача от инвестиций. Поощрения будут предоставляться в виде конкурсных грантов.

«Формульные фонды» для сельских районов – для этой программы запрашивается 50 миллиардов долларов, которые позволят удовлетворить значительную потребность в инвестициях в сельскую инфраструктуру, включая услуги широкополосного доступа в Интернет.

Федеральное финансирование будет предоставляться штатам по формуле распределения, наряду с бонусным соревнованием, основанным на результатах деятельности штата в достижении целей, изложенных в планах развития сельской инфраструктуры штата.

«Преобразовательные проекты» – 20 миллиардов долларов направлено на поддержку смелых, инновационных и преобразующих инфраструктурных проекты, которые могут значительно улучшить существующие условия инфраструктуры и услуги [12].

Финансирование будет предоставляться на конкурсной основе для коммерчески жизнеспособных проектов, которые способны приносить доход, приносить чистую общественную выгоду и будут иметь значительное положительное влияние на страну, регион, штат или мегаполис.

Существующие кредитные программы, на которые было направлено 14 миллиардов долларов в виде дополнительных субсидий для основных федеральных кредитных программ, обеспечивающих финансирование инфраструктурных проектов.

Это финансирование значительно увеличивает федеральную кредитную помощь инфраструктуре через Закон о финансировании и инновациях транспортной инфраструктуры (TIFIA)

Программа обслуживания сельских коммунальных предприятий сельского хозяйства.

Например, исторически программа TIFIA использовала около 40 долларов на улучшение транспортной инфраструктуры на каждый доллар предоставленной помощи TIFIA. Эта инициатива также расширит право на участие в этих кредитных программах, включив в него другую государственную инфраструктуру, такую как аэропорты и порты.

«Федеральный фонд оборотного капитала» – 10 миллиардов долларов выделено для создания обязательного оборотного фонда для финансирования покупок, строительства или ремонта гражданской недвижимости, находящейся в федеральной собственности.

Федеральное правительство в настоящее время использует неэффективные договоры аренды для доступа к необходимой собственности. Аренда используется из-за отсутствия большого первоначального капитала, необходимого для приобретения проектов недвижимости.

После утверждения ежегодных законов об ассигнованиях, оборотный фонд будет переводить деньги агентствам для финансирования крупных проектов в области недвижимости. Закупочные агентства затем будут обязаны возмещать Фонду за счет дискреционных ассигнований [12].

Облигации частной деятельности – эта инициатива расширит гибкость и расширит право участия данной деятельности, которые играют важную роль в реализации многих крупных проектов, значимых на региональном и национальном уровнях.

Предусмотренные для этого расширенного определения «основных проектов общественной инфраструктуры», не будут подпадать под ограничения объема, но потребуют, чтобы проекты были доступны для общественности и были либо государственными, либо частными, но подлежали государственному регулирующему или договорному контролю и одобрению.

Реформы в сфере недвижимости. Бюджет поддерживает несколько предложений по рационализации и совершенствованию федеральных процессов распоряжения недвижимостью в масштабах всего правительства, включая удержание выручки от продаж. Эти предложения увеличат возможности продажи недвижимости, которая больше не нужна федеральному правительству, за счет получения дохода для улучшения других важных федеральных объектов. «Удаление» ненужных федеральных объектов также позволит вернуть здания в частное пользование, что потенциально может стимулировать местное экономическое развитие.

Оптимизация проверок в области экологии включает в себя несколько предложений по рационализации разрешительных решений для ускорения реализации проекта при сохранении экологических мер безопасности.

Например, в рамках инициативы предлагается создать новую структуру «Единое федеральное решение», которая включает четкие сроки завершения экологических проверок, устранение избыточного числа проверок агентством, делегирование ответственности государству, где это необходимо, и пилотные программы для экспериментов с инновационными подходами к экологическим проверками [12].

Далее рассмотрим опыт программно-целевого планирования бюджета Канады [27].

Федеральное правительство и правительства провинций Канады следуют бюджетному процессу, призванному обеспечить контроль, подотчетность и планирование расходования государственных денег.

Существенная реформа была предпринята в начале 1970-х годов правительством премьер-министра Пьера Трюдо, принявшего «научный» или «рациональный» процесс составления бюджета и принятия решений в форме системы планирования – программирования – бюджетирования (PPBS).

Как следует из названия, PPBS была предназначена для интеграции процессов планирования политики и бюджетирования.

Вместо того, чтобы сосредоточиться на затратах или статьях расходов, PPBS сосредоточился на результатах – конечных последствиях деятельности правительства для канадцев.

Ведомственная деятельность была разделена на программы и подпрограммы. Программа была определена в отношении конкретного аспекта социального обеспечения, например, здоровья, правосудия, безопасности или национальной безопасности, и все действия, оказывающие влияние на эту область, должны были быть частью этой программы.

Программные расходы образуют по факту последний уровень бюджета Канады:

– первый уровень – государственная услуга;

– второй уровень – ведомство;

– третий уровень – программные расходы.

Приведем конкретные примеры программ Канады (таблица 1).

Таблица – 1 Основные программы Канады в 2019 г. (составлено автором по материалам [65])

|  |  |
| --- | --- |
| Название программы | Цель программы |
| Фонд инфраструктуры общественного транспорта (Public Transit Infrastructure Fund) | Облегчить движение на дорогах, уменьшите загрязнение воздуха и сократить длительные поездки на работу, чтобы семьи больше времени проводили вместе, и значит, укрепить общество. |
| Фонд чистой воды и сточных вод  (Clean Water and Wastewater Fund) | Поддерживать чистоту наших водных путей и здоровье нашего общества за счет повышения надежности систем питьевой воды, сточных вод. |
| Инвестиции в доступное жилье  (Investment in Affordable Housing) | Уменьшить количество нуждающихся канадцев и сделать жилье доступнее для уязвимых канадцев, способствуя безопасной и независимой жизни. |

Продолжение таблицы 1

|  |  |
| --- | --- |
| Название программы | Цель программы |
| Программа инвестиций в инфраструктуру Канады  (Investing in Canada Infrastructure Program) | Предоставлять средства провинциям и территориям для приоритетных проектов в области общественного транспорта, экологии, культуры и отдыха, инфраструктуры сельских и северных сообществ. |
| Канадский банк инфраструктуры  (Canada Infrastructure Bank) | Привлечение частного капитала, чтобы позволить канадцам построить инфраструктуру с меньшими затратами, инвестируя в общественную инфраструктуру, приносящую доход. |
| Фонд национальных торговых коридоров  (National Trade Corridors Fund) | Устранение уязвимых мест торговых коридоров Канады, помогая канадским компаниям конкурировать на мировых рынках и более эффективно сотрудничать с международными партнерами. |
| Канадский фонд культурных пространств  (Canada Cultural Spaces Fund) | Поддержание проектов культурной инфраструктуры по всей стране, инвестируя в объекты традиционного искусства и культурного наследия |
| Программа мониторинга климата на уровне общин коренных народов (Indi-genous Community-Based Climate Monitoring Program) | Наращивать потенциал общин коренных народов, по мониторингу последствий изменения климата, обеспечивая данные, необходимые для информирования сообществ о действиях по адаптации. |

Увеличение расходов на инвестиции в инфраструктуру уже помогло укрепить и развить экономику Канады, и ее продолжающийся рост в течение следующих двух лет будет поддерживать экономический рост в то время, когда глобальные перспективы остаются неопределенными.

По оценкам Министерства финансов Канады, постепенное увеличение расходов на инфраструктуру, связанное с данными программами, приведет к повышению уровня реального валового внутреннего продукта (ВВП) на 0,4 процента к 2020–2021. Это открывает возможности для трудоустройства в высококвалифицированных областях, где к 2020–2021 годам будет создано или сохранено около 42 000 рабочих мест [65].

Перейдем к опыту в области применения ПЦМ во Франции.

В течение последних двух десятилетий Франция провела серию далеко идущих вперед реформ, направленных на повышение прозрачности, предоставление большей автономии и гибкости, государственным менеджерам и усиление жесткости в разработке налогово-бюджетной политики. Несмотря на то, что в настоящее время рассматриваются некоторые бюджетные рамки, опыт последних 20 лет ясно показывает, выгоды от этих реформ.

Обширный набор финансовой и производственной информации публикуется в течение года в предварительном бюджете, Законе о государственном бюджете, Законе об исполнении бюджета и финансовых отчетах по методу начисления.

Кроме того, преследуя цели прозрачности, Министерство финансов стремится повысить полезность и удобство использования бюджетных документов, регулярно консультируясь с широким кругом заинтересованных сторон, включая граждан и парламентариев.

Еще одна важная особенность французской бюджетной системы – ее среднесрочный размер. Законы о программировании государственных финансов, введенный только несколько лет назад, уже глубоко преобразовали бюджетный процесс путем установления долгосрочных средних финансовых целей для каждого уровня управления, привязывается к государственным обязательствам, сформулированным в стабильности программ.

Основным средством достижения среднесрочных целевых показателей бюджета во Франции являются правила о расходах, изложенные в законах о программировании государственных финансов.

Эти правила о расходах изначально были ориентированы на дискреционные расходы государства, но их сфера применения постоянно расширялась, чтобы препятствовать случайным изменениям в распределении расходов средств бюджета [12].

Ежегодно также устанавливается потолок расходов на здравоохранение, для чего недавно был усилен механизм мониторинга.

Хорошо себя зарекомендовал переход к нисходящему бюджету, который является необходимым дополнением к среднесрочному планированию.

Формулировка годового бюджета, двусторонний процесс между отраслевыми министерствами и Бюджетным управлением Министерства финансов (с арбитражем в канцелярии премьер-министра) находится под сильным влиянием потолков, установленных в государственном трехлетнем бюджете, и правил расходов, предусмотренных в законах о программировании государственных финансов.

Парламент разрешает расходные пакеты на довольно агрегированном уровне, то есть примерно для 130 государственных политик (программ).

Автономия, предоставленная государственным менеджерам, подкрепляется жестким контролем над соблюдением лимитов расходов, осуществляемым Министерством финансов.

Лимиты расходов применяются как для обязательств, так и для платежей: все обязательства перед третьими сторонами должны регистрироваться в ИТ-системе, управляемой Министерством финансов, и ограничиваться для каждой программы в годовом бюджете.

Таким образом, надежная и актуальная информация об обязательствах и платежах, произведенных по каждой программе, доступна в любой момент времени, что позволяет оценить устойчивость расходов отраслевых министерств в сравнении с финансовыми целями и правилами расходов.

Качественное управление денежными средствами позволяет упорядоченно исполнять бюджет. Остатки денежных средств отраслевых министерств, государственных агентств и местных органов власти полностью централизованы, с профилированием предстоящих выплат, предоставляемых на ежедневной основе очень большой сетью общественных бухгалтеров, которые также контролируют и обрабатывают все платежные поручения.

Государство и общественные агентства ведут счета на основе обязательств, кассовых операций и начисления, в то время как Социальное обеспечение составляет только счета начисления.

Отчетность штата на конец года является особенно исчерпывающей: во-первых, по каждой правительственной программе подготавливаются отчеты об эффективности, показывающие фактические расходы и результаты деятельности по сравнению с бюджетом и первоначальными целями; во-вторых, финансовая отчетность по методу начисления показывает все активы, обязательства и условные обязательства государства.

Финансовая информация и информация о результатах проверяются Счетной палатой, независимым высшим контрольным учреждением, которое также публикует регулярные отчеты о состоянии государственных финансов в течение бюджетного цикла для информирования парламента и широкой общественности.

Независимый надзор за бюджетным процессом был дополнительно усилен в последние годы с созданием независимого фискального института, который заметно повысил надежность макроэкономических прогнозов [12].

Несмотря на описанные выше сильные стороны, проблемы остаются.

По сравнению со странами-аналогами бюджетная база Франции сильно фрагментирована, что создает трудности для измерения общей стоимости политики, проводимой на разных уровнях государственного управления, а также ограничивает способность лиц, принимающих решения, выделять ресурсы на основе политических приоритетов.

Поэтому в качестве приоритетной области реформы Франция должна изучить способы и методы для уменьшения фрагментации своей бюджетной системы.

Рассмотрим опыт использования программного бюджетирования в Южной Корее [59].

Программа государственно-частного партнерства (далее ГЧП) направлена ​​на использование творческого потенциала и эффективности частного сектора, позволяя ему финансировать, строить и эксплуатировать объекты социальной инфраструктуры, такие как дороги, порты, школы и природоохранные объекты.

После того, как в 1994 году был принят Закон о привлечении частного капитала в социальные инвестиции, программы ГЧП в Корее осуществлялись в соответствии с организованными процессами, основанными на правовых системах, которые продолжали развиваться.

На начальном этапе инвестиции делались в основном в транспортные объекты, такие как автомобильные, железные дороги и порты.

Однако, после того как в 2005 году закон 1994 года был внесен в Закон о частном участии в инфраструктуре, цель инвестиций была расширена на общественную инфраструктуру, тесно связанную с жизнью людей, включая объекты для образования, здравоохранения и социального обеспечения, культуры и окружающей среды.

Проводя соответствующую политику, правительство продолжает поддерживать эффективность и инновации в частном бизнесе.

Закон о частном участии в инфраструктуре определяет 15 секторов и 49 типов объектов в качестве целевых объектов.

К ним относятся дороги, порты, аэропорты, водные ресурсы, информация и связь, энергетика, окружающая среда, культура и туризм, образование, национальная оборона, жилье, здоровье и благосостояние.

По состоянию, на 2012 года насчитывается 480 программ ГЧП.

Инфраструктура программ ГЧП повышает конкурентоспособность страны и качество жизни людей.

Это также повышает эффективность государственных инвестиций, поскольку соблюдает условия первоначального контракта и завершает работу в срок и бюджет, как первоначально планировалось.

Кроме того, качество и безопасность объекта гарантируются на протяжении всего срока его службы, поскольку частный сектор берет на себя его общее проектирование, строительство и управление.

Общепринято, что самый законченный вариант программно-целевого метода планирования бюджета внедрен в Новой Зеландии, Австралии, Нидерландах, Великобритании [12].

В апреле 1997 года австралийским правительством было расширено применение подхода, ориентированного на конечные результаты при планировании бюджета на 1999 – 2000 гг.

Данная инициатива придерживалась следующих целей:

– улучшить текущую систему управления в ведомствах и министерствах (механизм «корпоративного управления», если использовать терминологию частного бизнеса);

– нацелить внимание ведомств и министерств на разрешение основных общественно важных вопросов и повысить прозрачность их подотчетности обществу;

– предоставлять более точные данные о работе министерств и ведомств правительству, парламенту и внешним контролирующим органам, например Счетной палате.

Реформы, которые проводились в Новой Зеландии с 1987 года, были нацелены на разработку стимулов и инструментов, по аналогии с рыночными, в деятельности страны. В этом направлении Новая Зеландия смогла обогнать другие государства.

В стране присутствует система, так называемых, «внутренних рынков», функционирующие на базе контрактов, которые формализуют взаимоотношения между поставщиками работ, услуг, продукции и «ведомственными» покупателями.

Поясним подробнее, контракт заключается с госслужащими, это могут быть главы подразделений, руководители среднего и высшего звена министерств, в договоре прописываются, показатели экономической и социальной продуктивности деятельности соответствующих департаментов и отражаются их конечные результаты.

Помимо этого, подписываются контракты, по которым правительство приобретает услуги по оговоренным ценам у департаментов, и также, контракты по которым департаменты закупают услуги у иных правительственных организаций [12].

В Законе 1989 года о государственных финансах закреплена концепция бюджетирования, которое ориентировано на результат.

Специфика предложения была в том, что должно быть усиление внимания бюджетной системы не на конечные, а на непосредственные результаты деятельности, так как последние гораздо проще контролировать и оценивать степень их достижения.

Отменим, что благодаря данному предложению, выросло качество показателей именно конечных результатов, и также улучшилась информативность об общественной продуктивности.

Перейдем к Нидерландам. Реформа 1999 года была основным шагом к изменению управления расходами государства.

Первым этапом было усиление развития внутреннего контроля и подъем результативности исполнения бюджета.

Необходимость жесткого контроля над государственными расходами была в середине 80-х годов прошлого века.

Реформа объясняется следующими главными предлогами:

– необходимость в наличии такой информации в бюджетах министерств, которая легко понималась бы заинтересованными сторонами;

– отсутствие качественных четких трактовок по основным государственным вопросам;

– нехватка взаимосвязи между объемом бюджетных услуг и затратами и целями государственной политики;

– необходимость наличия взаимосвязи между отчетами об исполнении бюджета и бюджетными заявками.

Правительство поставило на первое место цели социально-экономической политики, и с помощью, новой структуры, содержания и формы представления бюджета и отчетов за год, разрешили все трудности.

Бюджет Великобритании подается в парламент канцлером казначейства, который отвечает за его подготовку. В бюджетной системе внимание уделяется налогообложению и состоянию экономики, а не деталям расходов.

Сметы расходов отправляются в парламент и проверяются специальными комитетами департаментов по оценке

Прогнозы составляются три раза в год, хотя публикуются только один раз в год с небольшими подробностями, бюджетный комитет, состоящий из важных финансовых и экономических чиновников, постоянно встречается для обсуждения вопросов политики.

В 1960-х годах была предпринята попытка планирования государственных расходов на долгосрочной основе.

Акцент был сделан на предопределении расходов на пятилетний период в соответствии с ожидаемыми (или желаемыми) темпами роста экономики страны.

Планируемые расходы разбиты по основным функциональным категориям, таким как оборона, образование, здравоохранение и социальное обеспечение, жилье и т. д.

В последнее время отказались от сложных систем планирования и контроля, разработанных в 1960-х годах.

Планирование государственных расходов на перспективу менее и менее детально. Прогнозы представлены в денежном выражении, и уровни инфляции или увеличения затрат, содержащиеся в них, раскрываются лишь частично.

Основные недостатки старой системы заключались в том, что она позволяла чрезмерно увеличивать расходы из-за бремени прошлых обязательств и отклоняться от курса из-за повышения стоимости вложений государственного сектора.

У новой системы есть почти противоположные недостатки: она стимулирует краткосрочное планирование, при котором капитальные затраты сокращаются в пользу текущих расходов, и позволяет регулировать объем выпускаемой продукции и затрат на основе оптимистичных предположений относительно роста цен. Разработка, призванная помочь в контроле над государственными расходами.

Путем предоставления простых для понимания критериев, по мнению некоторых критиков, снизила понимание общественностью процесса государственных расходов и, следовательно, ответственности правительства за свои действия [12].

В первой половине 1960-х гг., в Швеции начался эксперимент по применению управления по целям и результатам. В 1988–1990 гг., так называемое, управление по целям и результатам охватило весь государственный сектор и продолжает развиваться.

Министерство финансов в ноябре 2000 года опубликовало «Белую книгу», в которой содержались четкие рекомендации по переходу на метод начисления по концепции установления результативности.

В последние годы реформы нацелены на следующие аспекты:

– формирование четкой взаимосвязи между результатами, целями и затратами на их осуществление;

– расширенное понимание об объемах произведенных услуг и их итоговом эффекте;

– необходимость в более прозрачном процессе согласования решений на всех уровнях;

– использование единообразия принципов классификации расходов в бюджетных заявках и в отчетах;

– объяснение связи между качеством управления и его конечными результатами;

– четкое и конкретное определение целей национальной политики [12].

Каждой стране необходимо не останавливаться на достигнутом, а двигаться дальше в данном направлении также активно.

Мы рассмотрели зарубежный опыт планирования бюджета с помощью программно-целевого метода, и теперь объединим положительный опыт, который касается именно оценки эффективности государственных программ в таблицу 2 , представленную ниже.

Таблица 2 – Положительный опыт оценки госпрограмм в зарубежной практике (составлено автором по материалам [23])

|  |  |
| --- | --- |
| Страна | Специфика оценки госпрограмм |
| Австралия | Индикаторная система назначается ежегодно. По сравнению со многими другими государствами, выполнение государственного плана оценивается, и работа по оценке проводится более четко и систематически. Информация об исполнении программы обычно включается в бюджет. |
| Южная Корея | При оценке государственных программ применяются подходы, используемые в социологических исследованиях. Каждый год детальной проверке подвергается до 10% программ. Базой для анализа служит специально созданный список контрольных вопросов. |
| Франция | При оценке выполнения государственной программы используются три ключевых критерия: экономический и социальный эффект, качество услуг, результативность (эффективность). Принятый закон о бюджете содержит систему конкретных показателей, которые позволяют сформировать оценку каждой реализуемой программы. Ответственность за осуществление программы индивидуальная. |
| Канада | Внимание оценки направлено на проблему value-for-money (полученная польза, от потраченных денег). Оценка осуществляется в двух главных направлениях: реализация программы и ее актуальность. |
| США | Используется система комплексной рейтинговой оценки – PART (Program Assessment Rating Tool), GPRAMA (изменение системы планирования и отчетности). Анализ и оценка программ каждый год осуществляется Счетной палатой США. Оценка преследует две главные цели: устранение и снижение фрагментации целей программ; искоренение перекрытия и дублирования целей программ. |

Несмотря на то, что концепция БОР введена в практику формирования и управления государственными финансами многими странами, достаточно сложно назвать конкретное государство, в котором данный процесс имеет законченную форму. Проанализировав опыт бюджетных реформ в области применения системы государственных программ делать окончательные выводы и предлагать конкретные рекомендации пока преждевременно.

Но вместе с этим, зарубежный опыт в области применения различных вариаций концепции БОР или конкретных ее инструментов и механизмов, такие как рейтинговые оценки или бюджетные заявки, будет довольно полезен для использования в бюджетной системе Российской Федерации.

Подводя итог, изучив значимость программно-целевого метода планирования бюджета, есть возможность сформулировать следующий вывод, изучаемый метод обеспечивает прямую связь между разделением ресурсов бюджета конкретного уровня и плановыми или фактическими результатами от их применения в увязке с установленными ключевыми целями государственной политики.

От остальных методов данная разновидность планирования отличается своей действенностью. То есть это не просто теоретический план, а фактическое влияние на экономические и другие показатели, которые составляют основу заданных целей.

Как мы уже отметили ранее, программно-целевой метод имеет свои преимущества и недостатки. В основном недочеты программно-целевого метода связаны с недостаточностью научной базы по данному вопросу.

Плюсы же ПМЦ заключаются главным образом в рациональном использовании бюджетных средств для достижения конкретных целей.

Отметим, что всестороннее изучение мировой практики применения методов бюджетирования, который ориентирован на результат, дает понять, что переход на такого рода методы зачастую не проходит гладко, но при этом достоинства данного метода намного превышают издержек.

**2 Использование программно-целевого метода при планировании федерального бюджета**

**2.1 Практика планирования расходов федерального бюджета программно-целевым методом**

Планирование бюджета в России сильно претерпело изменения в минувшие десятилетия.

Практически за пятьдесят лет были опробованы разные методы планирования бюджета, среди которых нормативный, индексный и конечно же программно-целевой.

Далее продемонстрированы итоги сопоставления ключевых данных целевого программного бюджета с предыдущей его модификацией.

Как видим из таблицы 3, программно-целевое бюджетирование в нашей стране пришло на смену постатейному бюджетному планированию.

Таблица 3 – Развитие бюджетного планирования в России (составлено автором по материалам [10,11])

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Свойство | Составление бюджета в СССР | Классификация расходов по статьям | Программно-целевое бюджетирование |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Годы | 1970 – 80-е гг. XX в. | 1990-е –нач. 2010-х | 2012 г. – наст. время |
| основной метод БП | Нормативный | Индексации | ПЦМ |
| Как происходит перераспределение средств | Согласование с Госпланом всех нормативов и индикаторов на следующие 5 лет. | По классификации затрат бюджетных расходов. Расходы могут быть разделены по функциям, по распорядителям средств. | По программам, которые необходимо выполнить, в соответствии с результатами от их достижения. |

Продолжение таблицы 3

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Свойство | Составление бюджета в СССР | Классификация расходов по статьям | Программно-целевое бюджетирование |
| Ключевой принцип БП | Установление методов мобилизации денежных средств. Результат применимого соответствия между затратами и доходами. Гарантия целостности экономических проектов. | Установление необходимости в ресурсах без участия объяснения прогнозируемых итогов работы | Установление приоритетов и окончательных итогов. Затраты бюджетов создаются в согласовании с конечными результатами |
| Период планирования (в годах) | один | один | три |
| Контроль | Правительство реализовывает сильноцентрализованный надзор, применяя данные консолидированного бюджета. | Внешний контроль, воплощаемый вышестоящими или специальными ведомствами. Надзор ориентирован на целевое применение денег | За результаты несут ответственность госорганы низшего уровня. Мониторинг деятельности и внешний финансовый аудит. Контроль достижения целей и задач |

В 90-х годах планирование бюджета было основано на потребности в ресурсах. Распределялся бюджет способом индексации: подвержены индексации данные отчета по той же статье расходов за предыдущий период, с учетом уровня инфляции.

Пришедший на смену данному методу, ПЦМ отличается, главным образом, распределением расходов по программам и наделением ответственности большого числа участников за конечные результаты, и что самое главное увязываются расходы и результаты [10].

Осуществление ПЦМ потребует приумножения независимости, увеличения ответственности определенных министерств, а также департаментов. Во взаимосвязи с этим обязаны существовать отчетливо назначенные субъекты, отвечающие за итоги реализуемых проектов.

Также ПЦМ открывает новые функции непрерывной проверки за выполнением программ, улучшая качество эффективности управления муниципальными и государственными финансами.

Существующие процедуры планирования бюджетных расходов могут гарантировать целевое применение денежных средств в увязке с конкретными затратами различных департаментов [11].

Департаменты и ведомства во всех сферах были достаточно слабы в инициативности и ответственности за свою деятельность, а министерства и ведомства, не заинтересованные в экономном использовании бюджетных средств, распределяли расходы по классификации [24].

Внедрение программно-целевого метода планирования бюджета в России в 2000-е гг. имело следующие предпосылки:

– за 2000-е гг. сильно выросли расходы, не было увязки ресурсов и приоритетов государственной политики;

– отсутствие стимулов к качественному применению денежных средств;

– стратегический план фактически не имеет ничего общего с бюджетным планом, а взаимосвязь между динамикой и структурой расходов и целями национальной политики недостаточна;

– программы и непрограммная часть расходов систематически не связаны друг с другом, как и регулярные и капитальные расходы.

Для субъектов Российской Федерации первый шаг в применении принципов схемы бюджетного планирования в основном связан с реализацией в 2004-2010 годах региональной финансовой реформы, связанная с введением программ, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов [26].

Разделы конкретной программы предполагают использование эффективных инструментов и механизмов составления бюджета, которые во многих отношениях соответствуют принципам составления бюджета на основе программ [22].

В настоящее время между государственными органами нет четкого и ясного понимания того, как должен проходить процесс исполнения программного бюджета на городском и региональном уровнях. Все более актуальным становится вопрос о том, должны ли субъекты РФ перенимать систему построения государственных программ вышестоящих органов власти.

Вопрос о том, нужно ли субъектам Российской Федерации составлять свои программы также как составляются госпрограммы, имеет определенную значимость. Уточним, что в этом вопросе есть две отправные точки. Первая – все программы субъектов должны быть полностью приближены к госпрограммам. Вторая – должно быть различие в составлении программ на разных уровнях и в разных субъектах, в силу того, что каждый регион сам вправе выбирать приоритеты развития [30].

Преобразование федерального бюджета из непрограммного вида (около 90% сформированы без участия программ) в программный вид началось еще в 2010 году.

Отметим, что ФЦП направлены на осуществление определенной цели и поэтому, их сложно назвать удобным инструментом при переходе в программный вид достаточно внушительного объема расходов: необходимо разработать громоздкую иерархическую структуру из этих целей.

При этом ФЦП качественно справляются со своими функциями, и менять их формат не имеет смысла.

С целью переустройства бюджета форму списка программ было придуман инструмент – государственная программа.

Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 регулирует разработку, реализацию и оценку госпрограмм Российской Федерации [3].

Следует дать определение понятию федеральная целевая программа (ФЦП), ведь до 2014 г. она была главным инструментом для достижения стратегических целей страны с применением ресурсов бюджета.

Федеральная целевая программа представляет собой комплекс научно-производственных, социально-экономических, организационных, экономических и иных мероприятий, взаимосвязанных по задачам, ресурсам и срокам, и представляет собой систему экономического, экологического, социального и культурного развития регионов России. Призвана обеспечить качественное разрешение проблем, а также инновационное экономическое развитие [4].

Процесс составления госпрограмм продемонстрирован на рисунке 5.

Министерство экономического развития

Министерство финансов

«Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года»

Бюджетная стратегия Российской федерации на период до 2023 года

Государственные программы Российской Федерации

Бюджетные ограничения

Цели, задачи

ФЗ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации и стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2035 года»

Отраслевые стратегии

Рисунок 5 – Процесс составления государственных программ (составлено автором)

С 2014 г. в России бюджет начал меняться. Поэтому из-за узкой направленности ФЦП превратились в неподходящий инструмент для преобразования немалого объема государственных расходов в формат программ (в частности, еще в 2012 году финансирование 55 ФЦП соответствовало всего лишь 8% расходов федерального бюджета) [41].

Итогом стало вхождение в состав государственных программ федеральных и ведомственных целевые программы.

Государственная программа – это инструмент, который связывает бюджет с экономическим планом, поэтому он занимает особое место в управлении государственными финансами.

Обращаем ваше внимание, что особенности госпрограммы выглядят следующим образом:

– программа основана на стратегии развития и связана со средствами по достижению ее целей;

– имеют в составе подпрограммы, а также допускается возможным включение в их содержание ФЦП;

– реализация программы основана на ответственности всех участников и исполнителем, отвечающих за ее выполнение;

– наличие связи между программами разных уровней, например, федерального и регионального в виде субсидий.

Подводя итог, повышают прозрачность и доступность бюджета для граждан, применение использование федеральных целевых и государственных программ, в силу того, что легче проследить зависимость между израсходованными средствами бюджета и достигнутыми результатами.

**2.2 Исполнение расходных обязательств Российской Федерации в ходе применения программно-целевого метода планировании федерального бюджета**

В соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172–ФЗ) достижение стратегических целей и разрешение приоритетных задач государственной политики в сфере социально-экономического развития и национальной безопасности страны выполняется на основе реализации госпрограмм Российской Федерации.

На сегодняшний день существует пять направлений, в которых всего 46 программ. Группа программ по социальной направленности «Новое качество жизни» насчитывает 13 госпрограмм. Следующие 19 программ преследуют цель в развитии научно-технического потенциала и относятся к группе «Инновационное развитие и модернизация экономики». Две госпрограммы содержит в себе «Обеспечение национальной безопасности». «Сбалансированное региональное развитие» состоит из семи программ и пять госпрограмм включает в себя «Эффективное государство [2].

Разница между ФЦП и государственными программами заключается в том, что последняя также является средством государственной политики, а не только комплексом мероприятий.

Разрешение системных проблем – область ответственности ФЦП, а комплексное выполнение целей развития страны – заслуга госпрограмм. Кроме того, конечная цель госпрограмм является более амбициозной, что означает более длительное время действия, и для ее выполнения требуется больше мероприятий и ресурсов.

На рисунке 6, представлена динамика изменения числа ФЦП за 6 лет.

Рисунок 6 – Изменение количества ФЦП за 2013–2020 гг. (составлено автором по материалам [18])

По графику видно, что наблюдается тенденция к сокращению количества федеральных целевых программ.

Если в 2013 году осуществлялась реализация 49 программ, то в 2019 году запланирована к реализации только 20 ФЦП.

Причиной снижения госпрограмм может является их реализация или же дублирование в других проектах.

При этом мероприятия программ, которые не потеряли актуальность, включаются в мероприятия действующих подпрограмм или интегрируют во вновь разработанные подпрограммы (например, ФЦП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» преобразовалась в подпрограмму «Комплексное развитие фармацевтической и медицинской промышленности»).

Виной сдерживания выполнения фиксированного числа ФЦП является то, что после присоединения Крыма к России пришлось пересматривать приоритеты экономического развития. А для указанной территории была создана своя программа.

В подтверждение данной теории рассмотрим рисунок 7.

Рисунок 7 – Объемы бюджетного финансирования ФЦП за 2014–2021 гг. [18]

На рисунке 7 видно, что идет снижение финансирования ФЦП.

К 2021 году планируется уменьшить расходы на федеральные целевые программы до 147131,5 млн. рублей. Рост в 2017 финансирования связан с увеличением выделения средств на развитие транспортной инфраструктуры.

Значимой особенностью расходов федерального бюджета в этом году является выделение в их составе 12 национальных проектов (программ) для осуществления положений Указа Президента Российской Федерации по 12 направлениям стратегического развития: «Здравоохранение», «Демография», «Жилье и городская среда», «Образование», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Экология», «Наука», «Производительность труда и поддержка занятости», «Цифровая экономика», «Малое и среднее предпринимательство», «Культура», «Международная кооперация и экспорт», а также комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, представленных в таблице 4 [15].

Таблица 4 – Расходы федерального бюджета на реализацию национальных проектов с 2019 по 2024 гг. (прогноз), в млрд. руб. (составлено автором по материалам [60])

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Всего за 2019-24г. |
| Демография | 502,8 | 510,7 | 517,7 | 463,4 | 458,8 | 453,4 | 2 906,8 |
| Здравоохранение | 159,8 | 299,1 | 238,8 | 256,1 | 172,2 | 210,5 | 1 336,5 |
| Образование | 102,9 | 117,3 | 127,4 | 122,3 | 114,0 | 104,5 | 688,2 |
| Наука | 34,3 | 40,4 | 52,1 | 77,1 | 94,8 | 88,3 | 387,0 |
| Жилье и городская среда | 105,3 | 105,3 | 108,4 | 172,8 | 172,4 | 212,0 | 876,2 |
| Культура | 12,7 | 13,6 | 16,7 | 19,9 | 21,0 | 16,1 | 100,0 |
| Экология | 49,6 | 77,8 | 113,7 | 136,8 | 143,0 | 114,6 | 635,6 |
| Безопасные и качественные автомобильные дороги | 129,5 | 104,1 | 169,7 | 283,6 | 306,7 | 250,6 | 1 244,4 |
| Малое и среднее предпринимательство | 57,3 | 32,5 | 46,8 | 94,9 | 91,4 | 72,6 | 395,4 |

Продолжение таблицы 4

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Всего за 2019-24г. |
| Международная кооперация и экспорт | 82,5 | 70,4 | 119,6 | 186,3 | 229,8 | 202,2 | 890,7 |
| Производительность труда и поддержка занятости | 7,1 | 6,9 | 6,9 | 14,2 | 18,3 | 20,3 | 73,7 |
| Цифровая экономика | 107,9 | 98,7 | 157,9 | 258,3 | 267,0 | 218,9 | 1 108,8 |
| Комплексный план  модернизации и расширения магистральной инфраструктуры | 323,2 | 343,0 | 376,1 | 424,7 | 426,4 | 405,7 | 2 299,1 |
| ВСЕГО | 1674,9 | 1819,8 | 2051,8 | 2576,8 | 2559,5 | 2427,2 | 13 110,3 |

Характерным принцип этих проектов является включение их в существующие 46 госпрограмм, в том числе 68 федеральных проектов и 9 других стратегических проектов, которые находятся в рамках крупных планов модернизации и расширения инфраструктуры.

На них, помимо ранее выделенных бюджетных ассигнований на реализацию приоритетных проектов и основных мероприятий госпрограмм, планируется выделить еще восемь триллионов рублей. С 2019 по 2024 год общие ассигнования из федерального бюджета на реализацию национальных программ с 2019 по 2021 год достигнут 5,547 трлн. руб. причем 1,675 трлн. руб. только за прошлый год. В 2019 году на их долю пришлось 12,8% от общего объема расходов в формате программ федерального бюджета и 9,3% от общего бюджета. Максимальные суммы для финансирования проектов в течение последующих трех лет задействованы для роста качества жизни, это проекты «Демография» – 27,6 процентов, «Комплексная модернизация и расширение магистральной инфраструктуры» – 18,8 процентов и проект «Здравоохранение» около 13 процентов от общего объема программных расходов.

Они также внесли свой вклад в развитие инфраструктуры во всех сферах экономики. Активно оценивая изменения, которые были приняты в связи с финансированием нацпроектов, следует также отметить некоторые недостатки [56].

Когда новые федеральные проекты включаются в общую сумму госпрограмм, а ранее существовавшие приоритетные проекты, включаются в федеральные и ведомственные программы, структура программ усложняется, и, как следствие, снижается полезный эффект от их выполнения и данная система с трудом поддается контролю.

Таким образом, различные федеральные проекты существуют в разных государственных планах и соответствующих подпланах, и утвержденные средства распределяются между ними.

При отсутствии единой методики оценки эффективности и качественности осуществления госпрограмм практически невозможно оценить эффективность федеральных проектов как единого плана расходов по какому-либо волнующему стратегическому направлению.

В условиях стабилизации экономической ситуации благодаря, мероприятиям, проводимым государством, составлен федеральный бюджет на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов.

Сейчас экономика отличается крепким платежным балансом и меньшей зависимостью от внешнего долга, достаточно низкой инфляцией и контролируемым уровнем дефицита бюджета, чуть снижающейся зависимостью от цен на нефть. Отличительной особенностью расходов федерального бюджета в 2020−2022 г.г. является их рост, как в номинальном, так и реальном выражении, в частности, в 2020 г., что обеспечивает их реальный прирост за 3 года в размере 5,9 процентов при прогнозируемом уровне инфляции на уровне около 4-х процентов.

Такой рост расходов обусловлен включением в их состав приоритетных национальных проектов для исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 [39, 56, 57].

Рассмотрим таблицу 5, в которой обозначены расходы федерального бюджета по разделам.

Таблица 5 – Изменение структуры расходов федерального бюджета на 2020–2022 годы (законопроект) по сравнению с 2019 годом, млрд. руб. (составлено автором по материалам [1, 16, 32])

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименования  разделов | 2019 г. | 2020 г. | Δ по  сравнению  с 2019 г. | 2021 г. | Δ по  сравнению  с 2019 г. | 2022 г. | Δ по  сравнению  с 2019 г. |
| Общегосударственные вопросы | 1643,03 | 1555,36 | -87,68 | 1618,99 | -24,04 | 1665,10 | 22,07 |
| Национальная  оборона | 3210,90 | 3100,82 | -110,07 | 3246,49 | 35,59 | 3332,68 | 121,79 |
| Национальная  безопасность и  правоохранительная деятельность | 2233,11 | 2458,21 | 225,10 | 2455,96 | 222,85 | 2479,93 | 246,82 |
| Национальная  экономика | 2896,50 | 2638,28 | -258,22 | 2842,78 | -53,73 | 3246,40 | 349,89 |
| ЖКХ | 290,31 | 251,57 | -38,74 | 289,56 | -0,75 | 386,50 | 96,19 |
| Охрана окружающей среды | 195,85 | 348,41 | 152,56 | 411,48 | 215,63 | 437,72 | 241,87 |
| Образование | 899,56 | 911,56 | 12,00 | 947,35 | 47,78 | 903,46 | 3,90 |
| Культура,  кинематография | 141,22 | 138,44 | -2,78 | 132,92 | -8,29 | 124,23 | -16,99 |
| Здравоохранение | 739,20 | 1022,08 | 282,88 | 961,31 | 222,11 | 976,21 | 237,01 |
| Социальная  политика | 4856,52 | 5010,58 | 154,05 | 5046,12 | 189,59 | 4827,70 | -28,82 |
| Физическая  культура и спорт | 86,81 | 69,89 | -16,92 | 61,11 | -25,71 | 64,20 | -22,61 |
| Средства массовой информации | 88,25 | 92,45 | 4,20 | 71,47 | -16,78 | 71,20 | -17,05 |
| Обслуживание  государственного  (муниципального) долга | 819,04 | 896,96 | 77,92 | 1037,1 | 218,01 | 1155,7 | 336,67 |
| Межбюджетные  трансферты общего характера | 1038,98 | 1008,72 | -30,27 | 995,58 | -43,40 | 1004,1 | -34,89 |
| ВСЕГО | 19139,29 | 19503,32 | 364,03 | 20118,2 | 978,88 | 20675,2 | 1535,9 |

Общий объем плановых расходов федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов увеличен по сравнению с 2019 годом. В абсолютном выражении рост расходов в сравнении с 2019 годом составит: в 2020 году – на 1209,6 млрд. руб., в 2021 году – на 2 340,3 млрд. руб.

В процентах в ВВП общий объем расходов в сравнении с 2019 г. увеличивается незначительно: на 0,5% в ВВП в 2020 г., на 0,3% – в 2021 г. и на 0,1% – в 2022 г.

Наибольший рост расходов в физическом выражении в 2020 году против прошлого года предполагается по разделам «Здравоохранение» – 282,9 млрд. руб., «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – 225,1 млрд. руб., «Социальная политика» – 154,1 млрд. руб., «Охрана окружающей среды» – 152,6 млрд. руб.

Наибольшее сокращение расходов в 2020 году против 2019 года предусматривается по разделам «Национальная экономика» – на 258,2 млрд. руб., «Национальная оборона» – на 110,1 млрд. руб.

В 2021 – 2022 годах расходы на разделы «Национальная экономика» и «Национальная оборона» будут иметь тенденцию к росту и их увеличение составит в 2021 году в сравнении с 2019 годом соответственно 349,9 и 121,8 млрд. руб. [16, 32].

Рассмотрим структуру расходов по направлениям государственных программ.

Отметим, что данные, использованные на рисунке 8, без учета финансирования госпрограмм расходы по которым находятся в закрытом доступе.

Рисунок 8 – Программная структура расходов федерального бюджета, млн. рублей (составлено автором по материалам [36])

Проанализировав структуру бюджетных ассигнований федерального бюджета на осуществление госпрограмм РФ, есть возможность увидеть наиболее ключевые направления: новое качество жизни, инновационное развитие и модернизация экономики, эффективное государство.

Абсолютным лидером является направление « Новое качество жизни». Отметим, что основную сумму затрат за 2017 – 2022 гг. содержат такие госпрограммы как: «Социальная поддержка граждан», «Развитие транспортной системы», «Развитие образования» [36].

Взяв за основу анализ по направлениям приоритетов расходов федерального бюджета в 2020−2022 гг. является возможным предположить о продолжающихся преобразованиях в отношении их структуры с уклоном на социальную направленность расходов. На сегодняшний день 70% федерального бюджета охвачено госпрограммами. На рисунке 9 представлены данные по субъектам РФ, доля программных расходов которые ниже 95%.

Рисунок 9 – Доля расходов бюджетов субъектов РФ, формируемых в рамках госпрограмм за 2019 г. (составлено автором по материалам [32])

По рисунку 9 видно, что существенно отстают Магаданская, Тюменская и Калужская области. Близятся к отметке в 95% Костромская и Орловская области. Что касается большинства других субъектов, то по данным Министерства финансов в 60 субъектах РФ доля расходов, которые формируются госпрограммами, составляет более 95%.

По итогам 2019 года фактические расходы по государственным программам составили 11 195,3 млрд. рублей или 93,8 процента от уточненной росписи – самый низкий уровень за последние 12 лет. Проанализируем рисунок 10 (размер пузырьков – пропорционален росписи, подписи соответствуют номерам госпрограмм, также на диаграмме обозначены госпрограммы с исполнением более 80%).

Рисунок 10 – Исполнение расходов по государственным программам за 2019 год в % к итогу (составлено автором по материалам [32])

Максимальную долю исполнения расходов за 2019 (более 99 %) можно наблюдать по следующим госпрограммам: «Обеспечение обороноспособности страны» – 99,8 % и «Доступная среда» – 99,4 %.

Программа «Социальная поддержка граждан», а также программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» занимают третье место в рейтинге и имеют одинаковый процент исполнения равный 99,0.Неравномерно исполнение бюджета по расходам распределено в структуре таких госпрограмм как: «Охрана окружающей среды», «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» и «Обеспечение обороноспособности страны».

Наименьший процент исполнения (менее 70 %) наблюдается по нацпрограммам «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений» – около 57 процентов, «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013–2020 годы – почти 63 процента, «Реализация государственной национальной политики» – практически 72 пункта. Наиболее равномерно исполнение бюджета по расходам распределено в структуре таких госпрограмм как: «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», «Реализация государственной национальной политики» [32]. На основании приведенных числовых данных имеется возможность сделать вывод, что к концу года исполнение значительной части открытых расходов федерального бюджета по госпрограммам Российской Федерации приближается к 100% от росписи.

Система бюджетного планирования в последние десятилетия прошла через определенные изменения. Как говорилось ранее, переход к программному бюджету начался в 2010. Сначала были в основном федеральные целевые программы, впоследствии, они были заменены или введены в состав государственных программ, общее количество которых 46 по пяти утвержденным направлениям. Отметим, что 70% расходной части федерального бюджета имеет программную структуру, что касается регионов, то процент по большей части субъектов на отметке 95. По итогам прошлого года фактические расходы по госпрограммам составили 93,8 % от уточненной росписи, заметим, что данный показатель самый низкий за последние 12 лет.

**3 Повышение эффективности программно-целевого планирования и финансирования расходов федерального бюджета**

**3.1 Основные проблемы при планировании федерального бюджета программно-целевым методом**

В настоящее время все внимание акцентируется на тех проблемах, которые негативно влияют на развитие программно-целевого метода планирования бюджета именно на уровне субъектов РФ, а не в целом, на федеральном уровне. Объемная, недостаточно структурированная система целевых программ и национальных проектов снижает прозрачность расходов федерального бюджета, делает формальным и неэффективным контроль над их исполнением.

Рассмотрим недостатки, которые были выявлены в ходе исследования.

Проблема с оценкой эффекта от реализации госпрограмм заключается в том, что многие из них содержат целевые индикаторы, а достижение целевых индикаторов не может быть оценено до крайнего срока формирования сводного годового отчета о ходе выполнения плана (до 1 марта каждого года, следующего за отчетным) [48].

Это привело к снижению качества оценки эффективности государственных и муниципальных программ. В связи с этим, мы считаем, что существует необходимость в уменьшении числа таких показателей в параметрах нацпрограмм.

Значения отдельных показателей (индикаторов) на период выполнения госпрограмм не меняются, и, следовательно, нет возможности должным образом оценить их воздействие на достижение задач и целей.

Так, по госпрограмме «Охрана окружающей среды» значения 21 из 62 показателей (индикаторов) на период 2019 – 2024 годов не изменяются и имеют нереалистичный и даже статичный характер, что не дает возможности оценить степень их воздействие на выполнение цели госпрограммы.

Например, плановое значение показателя «Оправдаемость краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных прогнозов космической погоды» запланировано в 2019 – 2024 годах на уровне 92 процента, при этом фактическое его значение в 2019 году все также составило 92 процента.

Значимость индикатора «Оправдаемость прогнозов лавинной опасности» запланирована в 2018 – 2024 годах на уровне 93 процента, при этом фактическое его значение в прошлом году смогло достичь 98 %.

Не меняется на протяжении 2019 – 2024 годов уровень индикатора «Охват системой наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха городов с численностью населения свыше 100 тыс. человек» и составляет 85,5 %.

При этом фактическое значение данного показателя в 2015 – 2019 году уже составило 85,5 процента [6].

Отсутствует анализ степени взаимодействия показателей госпрограмм с другими госпрограммами, что влечет за собой риск недостижения этих показателей.

Для многих программ фактическое значение показателя значительно превышает плановый, что свидетельствует о том, что ответственный исполнитель сознательно занижает прогнозируемое значение.

Так, по госпрограмме «Юстиция» показатель «Соблюдение требований законодательства Российской Федерации при принятии решений о государственной регистрации некоммерческих организаций (соотношение количества решений, признанных незаконными судом или Минюстом России, и общего количества принятых решений) (в %)» перевыполнен в 10 раз, что указывает на занижение прогнозной оценки значений данного показателя [7].

По Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия при плановом значении показателя «Количество созданных рабочих мест на селе (ежегодно)» 1,5 тыс. мест фактическое значение составило 25,15 тыс. мест (превышение в 16,8 раза), в 2018 году реальное значение показателя составило 20,2 тыс. мест [5,36].

На протяжении нескольких лет динамика достижения индикаторов (показателей) говорит, главным образом, о недостаточном их качестве планирования, в ходе формирования и утверждения госпрограмм, и также, свидетельствует о нехватке мотивации ответственных исполнителей, всех участников госпрограмм в росте общей эффективности и продуктивности выполнения госпрограмм.

Отметим следующий недостаток – не слишком интенсивное обеспечение госпрограмм за счет внебюджетных фондов.

Данные о финансовом обеспечении госпрограмм за счет средств федерального бюджета, консолидированных внебюджетных фондов субъектов Российской Федерации и организаций и об их исполнении в 2019 году (открытая часть) представлены на рисунке 11.

Рисунок 11 – Финансовое обеспечение госпрограмм за счет средств бюджетов разных уровней в 2019 г. [46]

Как видно из рисунка, план финансирования мероприятий, запланированных государством, из внебюджетных источников реализуется на недостаточном уровне качества. В 2019 году избыток фактических расходов из внебюджетных источников, превышают плановые показатели на 9,3%.

При этом действенных механизмов стимулирования по привлечению внебюджетных источников в мероприятиях госпрограмм не наблюдается.

Как гласит методика оценки эффективности выполнения госпрограмм, применяемой для оценки деятельности ответственного исполнителя, критерий результативности его работы по привлечению внебюджетных средств не приведен [8, 53].

Кроме того, не утверждены меры ответственности за неисполнение взятых обязательств, что допускает некие риски в управлении выполнением госпрограмм.

Мы полностью согласны с большинством российских экономистов в том, что основным недостатком использования программного бюджета в России является недостаточная проработанность методологии.

Это подтверждается, тем, что Минэкономразвития и Счетная палата используют разную методику оценки госпрограмм, плюс ко всему еще и в каждом субъекте РФ может применяться своя методика.

Оценка эффективности госпрограмм главным образом находится в зависимости от показателей реализации, прописанных в госпрограммах.

Проанализировав состав индикаторов и уровни исполнения, все еще можно говорить о реальной необходимости продолжения деятельности в части их формирования, учитывая сроки выставления органом государственной статистики фактических значений показателей.

Согласно Сводному годовому докладу о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм за 2019 год (далее – Сводный годовой доклад) плановые значения установлены на 2019 год по 1 931 показателю госпрограмм, что на 6 показателей меньше количества показателей, значения по которым были установлены в 2018 – 1 937 показателей.

Правилами разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ, пилотным госпрограммам допускается иметь не более 10 целей, которые должны быть сформированы в виде целевых значений показателей [8,46].

Установлено наличие 353 показателей, не имеющих фактического значения либо имеющих предварительную оценку (18,3 % общего количества показателей, по которым предусмотрены плановые значения на 2019 год).

По 19 госпрограммам из 39 доступных для проверки программ, доля таких показателей превышает 10 %, а это 346 показателей в общем объеме.

Достаточно существенно число показателей, по которым не выставлены окончательные фактические значения, в основном, это можно объяснить поздним сроком формирования статистических данных. Доля показателей, по которым, не были выставлены фактические значения или не определены прогнозные (предварительные), значения, увеличилась на 1,8 процента, с 16,5 процентов в позапрошлом году до 18,3 процентов в прошлом году.

Отметим, что нехватка фактических значение достаточно часто не дает полностью оценить качество выполнения целей и разрешения задач конкретной госпрограммы. Также отрицательное воздействие на уровень выполнения необходимых индикаторов госпрограмм дает присутствие большого объема показателей, по которым еще отсутствует официальная отчетность.

Не достаточный уровень выполнения индикаторов определен по направлениям «Инновационное развитие и модернизация экономики», по которому не достигнуты плановые значения 228 показателей, что составляет 22,8 % в 2018 году было 311 показателей, или около 36 процентов, и «Сбалансированное региональное развитие» – 82 показателя, или 40,8 %, а в 2018 году – 52 показателя, или почти 35 процентов.

В соответствии с особенностями применения Методики (с учетом изменений от 30 мая 2020 года) при не предоставлении фактических данных по показателям государственной программы, а также по целям пилотной государственной программы соответствующие показатели (цели) подлежат исключению из расчета общей оценки показателей госпрограмм.

В общих положениях Методики установлено, что степень достижения плановых значений показателей, по которым не представлено фактических данных, необходимо принимать равным 0.

Кроме того, общая оценка выполнения показателей (индикаторов) госпрограмм, по которым ответственными исполнителями госпрограмм предоставлено прогнозное (предварительное) значение, не может превышать 0,7.

Если говорить об интегральной оценке эффективности реализации госпрограмм, она основана на степени достижения показателей на уровне госпрограммы и подпрограммы, результативности выполнения основных мероприятий, уровне кассового исполнения федерального бюджета и продуктивности деятельности ответственного исполнителя [8].

Интегральная оценка эффективности по каждой госпрограмме оценивалась как средневзвешенное значение указанных показателей, при этом установлены следующие оценки:

– выполнение плана по показателям госпрограммы, равная 0,7;

– коэффициент 0,1 устанавливается при выполнении плана для подпрограмм, которые включаются в анализируемую программу;

– также 0,1 балл за качественное выполнение мероприятий;

– уровень использования бюджетных ассигнований – 0,05;

– качество работы ответственного исполнителя, которая равна 0,05.

Таким образом, указанные особенности применения Методики фактически приводят к завышению выполнения показателей госпрограмм и итоговых интегральных оценок эффективности госпрограмм, связанные с установкой высокого весового коэффициента в первом пункте оценки 0,7 [8].

Так, из 10 показателей (индикаторов) уровня госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» по 5 показателям (индикаторам) (50 %) фактические значения не приведены.

Вместе с тем указанная госпрограмма отнесена к высокой степени эффективности (степень достижения показателей уровня госпрограммы оценена на уровне 100 %). В случае применения подходов действующей методики интегральная оценка по указанной госпрограмме соответствовала 58 % (низкая степень эффективности) (степень достижения показателей уровня госпрограммы – 45,8 %) [36].

Аналогичная ситуация характерна и для госпрограммы «Информационное общество» (из 10 показателей уровня госпрограммы отчетные данные не представлены по 6 показателям 60 %).

Но при этом, госпрограмму можно отнести к высокой степени эффективности (степень достижения показателей уровня госпрограммы – 98,8 %).

В случае применения подходов действующей методики интегральная оценка по указанной госпрограмме соответствовала бы 54,1 % (низкая степень эффективности) (степень достижения показателей уровня госпрограммы – 38 %).

Необходимо исключить установление особенностей применения Методики, пересмотреть весовые коэффициенты интегральной оценки эффективности госпрограмм.

Также существуют недостатки в определении границ пороговых значений присвоения категорий эффективности реализации госпрограмм.

Согласно пункту 47 Методики, госпрограмму нельзя отнести к категории «Высокая степень эффективности», если эффективность ее выполнения составляет менее 91 %.

Также программу невозможно отнести к категории под названием «Низкая степень эффективности», если эффективность ее осуществления составляет более 76 % [8].

Стоит обратить внимание, что границы пороговых значений устанавливаются, как и в предыдущие годы, по результатам фактических расчетов при формировании сводного годового доклада о ходе реализации и об оценке эффективности госпрограмм за 2019 год.

Частью IV Методики оценки эффективности реализации госпрограмм определены особенности установления границ оценок эффективности госпрограмм за 2015 – 2019 года, по 4 категориям оценок, которые представленные в таблице по номером 6.

Таблица 6 – Диапазоны оценок эффективности госпрограмм за 2015–2019 гг. в % [8,46]

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Степень эффективности реализации | 2015 г. | 2016 г. | 2017г. | 2018г. | 2019г. |
| высокая степень | > 92,7 | > 91,9 | > 94,6 | > 94,7 | > 95 |
| выше среднего уровня | 77,6 – 91,4 | 83,5 – 87,9 | 88,4 – 92,3 | 85,3 – 94,5 | 80 – 94,9 |
| ниже среднего уровня | 73,2 – 76,9 | 76,5 – 81,8 | 82,8 – 87,2 | 57,6 – 85,2 | 65 – 79,9 |
| низкая степень | 45,5 – 63 | 56,8 – 74,8 | 78,4 – 80,8 | < 57,5 | < 65 |

Как мы видим, каждый год значения разные и сложно сопоставить эффективность какой-либо программы в разный период времени.

В связи с этим есть необходимость в Методике установить определенные пороговые значения границ категорий эффективности госпрограмм на постоянной основе. Теперь подробно рассмотрим, как меняется оценка эффективности госпрограмм в зависимости от инстанции, которая ее проводит.

Рассмотрим данные представленные на рисунке 12.

Рисунок 12 – Оценка эффективности реализации госпрограмм за 2015–2019г. (составлено автором по материалам [32])

Первыми к рассмотрению продемонстрированы результаты оценки Минэкономразвития России эффективности выполнения госпрограмм.

По результатам оценки Минэкономразвития России в Сводном годовом докладе степень «высокая эффективность реализации» то есть более 95 процентов определена по 17 нацпрограммам, что составляет около 41 процента от всего числа программ, в 2018 году к этой категории было отнесено 22.

К категории «эффективность реализации выше среднего уровня» также отнесены 17 программ в 2019 году, «эффективность реализации ниже среднего уровня» отмечена по 8 госпрограммам. Ни по одной госпрограмме не установлена низкая степень эффективности в 2019 году [32].

Таким образом, оценка эффективности реализации госпрограмм говорит о сильном воздействии оценки значения уровня госпрограммы на общую оценку эффективности госпрограммы, что, подразумевает еще большего улучшения применяемой Методики. Счетная палата проводит оценку эффективности госпрограмм по результатам выполненных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, всего семь индикаторов, среди которых уровень выполнения программы и ее кассовое исполнение, сравнение текущего и предыдущего годов, показатели дебиторской задолженности и т.п.

Оценки Счетной палаты эффективности госпрограмм за 2015 – 2019 годы представлены на рисунке 13.

Рисунок 13 – Оценка Счетной палаты эффективности реализации госпрограмм за 2015 – 2019г. [46]

Уточним, что Счетная палата выделяет 3 категории оценки программ.

К группе «средний уровень эффективности» относятся 20 госпрограммам, что составляет около 48 процентов от общего количества госпрограмм, а в 2018 году – 21 госпрограмм, или 52,5 %.

К категории «низкий уровень эффективности» были определены 11 госпрограмм, составляющее 27 процентов (в 2018 году 5 госпрограммам, или 12,5 %).

Не подлежали оценке эффективности 11 госпрограмм, или 26,2 % (в 2018 году – 14 госпрограмм, или 35 %), у которых доля показателей, не имевших фактического значения, в общем объеме превышает 10 % [46].

Не трудно заметить, что данные отличаются. Так, из 17 госпрограмм, степень эффективности реализации которых оценена Минэкономразвития России на высоком уровне, 2 госпрограммы это «Развитие культуры и туризма» и «Экономическое развитие и инновационная экономика» по мнению Счетной палаты, не подлежат оценке эффективности, в свою очередь 3 госпрограммы соответствуют категории «низкий уровень эффективности».

При этом по госпрограмме «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», степень эффективности реализации которой по методологии Минэкономразвития России оценена ниже среднего, оценка эффективности с учетом подходов, примененных Счетной палатой, соответствует более высокой степени – среднему уровню.

Рассмотрим трудности, которые полностью связанные с реализацией национальных проектов.

На их осуществление в 2019 – 2021 годах планируется выделить 5633,0 млрд. руб. (9,87% от общей суммы расходов бюджета за этот период), при этом отсутствуют утвержденные паспорта проектов, методики оценки их результативности и эффективности бюджетных расходов на их реализацию, статистические данные для проведения мониторинга и оценки.

Уровень исполнения расходов на реализацию нацпроектов и комплексного плана составил 91,5 процента, что на 2,7 процентного пункта ниже среднего уровня исполнения расходов федерального бюджета равный 94,2 %.

Объем неисполненных назначений составил 148,2 млрд. рублей, или 8,5 %. На низком уровне (менее 90 %) исполнены расходы по 4 нацпроектам («Экология», «Цифровая экономика Российской Федерации», «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт») и комплексному плану [15].

Не осуществлялось исполнение расходов по федеральному проекту «Внедрение наилучших доступных технологий нацпроекта «Экология».

При реализации национальных и федеральных проектов отмечаются недостатки, связанные не только с низким уровнем исполнения расходов на их реализацию, но и с нарушением сроков, не достижением результатов и конкретных показателей, с большим числом запросов на изменение паспортов нацпроектов, предусматривающих корректировку показателей и результатов, перераспределение их финансового обеспечения.

Показатели, ресурсное обеспечение и ожидаемые результаты федеральных проектов не всегда взаимоувязаны (например, федеральный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» нацпроекта «Экология»).

По ряду федеральных проектов отмечаются случаи, когда при практически полном исполнении бюджетных ассигнований не достигнуты плановые значения показателей (например, федеральные проекты «Укрепление общественного здоровья» и «Финансовая поддержка семей при рождении детей» нацпроекта «Демография») [15].

По состоянию на 1 января 2019 года на низком уровне (менее 90 %) исполнены расходы (открытая часть) по 12 госпрограммам (обеспечение доступным и комфортным жильем, развитие Крыма, Арктической зоны, культуры и туризма, образования, фармацевтической и медицинской промышленности, судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений, воспроизводство и использование природных ресурсов, управление государственными финансами, реализация государственной национальной политики, охрана окружающей среды, космическая деятельность) [32].

Подводя итог, отметим, что существует проблема в завышении плановых показателей, а также отсутствуют меры ответственности в отношении участников и исполнителе за не достижение результатов программ.

По многим показателям не представлены значения, также существуют трудности с методической проработанностью в области оценки эффективности реализации государственных программ.

**3.2 Предложения по повышению эффективности планирования бюджета при помощи программно-целевого метода планирования федерального бюджета**

Поскольку российская экономика сильно зависит от цен на мировом рынке энергоресурсов, а бюджетные поступления не соответствуют расходам, вопрос повышения бюджетной эффективности на всех уровнях государственного управления стал особенно важным.

Анализ данных трудностей сделал возможным нам выявить факторы, которые способствуют развитию программно-целевого бюджетирования.

Указанные факторы имеется возможным поделить на категории: организационно-методологические, нормативно-правовые и финансовые.

Организационно-методологические факторы:

– увязка нацпрограмм с документами стратегического планирования;

– своевременная актуализация госпрограмм;

– наличие однообразных организационных и методологических основ программно-целевого бюджетирования, в этом числе методика оценки его эффективности;

– качественная экспертиза госпрограмм на предмет обеспечения ресурсами, определения целевых индикаторов и т.п.

Финансовые факторы:

– достаток бюджетных средств для финансового обеспечения выполнения государственных программ;

– полное и своевременное обеспечение денежными средствами главных мероприятий;

– пропорциональность распределения средств;

– привлечение внебюджетных источников финансирования.

Нормативно-правовые факторы имеют отражение в степени обеспеченности процесса создания и выполнения госпрограмм на региональном уровне соответствующей законодательной базой [42].

Совершенствование программно-целевого бюджетирования не может происходить без учета рассмотренных факторов. Понизить негативные явления, могут предложения, о которых оговорено далее.

Пересмотр методики оценки эффективности государственных программ. Необходимо доработать упомянутую методику оценки эффективности выполнения государственных программ Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 903, а именно, пересмотреть весовые коэффициенты интегральной оценки эффективности госпрограмм, установить конкретные пороговые значения границ категорий эффективности госпрограмм на постоянной основе.

Своевременное представление информации. Рассмотреть вопрос об установлении ответственности для исполнителей и участников госпрограмм за непредставление, несвоевременное предоставление или не в полном объеме предоставление информации (в частности, формирования годовых отчетов о ходе выполнения госпрограмм), а также требования об обязательном отражении в госпрограммах значений показателей документов стратегического планирования [43, 52].

Что касается национальных проектов, то для повышения динамики и качества исполнения национальных проектов, которые реализуются в субъектах Российской Федерации с привлечением средств федерального бюджета, необходимо активизировать обзоры бюджетных расходов на уровне регионов и учитывать их результаты при составлении проектов федерального бюджета и бюджетов других уровней [46, 58].

Следовательно, будет возможность перенаправить неэффективно или недостаточно эффективно задействованные бюджетные средства на финансирование приоритетных направлений с высокой отдачей для экономики.

Активное внедрение иностранных практик, представленных далее, будет также способствовать росту эффективности применения программно-целевого метода планирования бюджета.

Еще большее следование принципам бюджета Франции, может благоприятно повлиять на качество программного бюджета.

Четкие финансовые ограничения. Целевые показатели общих расходов каждого уровня сектора государственного управления устанавливаются на период от трех до пяти лет.

Эти цели «вводятся в действие» в виде набора правил расходов, которые обычно соблюдаются, но их ограниченный охват создает стимулы для случайных изменений в распределении расходов и делает возможные отклонения от целевых показателей для общих расходов.

Среднесрочная стратегическая согласованность. Воплощение среднесрочного аспекта бюджетного процесса и его признание всеми заинтересованными сторонами в качестве основы для составления годового бюджета государства и социального обеспечения.

Открытые, прозрачные и доступные бюджетные документы и данные.

Полная и надежная бюджетная и финансовая информация доступна на государственных веб-сайтах, а ряд публикаций представлен в понятной для граждан форме.

Министерству финансов следует чаще запрашивать мнения заинтересованных сторон, чтобы улучшить читаемость бюджетных и финансовых документов и данных.

Активное планирование, управление и мониторинг исполнения бюджета. Управление денежными средствами является образцовым, с профилированием, контролем и осуществлением выплаты наличных денег централизованно через единый казначейский счет.

В то время как осуществляется жесткий контроль для обеспечения того, чтобы отраслевые министерства соблюдали разрешения на расходование средств, им предоставляется большая автономия в принятии решений о расходах, а меры гибкости позволяют реагировать на чрезвычайные ситуации в соответствии со строго кодифицированными критериями.

Эффективность, оценка и соотношение цены и качества.

Более подробная информация об эффективности является образцовой, поскольку как сводная, так и подробная информация о показателях эффективности и результатах для каждой правительственной программы публикуется каждый год для целей отчетности.

Данная эффективности еще не дает информации для принятия бюджетных решений, и внедрение обзоров расходов может помочь в более точной приоритизации расходов и подготовке среднесрочных планов.

Сильный внешний надзор. Высший совет государственных финансов поддерживает качество макроэкономических прогнозов.

Счетная палата является очень сильным высшим аудиторским учреждением и осуществляет аудит в соответствии с высокими международными стандартами, включая систематический обзор показателей эффективности и результатов.

Включить в госпрограммы всех уровней пункт, в котором будет отражено, соответствуют ли цели нацпрограммы стратегическим целям и приоритетам национальной политики, тем самым определяя результат освоения программы [62].

Предложенное содержание национальной программы позволяет не только планировать бюджетные ассигнования программы в соответствии с приоритетами социально-экономического развития страны, но и в дальнейшем качественно оценивать эффективность бюджетных расходов на реализацию национальной программы.

Внедрение зарубежного опыта в практику российского бюджетного планирования, основанное на современных стратегических целях государственного управления и на основе существующих программ разных уровней, регулярно пересматривать функции и задачи, возложенные на государственные органы.

Интервал переоценки рекомендуем установить равным трем-пяти годам. Такой опыт позволит выявить выполняемые нацпрограммы, которые дублируют другие, старые или неэффективные нацпрограммы и использовать для них соответствующие управленческие решения, чтобы сократить, реорганизовать или объединить их для повышения их эффективности, включая улучшение предоставления общественных услуг потребителям.

Взяв в качестве примера практику США по мониторингу долгосрочных программ, можно понять, что для их реализации необходимо утвердить некоторые ключевые критерии оценки, чтобы сравнить программы любого уровня друг с другом, чтобы исключить их полное или частичное дублирование.

Применение указанной выше практики сможет поспособствовать повышению конкуренции за предоставление бюджетных средств между федеральными органами исполнительной власти, которые выполняют государственные программы, и обеспечению объективности распределения бюджетных средств между наиболее качественными и перспективными государственными и ведомственными программами.

В процессе планирования расходов для бюджетного плана на следующий финансовый год важно, чтобы каждое ведомство (лицо, ответственное за выполнение госпрограммы) предоставило форму заявки на бюджет, которая не только отражает необходимые средства федерального бюджета, а также может использоваться как инструмент для постановки бюджетных целей.

В этой форме заявки на бюджет должны быть отражены бюджетные ассигнования в рамках нацпрограммы, включающая цели и приоритеты национальной политики и бюджетной стратегии, а также соответствующие показатели эффективности для реализации нацпрограммы в соответствующем финансовом году [23, 58].

Показатель по установлению размера финансовой поддержки госпрограмм на основе предлагаемой формы заявки на бюджет.

Указанные стандарты будут учитывать стратегическую эффективность программы при распределении бюджетных ассигнований и обеспечивать контроль за реализацией запланированных результатов.

В целях обеспечения корректности и проверяемости полученной информации ответственный исполнитель национального плана должен указать источник данных (показатель эффективности) полученных результатов.

Критерий связанности ведомственных планов правительства с параметрами фискальных и бюджетных прогнозов.

На основе оценки влияния различных макроэкономических шоков на макроэкономические показатели и ключевые показатели федерального бюджета в практику бюджетного планирования внедряется различные планы расходов федерального бюджета.

Этот метод позволит выделить «защищенные» программы, которые нельзя удалить из списка реализованных государственных программ.

Итак, необходимо включить в прогноз социально-экономического развития Российской Федерации и долгосрочный бюджетный прогноз Российской Федерации перечня государственных программ и вариантной оценки объема ресурсов, минимально необходимых для их реализации и достижения стратегических целей Правительства РФ в разных макроэкономических условиях.

Анализ результатов оценки эффекта реализации программ показывает, что значение уровня нацпрограммы оказывает существенное влияние на общую оценку эффективности, что требует дальнейшего совершенствования применяемых методов.

Повторим некоторые предложения по совершенствованию целевого программного бюджета, такие как внедрение зарубежного опыта регулярной переоценки функций и задач программ, а также внедрение формы заявки на бюджет, отражающих план финансирования необходимой программы.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Планирование расходов программно-целевым способом позволяет придерживаться единой методики и рационально использовать средства. Он не только решает самые серьезные проблемы государственных, региональных и муниципальных властей, но и является инструментом достижения уровня экономического развития на конкретной территории.

Программно-целевое бюджетирование ориентировано не только на составление и утверждение бюджетов различных уровней на основе программ, но и на контроль над результативностью расходования бюджетных средств.

Напомним, что главным инструментом программно-целевого бюджетирования служит государственная (муниципальная) программа.

Система планирования федерального бюджета РФ в последние десятилетия прошла через определенные изменения. Переход к программному бюджету начался в 2010.

Первоначально было большое количество федеральных целевых программ, впоследствии, они были заменены или включены в состав государственных программ.

На сегодняшний день существует 46 государственных программ по пяти направлениям: «Новое качество жизни», «Инновационное развитие и модернизация экономики», «Обеспечение национальной безопасности», «Сбалансированное региональное развитие» и «Эффективное государство».

Отметим, что 70% расходной части федерального бюджета имеет программную структуру, что касается регионов, то процент по большей части субъектов на отметке 95.

Опыт таких стран как США, Канада, Нидерланды, Южная Корея, Австралия, Франция показывает, что процесс формирования программного бюджета требует применения различных инструментов и разработок.

Приведем примеры слабых и сильных сторон данного метода, которые будут представлены далее.

Преимущества ПМЦ раскрываются в следующих аспектах:

– систематически объединяет процесс разработки программы, распределения бюджета и оценки;

– помогает в выборе программ, и распределении ресурсов на них на основе оценке эффективности для исполнительной и законодательной власти;

– обеспечивает максимальный социальный эффект за счет разумного использования ограниченных ресурсов.

Ограничения данного метода представлены ниже:

– для целей присвоения и контроля расходы по-прежнему классифицируются с использованием традиционного постатейного подхода, а разнообразие целей бюджетной политики делает составление бюджета сложным и запутанным;

– трудно получить необходимую информацию относительно оценки эффективности и оценки затрат в одном формате от всех государственных мероприятиях;

– упор делается на физические и финансовые показатели, а не на качественные показатели.

Все недостатки программно-целевого планирования связаны, главным образом, с недостаточностью научной базы по данному вопросу. Но при этом развитие ПЦМ способствует взаимосвязи расходов и результатов.

Обобщая опыт зарубежных стран и России, можно выдвинуть ряд требований, соблюдение которых обеспечит эффективность бюджетного планирования за счет применения программного метода:

– программы должны состоять из корректных и правдоподобных показателей, без завышения или занижения плановых индикаторов;

– бюджетная классификация расходов должна полностью принять программный вид;

– наличие качественных механизмов контроля, над достижением задуманных результатов с обязательным установлением ответственности всех участников и исполнителей;

– ввести практику мониторинга и переоценки госпрограмм.

Негативно сказывается на степени достижения индикаторов большинства государственных программ и на степень выполнения их мероприятий, недостаток финансирования.

Также под сомнение ставится правомерность отнесения некоторых программ к разряду высокоэффективных в силу того, что по объективным причинам происходило искусственное повышение фактических значений индикаторов относительно плановых значений.

Отметим, что на развитие программно-целевого бюджетирования на региональном уровне влияют три группы факторов: финансовые, организационно-методологические и нормативно-правовые.

Для эффективного сравнения эффективности реализации госпрограмм предложено установить определенные пороговые значения границ категорий эффективности госпрограмм на постоянной основе. Что даст возможность сравнивать результаты за разные года.

Рекомендуем установить критерий по привлечению внебюджетных средств при оценке деятельности ответственного исполнителя.

Также следует принять меры ответственности за неисполнение взятых обязательств, чтобы минимизировать риски в управлении реализацией госпрограмм.

Предлагаем внедрить зарубежных опыт регулярной переоценки функций и задач программ, а также ввести форму заявки на бюджет, которая отражает план финансирования необходимой программы.

Подводя итог, программно-целевой метод планирования бюджета действительно обеспечивает прозрачность бюджета и преобразовывает государственные программы в один из главных инструментов бюджетирования.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

**Законодательные акты**

1 Федеральный закон от 02.12.2019 N 380–ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc \_LAW\_339305/6e24082b0e98e57a0d005f9c20016b1393e16380/ (дата обращения 02.10.2020).

2 Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172–ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/70684666/ (дата обращения 07.09.2020).

3 Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/198991/ (дата обращения 16.10.2020).

4 Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 N 594 (ред. от 27.07.2020) «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация») [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_ LAW\_7120/ (дата обращения 08.10.2020).

5 Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. N 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» [Электронный ресурс].URL: https://base.garant.ru/70210644/(дата обращения 02.10.2020).

6 Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» [Электронный ресурс]. URL:https://base.garant.ru/706434 88/(дата обращения 26.10.2020).

7 Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция» » [Электронный ресурс]. URL:https://base.garant.ru/70644218/(дата обращения 02.10.2020).

8 Постановление Правительства РФ от 17.07.2019 N 903 (ред. от 30.05.2020) «Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL:http://www.consultant.ru/document/cons\_ doc\_LAW \_329312/(дата обращения 15.10.2020).

**Научные, учебные и периодические издания. Интернет-ресурсы**

9 Александров Д.А. Бюджетная система РФ: учебник, 1-е издание / Д.А. Александров М.: Дашков и Ко, 2007. – 483 с.

10 Афанасьев С.М. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL:https://cyberleninka.ru/article/n/rossi yskie-byudzhetnye-reformy-ot-programm-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiyado-gosudarstvennyh-programm-rossiyskoy-federatsii/(дата обращения 02.10. 2020).

11 Балдина А.В. Бюджетный учет в Российской Федерации: учебник для вузов /А.В.Балдина. – М.: МЦФЭР, 2009. – 761 с.

12 Богачева Р.В. Международный опыт ПЦМ [Электронный ресурс]. URL:https://elibrary.ru/item.asp?id=22375472(дата обращения: 15.08.2020).

13 Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. - Изд. 3-е, перераб. и доп. - Москва : Норинт, 2004. – 1456 с.

14 Борисов Е. Ф. Экономическая теория: Учебник. /Е.Ф. Борисов, - М.:Юрист, 2008. – 417 с.

15 Будущее России. Национальные проекты [Электронный ресурс]. URL: https://futurerussia.gov.ru/zhile-i-gorodskaya-sreda/ (дата обращения 05.10.2020).

16 Бюджет для граждан [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin .ru/common/upload/library/2019/12/main/002Budzhet\_dlya\_grazhdan\_2020-2022/ (дата обращения 02.10.2020).

17 Вышегородцев М. М. Управление бюджетом: учебник для вузов / М.М. Вышегородцев. – М.: Дис, 2008. – 380 с.

18 Департамент государственных целевых программ и капитальных вложений Минэкономразвития России. [Электронный ресурс]. URL: http://fcp.economy.gov.ru/cgibin/cis/fcp.cgi/Fcp/Graphics/pub\_page\_diagram\_list/2019 (дата обращения 22.06.2020).

19 Долганова О. С. Бюджетирование, ориентированное на результат: Учебное пособие / О.С. Долганова, А. А. Стрекалова – Е: Издательство Урал, 2016. – 85 С.

20 Жуковский И.А., Васильев С.В. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ. – М.: ДИАЛОГ, 2006. – 175 с.

21 Звягинцев П.С. Программно-целевой метод планирования как основа создания новой индустриализации России [Электронный ресурс]. URL:https://law-journal.ru/files/pdf/201309/201309\_41.pdf (дата обращения 11.10.2020).

22 Звягинцев П.С. Государственные и федеральные целевые программы как источник инновационного развития экономики России [Электронный ресурс]. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennye-program-my-kak-instrument-upravleniya-sotsialno-ekonomicheskim-razvitiem-eco rossii (дата обращения 02.10.2020).

23 Исраилов К.Е. Мировой опыт развития инструментария результативного бюджетирования // Экономические науки. – 2010. – № 11 (72). – С. 289–293.

24 Князева Е.Г. Программно-целевой подход к формированию и реализации финансового обеспечения нового качества жизни граждан России [Электронный ресурс]. URL:https://elibrary.ru/item.asp?id=24817869 (дата обращения: 15.08.2020).

25 Кочкаров Р.А. Целевые программы: инструментальная поддержка. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007. – 223 с.

26 Лаан Ж. Реализация федеральных целевых программ: механизм управления [Электронный ресурс]. URL: http://lib.kmv.ru/katalog/title/56153/ (дата обращения 05.10.2020).

27 Макарова С.Н, Корсакова Е.Д. Управление государственными и муниципальными финансами – Красноярск: СФУ, 2013. – с. 362.

28 Макарова С.Н. Целевые бюджетные программы: теория и практика: монография – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2012. – 188 с.

29 Макашина О.В. Бюджетирование, ориентированное на результат [Электронный ресурс]. URL:http://vestnik.ispu.ru/sites/vestnik.ispu.ru /files/ publications/23-27.pdf (дата обращения 03.10.2020).

30 Маркова А.А. Модели формирования программного бюджета // Современные наукоемкие технологии. – 2013. – № 10. – С. 117–119.

31 Мастеров А.И. Программно-целевое планирование как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов [Электронный ресурс]. URL:https://cyberleninka.ru/article/n/programmno-tselevoe-planirovanie-kak-instrument -povysheniya-effektivnosti-byudzhetnyh-rashodov (дата обращения 02.10.2020)

32 Министерство экономического развития Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections /forecast/CM?WCM\_PI=1&WCM\_Page.556a41804309ce5898fbbb1aee474279=1 (дата обращения 22.10.2020).

33 Митерев М.А. Программно-целевые методы планирования как инструмент государственного управления развитием социально-экономических систем. – М., 2012.

34 Мысляева И. Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник / И.Н. Мысляева. – М.: Инфра, 2009. – 534 с.

35 Попков С.Ю. Принципы и методы планирования и прогнозирования доходов бюджета [Электронный ресурс]. URL: https://cyberleninka.ru/article/ n/printsipy-i-metody-planirovaniya-i-prognozirovaniya-dohodov-byudzheta (дата обращения 02.10.2020).

36 Портал Госпрограмм РФ [Электронный ресурс]. URL: http://programs.gov.ru/portal/ (дата обращения 22.10.2020).

37 Поспелов Г.С. Программно-целевое планирование и управление: Учебное пособие / Г.С.Поспелов, В.А.Ириков. – М:Экспо, – 2008. – 440 с.

38 Райзберг Б.А. Программно-целевое планирование и управление: Учебник / Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 428с

39 Рамблер/Финансы, Бюджет России на 2019 год в цифрах [Электронный ресурс]. URL: https://finance.rambler.ru/realty/41599364/?utm\_ content=rfinance&utm\_medium=read\_more&utm\_source=copylink (дата обращения 07.09.2020).

40 Рапопорт B.C. Объективные предпосылки и основные положения целевого управления: учебное пособие – М.: Мысль, 2008. – 412 с.

41 Руднева Е.В. Целевые комплексные программы: организационно экономический механизм: учебное пособие для ВУЗов / Е.В. Руднева. – М.: Наука, – 2007. – 119 с.

42 Сароса Л.П. Эффективный инструмент бюджетного планирования. [Электронный ресурс]. URL:http://bujet.ru/article/45755 (дата обращения: 06.08.2020).

43 Саунин А.Н. Аудит эффективности в государственном финансовом контроле [Электронный ресурс]. URL: https://search.rsl.ru/ru/recоrd/01002 576588/(дата обращения 02.10.2020)

44 Стефанов Н.Г. Программно-целевой подход в управлении. Теория и практика:Учебник /Н.Стефанов, С.Качаунов. – М: «Прогресс», 2009. – 315 с.18

45 Столяров О.И. Совершенствование использования программно-целевого метода для решения проблем развития регионов [Электронный ресурс]. URL: http://www.megacities.ru/projects/analitica/analitic001.php (дата обращения 26.09.2020).

46 Счетная палата Российской Федерации. Заключение об исполнении бюджета-2019 [Электронный ресурс]. URL: https://ach.gov.ru/audit/zaklyuc henie-na-2019 (дата обращения 02.10.2020).

47 Терентьева И.В. Проблемы и перспективы внедрения программного бюджетирования в России [Электронный ресурс]. URL: https://cyberleninka.ru /article/n/problemy-i-perspektivy-vnedreniya-prоgrammnоgo-byudzhetirovaniya-v-rossii/(дата обращения 02.10.2020)

48 Тулякова И.В. Оценка эффективности государственных программ: проблемы и перспективы [Электронный ресурс]. URL:http://rufincоntrol.ru/ article/332551/#\_ftn9 (дата обращения: 06.08.2020).

49 Тушов А.А. Целевые программы в системе государственного регулирования экономики // Экономические науки. - 2012. -№ 3 (88). – С. 154.

50 Удовенко А.Н. Переход к программному бюджету: результаты, программы, перспективы [Электронный ресурс]. URL:http://www.rb-centre.ru/ uploads/files/ (дата обращения: 15.08.2020).

51 Черепанова С.Г. Тюмень: практика использования программно- целевого метода // Местное самоуправление. – 2015. – Январь. – С. 55.

52 Чулков А.С. Государственный и муниципальный контроль в условиях перехода к программно-целевому бюджетированию // Финансы и кредит. 2015. № 17 (641). С. 29–36.

53 Чулков А.С. Обеспечение финансовой безопасности Российской Федерации в условиях программно-целевого бюджетирования // Финансы и кредит. 2013. № 21 (549). С. 11–18.

54 Чулков А.С. Программно-целевое бюджетирование на региональном и местном уровнях // Финансы. 2014. № 3. С. 17–24.

55 Чулков А.С. Программный бюджет: проблемы и перспективы развития на региональном и местном уровнях // Финансы и кредит. 2014. № 39 (615). С. 11–20.

56 Чулков А.С., Шведуненко А.С. Особенности применения программно-целевого метода планирования расходов бюджета в России// Сборник статей Международной научно-практической конференции «Интеграция науки, общества, производства и промышленности: проблемы и перспективы» (Ижевск, 07.10.2020 г.). – Уфа: OMEGA SCIENCE, 2020. – с. 55–58

57 Чулков А.С., Шведуненко А.С. Шведуненко Д.А. Программно-целевой метод государственного управления расходами в сфере охраны труда// Сборник статей Международной научно-практической конференции «Интеграция науки, общества, производства и промышленности: проблемы и перспективы» (Ижевск, 07.10.2020 г.). – Уфа: OMEGA SCIENCE, 2020. – с. 58–61

58 Шаров В.Ф. Повышение эффективности расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации - Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 191 с.

59 Шаш Н.Н. Управление эффективностью государственных программ: методологические основы разработки программного бюджета // Управленец. – 2015. – № 1 (53). – С. 4–15

60 Экспертное заключение на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». [Электронный ресурс]. URL: http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/upload/site7/ REU\_Plehanova.pdf (дата обращения 23.09.2020).

61 Этапы и методы финансового планирования [Электронный ресурс]. URL:http://www.funansust.ru/financemainmenu/finansovoe-planirovanie-i-progno zirovanie/149-etapy-i-metody-finansovogo-planirovaniya .html (дата обращения: 06.08.2020).

62 Яруллин Р.Р. Реализация программно-целевого формирования бюджетов субъектов РФ // Актуальные проблемы экономики и права. – 2014. – № 4. – С. 215–221.

63 Budget of the U.S. Government [Электронный ресурс]. URL:https:// www. usa.gov/budget (дата обращения 02.10.2020).

64 Budget Reform and State Modernisation in France [Электронный ресурс]. URL:http://www.minefi.gouv.fr/lolf/16\_1\_2.htm (дата обращения 02.10. 2020).

65 BUDGET2019 [Электронный ресурс]. URL: https://www.budget.gc.ca /2019/docs/plan/chap-02-en.html (дата обращения 22.08.2020).

66 Hirsch W.Z. Program budgeting in the United Kingdom // Public Administration Review 33. – 1973. - №. 3. - P. 120-128.