

ПРАВО И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

УДК 347.73(47)
ББК 67.402.1(2Рос)

Ю. В. АРБАТСКАЯ
*кандидат юридических наук, доцент,
Байкальский государственный университет экономики и права*

ВВЕДЕНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ*

На протяжении последнего десятилетия в Российской Федерации наблюдаются масштабные мероприятия по реформированию бюджетного процесса, направленные на повышение эффективности бюджетных расходов. Одним из таких мероприятий является внедрение программного бюджета. Вместе с тем введение и реализация в России программного бюджета порождают множество правовых проблем, которые рассматриваются в представленной статье. Приводится общая характеристика программно-целевого метода организации деятельности органов государственной власти как в России, так и во Франции, опыт которой может быть использован в нашей стране. Анализируется правовая основа программного планирования в России, указывается на необходимость внесения изменений в бюджетное законодательство Российской Федерации в части составления проекта программного бюджета. Значительное внимание уделяется проблеме правового закрепления критериев оценки эффективности программного бюджета. Делается вывод об отсутствии четкого, единообразного понимания категории «эффективность», вследствие чего неизбежно возникают сложности и с формулированием критериев ее оценки по разным направлениям бюджетной деятельности, а также о необходимости увязки введения и реализации программного бюджета с системой стратегического планирования.

Ключевые слова: программный бюджет; государственные (муниципальные) программы; эффективность расходов бюджета; стратегическое планирование.

YU. V. ARBATSKAYA
*PhD in Law, Associate Professor,
Baikal State University of Economics and Law*

INTRODUCTION AND IMPLEMENTATION OF PROGRAM BUDGET: LEGAL ISSUES

Over the last decade in the Russian Federation one can see large-scale actions on reforming budget process; the objective of these actions is to increase efficiency of budget expenditures. One of such actions is introduction of program budget. However, introduction and implementation of program budget in Russia cause many legal problems that are analyzed in this paper. The article provides general characteristic of program target method of organizing the activities of state government bodies both in Russia and France, whose experience can be used in our country. The author analyzes legal basis of program planning in Russia, points out the necessity to change the RF Budget Legislation in the part of making a draft of program budget, pays special attention to the issue of legal confirmation of program budget performance criteria and comes to the conclusion about the lack of a clear, uniform understanding of «effectiveness» category, which causes difficulties with formulating the criteria for assessing this category by different aspects of budget activity. The necessity to tie introduction and implementation of program budget with strategic system planning is also emphasized in the study.

Keywords: program budget; government (municipal) programs; efficiency of budget expenditures; strategic planning.

* Работа выполнена при финансовой поддержке проекта ФБ-160 «Финансово-правовые институты как инструменты инновационного развития России» (номер регистрации в ФГНУ ЦИТиС 01201356929).

Программно-целевой метод организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления является одним из основных инструментов повышения эффективности бюджетных расходов и приоритетным способом осуществления государственной деятельности в сфере финансов. Это закрепляется в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р¹. Суть обозначенного метода сводится к тому, что при планировании деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления должна составляться государственная (муниципальная) программа — документ, определяющий какую-либо долгосрочную цель социально-экономического развития, задачи и измеримые результаты достижения этой цели. В свою очередь, планируемый проект бюджета должен основываться на ранее утвержденных государственных (муниципальных) программах и включать в себя главных образом расходы на реализацию этих целевых программ и лишь незначительную часть непрограммных расходов.

Следует отметить, что идея программного бюджета не является оригинальным российским изобретением. Процесс реформирования системы государственных финансов с внедрением новых методов бюджетирования и попыткой перейти на программный бюджет наблюдается в течение последнего десятилетия во многих государствах (США, Канаде, Новой Зеландии, Швеции, Австралии). Для России может быть полезен в этой сфере опыт Франции, где толчком к продвижению бюджетных реформ послужил конституционный закон о финансах, принятый в 2001 г., из-за чего началась трансформация бюджетного процесса от расходования бюджетных средств к достижению конкретных результатов. В итоге во Франции была разработана новая структура бюджета, жестко привязанная к целям государственной политики. Начиная с 2008 г. в полной мере действует «закон программирования» общественных финансов, рассчитанный на три года. В целом французский вариант отличает наличие трех этапов планирования:

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. — 2010. — № 28, ст. 3720.

– формулирование миссий (задачи государства);

– определение программ (выбор наиболее приоритетных направлений в рамках каждой из миссий);

– определение конкретных действий в рамках программ, чтобы можно было оценить полученный результат при помощи соответствующих индикаторов [8].

В России значительное внимание переходу к «программному» бюджету уделяется в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию на 2013–2015 годы от 28 июня 2012 г. В частности, в Бюджетном послании указывается, что для достижения целей социально-экономической политики и обеспечения общественного контроля за их достижением формирование и исполнение бюджета должно осуществляться на базе государственных программ. Переход к «программному бюджету» в полном объеме необходимо осуществить, начиная с федерального бюджета на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг., а его отдельные элементы должны быть задействованы в федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг.

Для осуществления перехода на программное планирование бюджета требуются значительные изменения в бюджетном законодательстве Российской Федерации в части регламентации целевых программ, бюджетной классификации Российской Федерации, порядка составления бюджета и т. д.

В связи с этим 25 июля 2012 г. в Государственную Думу был внесен Проект Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации...» № 116795-6². Проект закона затрагивает множество положений Бюджетного кодекса Российской Федерации. Прежде всего, изменения коснутся ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации³, которая посвящается долгосрочным целевым программам. Указанные программы преобразуются в государственные (муниципальные) програм-

² Указанный проект федерального закона 23 ноября 2012 г. был принят Государственной Думой в первом чтении. — URL : <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=116795-6&02>.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

мы. Однако содержательно сама концепция долгосрочных целевых программ остается без существенного изменения. В частности, государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы предполагается утверждать соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования. Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных (муниципальных) программ должен утверждаться законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с нормативным правовым актом, утвердившим программу. Сохраняется также правило о том, что по каждой государственной (муниципальной) программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. По результатам указанной оценки органом, утвердившим программу, может быть принято решение о прекращении или об изменении начиная с очередного финансового года ранее утвержденной государственной (муниципальной) программы, в том числе объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственной (муниципальной) программы.

В связи с этим следует отметить несомненный плюс «программного» бюджета — необходимость включения в бюджет только тех расходов, по которым в программе предусмотрены критерии (индикаторы) их эффективности, что впоследствии можно будет проконтролировать.

Аналогичные правила закреплены в законодательстве большинства стран. Так, например, во Франции за каждую программу отвечает конкретный сотрудник, разбивающий бюджет программы на более мелкие элементы, за которые несут ответственность чиновники более низкого уровня. Каждый ответственный должен продемонстрировать свою эффективность, в противном случае возможно применение различных санкций [8]. Общеизвестно, что продвижение к бюджетированию, ориентированному на результаты (чему, собственно, способствует программно-целевой метод планирования), имеет серьезные последствия в отношении

того, как оценивается деятельность публичных органов и в какой степени государственные органы, органы местного самоуправления и их служащие несут ответственность за эту деятельность и ее результаты [7].

В целом приведенная французская модель реализации программного бюджета вполне разумна, однако при ее практическом воплощении неизбежно возникает ряд проблем. Так, переход на «программный бюджет», несомненно, увеличит сроки административных процедур, связанных с его принятием, поскольку увеличатся сроки, предусмотренные для согласования целого комплекса различных программ. Кроме того, уже на сегодняшний день наблюдается некоторая бессистемность в принятии программ (имеются в виду долгосрочные целевые программы и ведомственные целевые программы). Так, на сегодняшний день в Иркутской области действует 43 долгосрочные целевые программы, утвержденные Правительством Иркутской области, а также множество ведомственных целевых программ. При этом программы пересекаются, нечетко привязаны к целям, что нередко наблюдается и на федеральном уровне [1], и в региональной практике.

Основная же проблема перехода на «программный бюджет» заключается в сложности обеспечения объективности оценки эффективности реализации программы.

При этом, прежде всего, неоднозначно понимается сама категория «эффективность». Слово «эффект» (от лат. *effectus* — действие, исполнение) означает следствие чего-либо, итог, результат [5, с. 1082]. В свою очередь, слово «эффективный» означает дающий эффект (действенный) [6, с. 792]. Таким образом, с учетом этимологии рассмотренных слов можно сделать вывод лишь о тождественности понятий «эффективный», «результативный».

Специалисты в сфере финансовой деятельности также предпринимают попытки дать определение категории «эффективность». Г. В. Курлянская, отмечая отсутствие четкого определения эффективности, предлагает идти «от противного». Она указывает, что целью программы в конечном итоге является улучшение результата деятельности государственных органов при постоянных или сокращающихся затратах. То есть под эффективностью следует понимать соотноше-

ние полученного результата и произведенных затрат¹. Вместе с тем Г. В. Курлянская отмечает практическую невозможность оценки того, насколько эффективно произведены те или иные расходы бюджетных средств.

В настоящее время предпринимаются попытки закрепить нормативными правовыми актами некоторые критерии оценки эффективности реализации программы, при этом к числу таковых отнесены:

- степень достижения запланированных результатов реализации программы;
- процент отклонения достигнутых значений показателей результативности от плановых значений;
- динамика расходов на реализацию программы;
- динамика показателей эффективности и результативности реализации программы².

Анализ всех перечисленных критериев (за исключение динамики расходов на реализацию программы) представляется возможным только в случае грамотно сформулированной цели результата программы и правильно определенных целевых индикаторов и показателей результативности реализации программы. Как показывает практика, главным образом сложности возникают с выработкой критериев эффективности, причем это касается не только оценки программ, но и в целом оценки эффективности деятельности государственных органов и подведомственных им структур. Например, в июле 2012 г. Министерство образования и науки Российской Федерации разработало перечень критериев, по которым оценивается деятельность высших учебных заведений и будут приниматься решения о сокращении и объединении вузов. При этом ведомство предлагает оценивать эффективность деятельности вузов по четырем направлениям, в одном из которых учитывается средний балл ЕГЭ зачисленных студентов³, что, в свою очередь, прямого

отношения к деятельности высших учебных заведений не имеет.

Следовательно, при установлении реальных санкций⁴ за неэффективную деятельность (в том числе за неэффективное расходование бюджетных средств, за неэффективную реализацию государственных (муниципальных) программ) могут понести ответственность объективно невиновные лица. Кроме того, даже выработка объективных критериев оценки эффективности программы не решает проблему оценки эффективности расходов, произведенных в рамках программ, — насколько экономны были обозначенные расходы при достижении заданной цели.

Подводя итог анализу поставленной проблемы, следует отметить, что при отсутствии четкого, единообразного понимания категории «эффективность» неизбежно возникают сложности и с формулированием критериев ее оценки по разным направлениям бюджетной деятельности. В свою очередь, при отсутствии грамотно сформулированных объективных критериев оценки эффективности представляется невозможной реализация финансового мониторинга (системы слежения рублем за успешным (или менее успешным) развитием государства и общества в целом, а также осуществление государственного влияния и прямого воздействия на их развитие), на необходимость осуществления которого в своих работах совершенно справедливо указывает О. Н. Горбунова [4, с. 15]. В этой ситуации теряется прозрачность, открытость бюджетной деятельности, столь значимые для формирования демократического государства.

Кроме того, следует учитывать, что для успешного социально-экономического развития России и отдельных ее регионов введение и реализация программного бюджета должны быть увязаны с системой стратегического планирования. Однако в федеральном законодательстве⁵ закрепляются лишь отдельные документы по прогнозированию

¹ URL : <http://bujet.ru/article/107984.php>.

² Об утверждении Порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ Иркутской области и их формирования и реализации и порядка проведения и критериев оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ Иркутской области: постановление Правительства Иркутской области от 19 окт. 2012 г. № 575-пп // Областная. — 2012. — 29 окт.

³ URL : http://ria.ru/edu_higher/20120730/712748694.html.

⁴ Проблема установления юридической ответственности за неэффективное использование бюджетных средств рассматривалась автором статьи ранее [3].

⁵ О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : федер. закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 30. — Ст. 2871.

и планированию социально-экономического развития России, плохо увязанные между собой. Отсутствует четкая последовательность в составлении документов и преемственность между ними. В субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях не наблюдается единообразия в организации системы стратегического планирования, нет единого подхода к пра-

вовому оформлению обозначенных общественных отношений [2]. Все это впрямь до установления системы надлежащего правового регулирования, безусловно, затруднит переход к программному бюджету и снизит эффективность от применения программно-целевого метода организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Список использованной литературы

1. Андреева Е. И. Стратегическое планирование и программный бюджет / Е. И. Андреева. — URL : <http://www.cefir.ru/index.php?!=rus&id=20>.
2. Арбатская Ю. В. Правовое регулирование планирования и прогнозирования социально-экономического развития субъектов Российской Федерации / Ю. В. Арбатская, Е. Л. Иванова, А. Г. Шин. — Иркутск : Иркут. ин-т законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского, 2011. — 32 с.
3. Арбатская Ю. В. О некоторых правовых проблемах повышения эффективности финансовой деятельности государства / Ю. В. Арбатская, М. Н. Кузьмина // Академический юридический журнал. — 2008. — № 1. — С. 31–38.
4. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О. Н. Горбунова. — М. : Элит, 2012. — 296 с.
5. Новый словарь иностранных слов. — Минск : Современ. литератор, 2008. 1088 с.
6. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. М. Ю. Шведовой. — М. : Рус. яз., 1987. — 797 с.
7. Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами (аналитические материалы) // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 12. — С. 25–41.
8. Шаш Н. Н. Построение программного бюджета и оценка эффективности программ / Н. Н. Шаш // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2011. — № 2. — С. 55–64.

References

1. Andreeva E. I. *Strategicheskoe planirovanie i programmnyy byudzhel* [Strategic planning and program budget]. Available at: <http://www.cefir.ru/index.php?!=rus&id=20>.
2. Arbatskaya Yu. V., Ivanova E. L., Shin A. G. *Pravovoe regulirovanie planirovaniya i prognozirovaniya sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya sub'ektov Rossiyskoy Federatsii* [Legal regulation of planning and forecasting socio-economic development of the RF constituent entities]. Irkutsk, Irkutskiy institut zakonodatel'stva i pravovoy informatsii im. M. M. Speranskogo Publ., 2011. 32 p.
3. Arbatskaya Yu. V., Kuzmina M. N. On some legal problems of increasing effectiveness of state financial activity. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal* — *Academical Law Journal*, 2008, no. 1, pp. 31–38 (in Russian).
4. Gorbunova O. N. *Finansovoe pravo i finansovyy monitoring v sovremennoy Rossii* [Financial law and financial monitoring in modern Russia]. Moscow, Elit Publ., 2012. 296 p.
5. *Novyy slovar inostrannykh slov* [New dictionary of foreign words]. Minsk, Sovremennyy literator Publ., 2008. 1088 p.
6. Ozhegov S. I., Shvedova M. Yu. (ed.) *Slovar russkogo yazyka* [Dictionary of the Russian language]. Moscow, Russkiy yazyk Publ., 1987. 797 p.
7. Principles of efficient and responsible management of public finance (analysis findings). *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlen* — *Public authorities and local self-government*, 2006, no. 12, pp. 25–41 (in Russian).
8. Shash N. N. Program-based budget formation and evaluation of budget program efficiency. *Akademiya byudzheta i kaznacheystva Minfina Rossii. Finansovyy zhurnal* — *Budget and Treasury Academy of Ministry of Finance of the Russian Federation. Financial Journal*, 2011, no. 2, pp. 55–64 (in Russian).

Информация об авторе

Арбатская Юлия Валерьевна — кандидат юридических наук, доцент, декан факультета гражданского и предпринимательского права, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: julart@yandex.ru.

Author

Arbatskaya Yulia Valerievna — PhD in Law, Associate Professor, Dean, Faculty of Civil and Business Law, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin st., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: julart@yandex.ru.