

УДК 338.264

Р.В. Гавва

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Аннотация. В статье рассмотрены планирование и управление на основе разработки и реализации целевых государственных, федеральных, ведомственных программ, финансируемых из средств бюджетов разных уровней и внебюджетных фондов. Отмечено, что они становятся ведущими направлениями повышения эффективности функционирования экономики и социальной сферы в России и в других странах мирового сообщества. Проведенный анализ показал, что наряду с общими, универсальными принципами и формами применения программно-целевого подхода в планировании, управлении, бюджетировании наблюдается своеобразие количества, масштабов, способов финансирования, областей использования социально-экономических программ в разных странах.

Ключевые слова: планирование, управление, бюджетирование, целевые программы, программно-целевой подход, программно-проектный подход.

Ruslan Gavva

PROGRAM-ORIENTED PLANNING IN RUSSIA AND ABROAD

Annotation. In article planning and management on the basis of development and implementation of the target state, federal, departmental programs financed from means of budgets of different levels and off-budget funds are considered. It is noted that they become the leading directions of increase in efficiency of functioning of economy and the social sphere in Russia and in other countries of the world community. The carried-out analysis showed that along with the general, universal principles and forms of application of program and target approach in planning, management, budgeting the originality of quantity, scales, ways of financing, the fields of use of social and economic programs in the different countries is observed.

Keywords: planning, management, budgeting, targeted programs, program-target approach, software and project approach.

Программно-целевые методы планирования и управления находят повсеместное применение в мировой практике, используются в течение многих десятков лет. Этот универсальный макроэкономический и микроэкономический инструментарий позволяет придать выраженную целевую ориентацию экономической политике страны, региона, отрасли, организации, сконцентрировать ресурсы на решении наиболее острых социально-экономических проблем [1].

Программно-целевой подход в планировании и управлении в масштабах экономики страны зародился более полувека тому назад в СССР и США. Конкретной формой выражения программно-целевого подхода стали инициированные органами государственной власти, финансируемые из федерального, региональных и местных бюджетов целевые комплексные программы перспективного характера, реализуемые на основе межотраслевого и межстранового взаимодействия. Целевые социально-экономические программы стали одновременно применяться в условиях стран с капиталистической рыночной, частнособственнической и плановой централизованно управляемой, обобществленной экономикой, что свидетельствует об универсальности программно-целевого метода [6].

В то же время отдельные формы и способы организации программно-целевого планирования и управления несут на себе заметный отпечаток типа, вида общественно-политической, государственной системы, установившейся в стране, что подтверждено опытом разработки и осуществления комплексных, социальных и экономических программ в разных странах. Так, в итоге осуществления

рыночных реформ в России в 90-е гг. прошлого века пришлось обновить, видоизменить методику, технологию, организацию разработки и реализации целевых комплексных программ, установленные в советский период российской истории [8].

В 1995 г. в России был принят Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», установивший общий порядок разработки и управления реализацией целевых программ на государственном уровне в условиях функционирования рыночной экономики. Согласно правилам, установленным этим федеральным законом, действовавшим более 15 лет, подвергнутым в течение этого периода многочисленным дополнениям и изменениям, в стране было частично или полностью реализовано примерно 50 федеральных целевых программ (ФЦП), отдельные из которых осуществляются и в настоящее время. Наряду с федеральными получили широкое распространение региональные программы развития субъектов Российской Федерации и крупных городов, ведомственные и отраслевые, муниципальные программы, а также научно-технические программы освоения новых достижений в области инновационных технологий [9].

В тот же период появились заметные проблемы обеспечения своевременного выполнения мероприятий целевых программ, выхода на установленные целевые показатели, взаимодействия разных программ, недостаточности бюджетного финансирования, вовлечения частного, предпринимательского сектора в процессы реализации и ресурсного обеспечения программ, международного сотрудничества при осуществлении социальных, производственно-экономических, инновационных программ. К числу крайне обострившихся проблем в последние годы в России и в других странах мира следует отнести несогласованность, несбалансированность процессов государственного бюджетирования и программно-целевого планирования, опасные последствия чего особенно проявляются в условиях нестабильности экономики.

Рассогласованность целевых программ и бюджетов в объемном и временном разрезе негативно сказывается на экономической и социальной эффективности использования бюджетных средств, снижает надежность реализации как целевых программ, так и бюджетных планов. Несбалансированность государственных и муниципальных бюджетов, разрабатываемых на текущий период и среднесрочную перспективу с целевыми перспективными, долгосрочными государственными федеральными, региональными, городскими, местными программами служит одной из веских причин периодически наблюдаемых обострений мирового финансово-экономического кризиса. Появляющееся при формировании программ завышение прогнозных, программных целевых установок на фоне ограниченных реальных ресурсных возможностей их достижения порождает диссонанс, подрывающий и программы, и бюджеты. Необходимость взаимосвязанного применения программно-целевого и бюджетно-балансового методов финансового планирования в масштабах страны, регионов, межотраслевых комплексов нарастает в связи с наблюдаемой в разных странах тенденцией к увеличению количества разрабатываемых и реализуемых государственных целевых программ и доли расходов федерального бюджета на их реализацию.

В первом десятилетии нынешнего века в США количество ежегодно реализуемых государственных программ приблизилось к двум тысячам, включая примерно двести крупных программных комплексов, годовые расходы средств федерального бюджета на реализацию каждой из которых варьируются в пределах от 2 до 20 млрд долл. США. Общий объем годовых затрат на осуществление государственных федеральных программ составил примерно 2 трлн долл. США или практически половину объема годовых расходов федерального бюджета [7].

В Российской Федерации программно-целевое планирование и управление на федеральном уровне в начале двухтысячных годов было представлено в основном реализацией периодически обновляемого набора федеральных целевых программ, рассчитанных на период продолжительностью в

5-10 лет при годовом объеме финансирования из средств федерального бюджета, составляющем от 10 % до 15 % суммарных бюджетных расходов. Наряду с федеральными целевыми программами действовали ведомственные программы и региональные целевые программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации [2].

Значительное увеличение масштабов программно-целевого планирования и бюджетирования ожидалось после выхода Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 г. № 1101-р. Во исполнение мер, намеченных Программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 г. № 1950-р утвержден Перечень государственных программ Российской Федерации, содержащий 44 наименования программ, объединенных в разделы «Новое и качество жизни» (14 программ), «Инновационное развитие и модернизация экономики» (18 программ), «Обеспечение национальной безопасности» (2 программы), «Сбалансированное региональное развитие» (6 программ), «Эффективное государство» (4 программы) [4; 5].

Структура совокупности государственных программ, определяемая удельными объемами бюджетного финансирования разных разделов перечней таких программ в России и в других экономически развитых странах мира, существенно различается. При наличии общей тенденции, реального тренда в сторону увеличения доли средств федерального бюджета, выделяемых на осуществление государственных программ социальной ориентации, доли бюджетных расходов на социальную поддержку нуждающихся слоев населения, развитие образования, здравоохранения, науки, культуры, охрану окружающей среды в США, Японии, Франции, Германии существенно выше, чем в России.

Программно-целевой подход к формированию, распределению, использованию, повышению эффективности расходов федерального бюджета получил всемирное распространение как прогрессивный способ государственного управления финансовыми, бюджетными средствами, а тем самым и всеми другими видами ресурсов экономики, общественного производства. Воздействие программно-целевого планирования и бюджетирования выходит за пределы государственного сектора экономики, распространяется на смешанный и частный сектор, охватывает индикативное планирование, позволяет государству направлять рыночные процессы в общественно полезное русло. В этом смысле программно-целевое планирование, управление, бюджетирование, регулирование носят всеобщий характер, обладают типичными принципами, признаками, свойствами, проявляющимися в самых разных странах.

Вместе с тем общие черты программно-целевого подхода приобретают выраженное своеобразие в каждой отдельной стране вследствие воздействия следующих факторов:

- исторических предпосылок, сложившейся в стране политической и экономической системы, государственного устройства;
- проводимой государством социально-экономической и внешнеэкономической, инвестиционной и инновационной политики;
- законодательной, нормативно-правовой базы управления экономическими и социальными процессами;
- целевых установок государственных программ;
- структуры и функций органов государственного управления, отвечающих за разработку и реализацию государственных программ;
- возможностей использования ресурсного потенциала страны в целях реализации государственных программ;

- степени развития рыночных отношений в стране и ее участия на мировых рынках;
- характера и масштабов назревающих социально-экономических проблем.

Представленные факторы способны оказывать различное по величине и направленности воздействие на качество, эффективность, результативность перенесения практики применения программно-целевого подхода в одних странах на другие страны. Это утверждение непосредственно относится к использованию зарубежной практики программно-целевого управления и бюджетирования в России, где программно-целевая методология и организация имеет глубокие исторические корни, накоплен многолетний собственный опыт, частично перенесенный в другие страны, и где традиции государственного планирования на основе целевых программ достаточно сильны.

Нельзя упускать из вида и то обстоятельство, что зарубежный опыт внедрения программно-целевого управления, за исключением государственного бюджетирования, приходится изучать в ретроспективе, как предыдущую практику. Применение же положительного международного опыта в России может быть намечено только в отдаленной перспективе, когда наладятся нормальные отношения между странами. За такой отрезок времени способны произойти изменения факторов, исходя из которых формируется заключение о целесообразности заимствования Россией зарубежных форм и методов программно-целевого управления, как способа совершенствования бюджетного процесса и более эффективного применения государственных, федеральных, региональных, ведомственных целевых программ социально-экономического развития российской экономики [6].

Имеющиеся в российской научной и публицистической литературе информационные источники носят разрозненный характер, не систематизированы, затрагивают лишь отдельные стороны применений программно-целевого управления, относятся к отдельным периодам времени. Исключения представляют публикации, посвященные применению системы «планирование – программирование – бюджетирование» (РРВ) в США при разработке программ вооружения, обороны, освоения космического пространства [7].

Изучение иностранного опыта программно-целевого планирования на примере одной страны не представляется удачным по той причине, что ни одна страна в мире не может считаться представительным, самым удачным аналогом для России с точки зрения ориентации на применение используемых в этой стране программно-целевых подходов и инструментов. Ориентиром для рационального заимствования методов и инструментов программно-целевого подхода за рубежом следует считать не отдельную страну, а набор институтов и инструментов программно-целевого планирования и бюджетного финансирования наиболее важных и значимых для России комплексов отраслей, используемых в разных странах.

Согласно высказанным положениям, основным объектом исследования должны стать используемые в разных странах передовые, эффективные методы программного планирования и бюджетирования народнохозяйственных комплексов.

В ходе выработки суждений и предложений о рациональном заимствовании зарубежных подходов к программно-целевому планированию и бюджетированию отдельных программных комплексов должны быть учтены взаимосвязи между ними, обеспечивающие сбалансированность экономики в целом. В этом смысле интерес представляет не только изучение зарубежного опыта формирования и исполнения отдельных государственных программ, программных комплексов, но и способов их сведения в целостную программную структуру на основе программно-целевого бюджетирования, которое предполагает как рациональное выделение программной доли годовых расходов федерального бюджета, так и распределение бюджетных средств по отдельным программам и программным комплексам.

Программный период крупных долгосрочных государственных программ длится в течение срока, превышающего трехлетний или иной среднесрочный период. Ввиду этого необходимо допол-

нять программно-целевое бюджетирование бюджетными прогнозами на программный период. В доступных информационных источниках отсутствуют полноценные сведения о том, следует ли этому правилу практика зарубежного программно-целевого бюджетирования и каковы применяемые методы долгосрочного программно-бюджетного прогнозирования на федеральном и региональном уровнях.

Приходится сталкиваться с трудностями, обусловленными неоднозначным восприятием и толкованием в российской экономической науке и в зарубежных информационных источниках понятийного аппарата, базовых понятий программно-целевого планирования и управления. В зарубежном научном обиходе чаще всего используются ключевые понятия «программа», «государственная программа», «программно-целевой подход», «государственное программирование». В российской экономической науке советского и постперестроечного периода наиболее ходовым применительно к программам народнохозяйственного уровня значимости в течение длительного времени сложились и применялись термины «федеральные целевые программы» и «национальные проекты». В 2010 г. Программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. установлено понятие «государственная программа Российской Федерации» [5].

Согласно утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 г. порядку разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации «государственной программой является документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и основные мероприятия органов государственной власти» [3].

Одновременное существование многочисленных государственных программ Российской Федерации и, уже ставших традиционными, федеральных целевых программ, продолжающих самостоятельное существование, привело к путанице в идентификации этих разных видов программ экономистами, исследователями, работниками федеральных органов исполнительной власти. Намечается тенденция возврата к федеральным целевым программам как главному инструменту программно-целевого планирования и бюджетирования. Иначе говоря, государственные программы Российской Федерации могут быть отождествлены с федеральными целевыми программами и превращены в единые государственные целевые социально-экономические программы, как это имеет место в зарубежной практике. При этом сохраняются региональные программы, самые масштабные из которых, распространяющие действие на крупнейшие, особо значимые регионы, войдут в число общегосударственных (федеральных программ).

Библиографический список

1. Борисевич, В. И. Прогнозирование и планирование экономики : учеб. пособ. / В. И. Борисевич, Г. А. Кандаурова, Н. Н. Кандауров [и др.]. – Минск : Экоперспектива. – 2001. – 380 с.
2. Минченко, О. С. Подходы к оценке целевых программ в российской практике / О. С. Минченко // Вопросы управления. – 2012. – № 2(2). – С. 14–20.
3. Постановление Правительства РФ от 2.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (с изменениями и дополне-

- ниями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «Гарант» (дата обращения : 11.07.2017).
4. Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 11.07.2017).
 5. Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р «Об утверждении программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года и плана мероприятий по ее реализации в 2010 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «Гарант» (дата обращения : 11.07.2017).
 6. Субботская, А. С. Исторические аспекты в развитии программно-целевого планирования в России и за рубежом / А. С. Субботская // Регионы : государственное и муниципальное управление. – 2015. – № 3(3). – С. 7.
 7. Теплицкая, А. А. Обзор и анализ зарубежного опыта планирования / А. А. Теплицкая // Молодой ученый. – 2013. – № 1. – С. 188–192.
 8. Тушов, А. А. Целевые программы в системе государственного регулирования экономики / А. А. Тушов // Экономические науки. – 2012. – № 88. – С. 151–154.
 9. Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «Гарант» (дата обращения : 11.07.2017).