

Опальский А.П.

Доктор экономических наук, профессор;

Щербина А.П.

Управление бюджетным финансированием правоохранительных органов, ориентированным на результат¹

В статье рассмотрены проблемы бюджетирования и сформулированы предложения по реализации программно-целевого подхода в управлении финансами федеральных структур.

Меры по повышению эффективности государственных расходов актуальны практически во всех странах, независимо от того, как исполняется их государственный бюджет: с дефицитом или профицитом.

Начиная с 2003 года, Президентом РФ была сделана установка на использование программно-целевого метода при планировании и исполнении бюджетных расходов, которая не ограничивалась только межведомственными программами, а нацеливалась на конкретных бюджетополучателей.

Основная идея программно-целевого бюджетирования состоит в увязке государственных расходов с получением значимых для общества результатов. Бюджетный кодекс РФ в ст.28 закрепляет принципы бюджетной системы Российской Федерации. Ст.34 даёт определение принципа эффективности и экономности использования бюджетных средств, согласно которому «при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения лучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств». Практическое применение этой в целом правильной нормы ограничено отсутствием определения понятия «заданный результат» и требований к оценке этого результата.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 26 мая 2004 г. В.В.Путин отметил, что основной принцип бюджетной реформы состоит в переходе от управления бюджетными затратами к управлению результатами. При этом Правительству необходимо сформировать систему

оценки планов и показателей работы всех органов исполнительной власти и только на этой основе подводить итоги, делать выводы и корректировать политику по отдельным направлениям.

В этой связи основой формирования бюджета должны стать четко заданные цели проводимой политики и ожидаемые результаты, а само бюджетное планирование должно приобрести долговременный характер. При этом самостоятельность бюджетополучателей в распоряжении средствами должна сопровождаться их ответственностью за результаты работы.

Анализ положений Бюджетного кодекса (разд. III «Расходы бюджетов»), регулирующих отношения в области расходов бюджетов, показывает, что ориентация на затратный характер государственных расходов сохраняется. Об этом, в частности, свидетельствует норма ст.68 «Текущие расходы», которая связывает часть расходов бюджета не с предоставлением необходимых обществу товаров и услуг, а с обеспечением текущего функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, бюджетных учреждений, с оказанием поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций и др.

Конечно, достижение оптимального уровня государственных расходов должно стать базовым принципом экономической политики, однако связь с результатами деятельности еще менее очевидна в ст.70 «Расходы бюджетных учреждений». В соответствии с данной статьей *целями* расходования бюджетных средств бюджетных учреждений могут быть только оплата труда работников бюджетных учреждений, командировочные, оплата товаров, работ и услуг по заключенным государственным контрактам и в соответствии с утвержденными сметами.



¹ Статья подготовлена в соответствии с грантом Президента РФ по поддержке научных школ НШ-7.2008.10

Отражение в бюджетном документе деятельности различных федеральных структур – министерств и ведомств – предполагает использование по целям и задачам государственной политики трёх бюджетных классификаций: ведомственной, экономической, функциональной. Переход к программно-целевому бюджетированию потребует разработки и использования дополнительного вида бюджетной классификации – *программной*. Отчасти программная классификация расходов может совпадать с функциональной, однако функциональная классификация по своей сути должна носить долгосрочный характер и не подвергаться ежегодным (или среднесрочным) изменениям. Состав же программ, и, следовательно, программная классификация должны отражать задачи текущего периода бюджетного планирования и, следовательно, могут достаточно существенно меняться по годам.

Система распределения ресурсов по целям планирование – программирование – бюджетирование (ППБ) обязана своим возникновением в 1962 г. министру обороны США Роберту Макнамаре. Главная задача ППБ заключалась в том, чтобы обеспечить оптимальное (наилучшее, достижимое в рамках заданных бюджетных ограничений) распределение ресурсов – в виде живой си-

лы, техники и тылового обеспечения по видам вооруженных сил. Эта система представляла собой развитие идей результативного бюджета, также зародившихся в недрах Минобороны США.

С 1965 г. на систему ППБ стали переводить все федеральные министерства и ведомства США. Внедрение системы ППБ в Министерстве обороны США заняло 10 лет и потребовало усилий нескольких сотен специалистов. Новая система планирования затронула и полицейские органы, составление бюджета которых в режиме ППБ предусматривает (наряду с неснижаемыми резервами федеральных органов правопорядка) распределение средств, предусмотренных государственными и местными законодательными программами финансирования органов правопорядка для выполнения заданий очередного года среднесрочной программы организации деятельности полиции (таблица 1). Однако включение целевых программ или их отдельных частей в среднесрочную программу еще не гарантирует выделения бюджетных средств, так как в процессе составления бюджета полиции могут вноситься те или иные корректировки по составу программ или времени их осуществления.

Таблица 1 – Наиболее дорогостоящие государственные и муниципальные законодательные программы финансирования органов правопорядка США в 2001 г.

Программа	2001 г.
Субсидии лицам, оправданным по приговору суда	\$ 686,5 млн.
Субсидии из фонда Эдварда Бирна	\$ 569,05 млн.
Местный закон общего субсидирования полиции	\$ 523 млн.
Государственное финансирование программ по борьбе с уголовными преступлениями, совершаемыми иностранцами	\$ 400 млн.
Профилактика преступности несовершеннолетних	\$ 250 млн.
Программа противодействия насилия в отношении женщин	\$ 210,719 млн

Более чем полувековой опыт таких стран, как США, Великобритания, Швеция, Австралия и Новая Зеландия, по внедрению и совершенствованию программно-целевого бюджетирования позволяет выделить следующие *достоинства* этого подхода.

Во-первых, финансовые средства распределяются не по видам затрат, а по программам или стратегическим целям. Под программами понимаются различные виды деятельности или мероприятия, осуществляемые министерством, и объединенные общи-



ми целями и задачами. Расходы министерств группируются по видам выпускаемой продукции (услуг), а не по видам затрат.

В настоящее время, как указывает С.Н.Перова, «программно-целевое бюджетное планирование на федеральном уровне осуществляется в форме федеральных целевых программ, а также Федеральной адресной инвестиционной программы. Однако, несмотря на реализуемые в последнее время меры по более эффективному использованию преимуществ федеральных целевых программ, сложившаяся процедура и методология их разработки и реализации не полностью соответствует требованиям программно-целевого метода планирования. В результате средства, выделяемые на большинство федеральных целевых программ, с одной стороны, фактически являются разновидностью дополнительного сметного финансирования выполняемых федеральными органами власти текущих функций, а с другой – объём этих средств практически постоянно подвергается изменениям, тем самым оправдывается нечёткость формулировок целей и результатов программ и недостаток ответственности за их достижение» [1].

Не стоит думать, что внедрение программно-целевого подхода в управлении бюджетными ресурсами способно оказать существенное влияние лишь в таких «прозрачных» сферах деятельности, как здравоохранение, образование или культура. Надо полагать, что такие подходы вполне могут иметь место и в «силовых» ведомствах. Так, если в обычной заявке какого-то регионального органа внутренних дел на финансирование используются такие статьи расходов, как «оплата труда», «приобретение расходных материалов», «приобретение оборудования» и др., то при планировании своей деятельности по результатам в обосновании затрат такого управления будут фигурировать такие статьи расходов, как «раскрытие преступлений», «предупреждение преступлений» и т.п. В качестве примера можно привести одну из региональных программ (таблица 2), в которой, несмотря на преобладание расходов на укрепление материально-технической базы правоохранительных органов Челябинской области, нашлись и другие мероприятия, в том числе организационного характера.

Таблица 2 – Доля расходов на мероприятия, предусмотренные Областной комплексной программой по усилению борьбы с преступностью в Челябинской области на 2001-2003 гг.

Мероприятия	Доля расходов (%)
Преодоление криминализации экономики, защита всех форм собственности, борьба с коррупцией	0,37
Противодействие организованной преступности, меры по борьбе с терроризмом и бандитизмом	1,02
Противодействие незаконному обороту наркотиков	7,03
Повышение эффективности раскрытия и расследования тяжких преступлений	3,45
Обеспечение общественного порядка на улицах, на транспорте, в других общественных местах	2,66
Профилактика и предотвращение правонарушений и преступлений	1,41
Информационно-пропагандистское обеспечение борьбы с преступностью	0,61
Совершенствование правоохранительной системы	4,59



Мероприятия	Доля расходов (%)
Совершенствование правовой базы правоохранительной деятельности	-
Укрепление материально-технической базы правоохранительных органов	78,86
Всего	100

Во-вторых, программы формулируются на основе общих целей и стратегических приоритетов, согласованных с законодательными органами.

Для системы МВД России, например, стратегическими целями могут выступать, например, проведение контртеррористической операции в Северо-Кавказском регионе; противодействие организованной преступности, распространению наркотиков, незаконной миграции; профилактика детской безнадзорности и детской преступности и др.

В-третьих, контроль за использованием министерствами и ведомствами бюджетных

средств смещается с внешнего контроля за целевым использованием выделенных средств к внутреннему контролю министерств за эффективностью расходов. Оценки социальной и экономической эффективности программ используются при планировании расходов на следующий бюджетный год (таблица 3). С целью повышения прозрачности государственных расходов отчеты министерств о социальной и экономической эффективности осуществляемых ими программ регулярно публикуются в печати.

Таблица 3 – Показатели результативности и экономической эффективности программ, используемых при программно-целевом планировании бюджета

Показатель	Определение	Пример
Показатели затрат	Количественная оценка требуемых ресурсов	Количество необходимых для реализации программы ресурсов: - единиц техники, вооружения, оборудования; - персонала (чел./час).
Показатели выпуска	Объем предоставленных услуг (выполненных работ)	Объемные показатели выполненной работы: - количество выполненных услуг (соблюдение общественного порядка в процессе демонстраций, шествий, на футбольных матчах, шоу и т.д.); - число обслуженных потребителей (защищённых свидетелей, освобождённых заложников и т.д.).
Показатели результативности (социальной эффективности)	Степень достижения общественно значимых целей, связанных с предоставлением услуги / осуществлением расходов	Количественные показатели достижения целей: - увеличение занятости (в %); - сокращение миграции населения; - сокращение числа совершенных преступлений на 10 тыс. жителей.
Показатели экономической эффективности	Издержки на единицу выпуска	Стоимость затрат на единицу выпуска: - "цена" 1% снижения доли уголовных дел, расследованных с нарушением сроков (тыс. руб.).

В-четвертых, программно-целевой бюджет учитывает отдаленные последствия принимаемых решений, позволяет сравнивать разные способы достижения поставленных целей, производить выбор оптимальных решений с учетом возможности реализации разных сценариев развития. Тем

самым, использование этого метода повышает обоснованность принимаемых решений и позволяет лучше контролировать их выполнение.

В-пятых, министерские чиновники фактически превращаются в менеджеров, имеющих большую свободу в выборе



средств достижения поставленных перед ними программ, в частности, они получают право перераспределять средства между различными статьями расходов в рамках выделенных им смет. Имея полное и четкое описание поставленных задач, руководители программ вправе самостоятельно выбирать оптимальный способ их решения в рамках отведенных для этого средств. При этом их ответственность за конечный результат усиливается и принимает конкретный характер.

В-шестых, проект бюджета представляется в законодательные органы в такой форме, которая позволяет четко проследить связь между политикой государственных расходов и политическими целями правительства. Иначе говоря, бюджет представляет собой документ, в котором планы и приоритеты правительства на предстоящий год выражены как в финансовых показателях, так и в показателях социальной эффективности деятельности министерств.

На пути внедрения программно-целевого подхода в управлении финансами подразделений ведомств могут возникнуть определенные трудности. Серьезным препятствием на стадии *планирования* бюджета может стать отсутствие данных, необходимых для оценки социальной и экономической эффективности программ, с учетом которых должны составляться бюджетные заявки на предстоящий год. Подготовка бюджета на новый год начинается прямо с начала года, когда полных данных о результатах, достигнутых в предшествующем году, еще нет. Таким образом, финансовые департаменты отраслевых министерств и бюджетные департаменты Минфина (Департамент бюджетной политики, Департамент бюджетной политики в отраслях экономики и социальной сферы, Департамент бюджетной политики в сфере государственной военной и правоохранительной службы и государственного оборонного заказа) вынуждены будут оперировать прогнозными, а не отчетными данными за предыдущий и текущий периоды. В условиях экономической нестабильности, например, при значительных темпах инфляции, это может привести к неправильному распределению ресурсов между программами и недофинансированию расходов. Чтобы уменьшить возможность ошибки, к процессу подготовки бюджета

необходимо подключать органы, ответственные за исполнение бюджета (казначейства), которые должны предоставлять оценочные данные о произведенных расходах в предшествующем году и на ближайшую дату текущего года (в целом и по программам), а также прогноз расходов на год.

При исполнении бюджета для начала финансирования какой-либо программы необходимым условием является принятие бюджета, т.е. санкционирующего закона. Но бюджет только разрешает выделение ассигнований и устанавливает их потолок. Собственно исполнение бюджета по расходам состоит из следующих фаз: санкционирование расходов; финансирование расходов; учёт произведенных расходов.

Одной из основных сложностей исполнения бюджета, построенного по программно-целевому принципу, является отсутствие соответствующих управленческих навыков у большинства министерских работников. Традиционно ценимые качества управленца, например, умение «выбить фонды», теряют свое значение в условиях программно-целевого бюджетирования, уступая место способностям эффективно распределять выделенные ресурсы внутри программной деятельности.

Что касается собственно *финансирования* расходов бюджета, то программно-целевое бюджетирование не вносит в этот этап исполнения бюджета существенных изменений, хотя предполагает четкую работу всех бюджетных механизмов, например, обязательный мониторинг всех принятых денежных обязательств.

По существу, бюджет, ориентированный на достижение определенных целей, т.е. результатов, также является бюрократической процедурой, направленной на усиление *контроля*.

Таким образом, реализация программно-целевого подхода в управлении финансами федеральных структур может быть основана на следующем:

1 Использование программно-целевых принципов в бюджетном процессе является отражением практики управления государственными расходами (в том числе и на здравоохранение, и на образование, и на культуру, и на управление, и на правоохранительную деятельность), ориентированной



на результат. Большинство изменений, возникающих в процессе планирования и исполнения бюджета в связи с переходом на программно-целевое бюджетирование, должно быть направлено не на совершенствование технической стороны бюджетного процесса как такового, а на улучшение финансирования предоставляемых государством услуг. Иначе говоря, отдельные стадии бюджетного процесса могут в результате перехода министерств и ведомств на программно-целевое бюджетирование стать более трудоёмкими и длительными по сравнению с традиционным бюджетным процессом.

2 Программно-целевое бюджетирование в той или иной мере предполагает не только корректировку содержания и длительности отдельных стадий бюджетного процесса, но и изменение принципов учёта, и переход к многолетнему бюджетному планированию деятельности федеральных структур.

3 Трудности, с которыми сталкивались страны, переходящие на программно-целевое бюджетирование, часто были связаны с недооценкой масштабов поставленной задачи, нехваткой специально подготовленного персонала в министерствах и ведомствах, прежде всего в министерствах финансов (бюджетных департаментах), и отсутствием поддерживающих информационных систем.

4 Основываясь на зарубежном опыте, можно говорить о существовании двух возможных вариантов перехода к бюджетному процессу, построенному на программно-целевых принципах. Первый вариант состоит в поэтапном внедрении элементов программно-целевых принципов в бюджетный процесс всех федеральных структур). Второй вариант предполагает: выбор нескольких пилотных организаций (учреждений), в которых все основные элементы программно-целевого бюджетирования внедряются одновременно; анализ полученных результатов; корректировку первоначальных планов реформ; распространение скорректированных планов на остальные подразделения.

Список использованных источников

1 Перова С.Н. Бюджетный процесс: от управления затратами к управлению результатами. // Экономический вестник МВД России. – 2004. – № 9.

