

К ВОПРОСУ ВЫБОРА ЦЕЛЕВЫХ ИНДИКАТОРОВ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА РОССИИ К ГОСПРОГРАММНОМУ БЮДЖЕТУ²

L.V. Obolenskaya

THE PROBLEMS OF THE TARGET INDICATORS CHOICE FOR RUSSIA'S TRANSITION TO PUBLIC PROGRAM BUDGET

В настоящее время в России осуществляется госпрограммная реформа бюджетно-финансовой сферы. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах [1] указывается, что «в 2014–2015 годах должен быть завершен переход к программно-целевым методам стратегического и бюджетного планирования». В отличие от затратной модели бюджета, во многом использующей планирование от достигнутого уровня расходов, в реформированной модели выбор объемов и структуры бюджетных ассигнований должен увязываться с целями и результатами.

Применение модели, ставящей во главу угла цели и результаты деятельности, выдвигает на первый план проблему их правильного измерения.

Количественными измерителями степени достижения запланированных целей и результатов госпрограмм, подпрограмм и «основных мероприятий» (ОМ) являются целевые индикаторы, зафиксированные в программных паспортах и специальных приложениях. Выполняя функцию количественной оценки целей и результатов, эти индикаторы становятся критериями обоснованности объемов и структуры бюджетных расходов, необходимым элементом мониторинга. Разъясняя основные требования к Бюджетной стратегии до 2030 года, Президент РФ указывает, что эта «стратегия также призвана задать четкие ориентиры по финансовому обеспечению государственных программ: *средства следует вы-*

делять под реальные планы преобразований, под достижение конкретных целевых показателей» [2]. От способности этих показателей правильно отображать измеряемые результаты напрямую зависит эффективность реформированной модели бюджета.

Если индикаторы некорректно отображают планируемые результаты или в функциональных связях между целевыми индикаторами и бюджетными расходами присутствуют разрывы, то это станет препятствием для обоснования бюджета с позиции целей. Некорректность или неоднозначность выбора результирующих показателей повлечет необоснованные бюджетные расходы и неэффективные управленческие решения.

Рассмотрим проблему выбора целевых индикаторов на примере отдельных мероприятий ГПРО – Госпрограммы РФ «Развитие образования» [3], формирующей кадровые ресурсы национальной инновационной системы. В данной Программе эта значимая проблема в должной мере не решена.

Выявление несоответствий в выборе целевых индикаторов в ГПРО. Целевое обоснование расходов на основные мероприятия требует ясности в выборе оценочных критериев – целевых индикаторов. Несоответствия между целевыми индикаторами в разных частях Программы служат препятствием для однозначной критериальной оценки бюджетных расходов на мероприятия. Отсутствие целевых индикаторов мероприятий означает невозможность их критериального обоснования и мониторинга. В отношении пробелов в критериальной базе отметим, что методические указания [4], действовавшие на момент принятия ГПРО, и методические указания [5], вступившие в силу взамен прежних, содержат требование: «характеристика ... основных мероприятий подпрограммы» должна

¹ Кандидат технических наук, ведущий научный сотрудник Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (ФГБОУ ВПО ФУШПРФ).

© Оболенская Л.В., 2014.

² Работа выполнена при поддержке РГНФ (проект № 14-02-00018а).

**Расхождения по результирующим индикаторам «основных мероприятий»
(ОМ) в основном тексте и в Приложении № 2 к ГПРО**

№ п/п	Результирующий индикатор (РИ) ¹	Наличие РИ в тексте ГПРО при описании ОМ	Наличие РИ в Приложении 2 к ГПРО
1	2	3	4
Подпрограмма 1. «Развитие профессионального образования»			
ОМ 1.5. «Повышение качества профессионального образования, в том числе через поддержку интернационализации, а также программ развития вузов»			
1.	16. Удельный вес численности иностранных студентов в общей численности студентов организаций высшего образования	Отсутствует	Содержится
ОМ 1.7. «Модернизация инфраструктуры системы профессионального образования»			
2.	17. Обеспеченность студентов общежитиями (удельный вес численности студентов, проживающих в общежитиях, в общей численности студентов, нуждающихся в общежитиях): государственные (муниципальные) образовательные организации среднего профессионального образования; государственные (муниципальные) образовательные организации высшего образования)	Содержится	Отсутствует
Подпрограмма 2. «Развитие дошкольного, общего образования и дополнительного образования детей»			
ОМ 2.2. «Развитие общего образования»			
3.	1. Удельный вес численности населения в возрасте 5–18 лет, охваченного образованием, в общей численности населения в возрасте 5–18 лет	Отсутствует	Содержится
Подпрограмма 3. «Развитие системы оценки качества образования и информационной прозрачности системы образования»			
ОМ 3.3. «Развитие механизмов обратной связи и поддержки потребителя в образовании как части национальной системы оценки качества образования»			
4.	3. Отношение среднего балла единого государственного экзамена (в расчете на 1 предмет) в 10 процентах школ с лучшими результатами единого гос. экзамена к среднему баллу единого гос. экзамена (в расчете на 1 предмет) в 10 процентах школ с худшими результатами единого гос. экзамена	Отсутствует	Содержится
Подпрограмма 4. «Развитие системы оценки качества образования и информационной прозрачности системы образования»			
ОМ 4.2. «Обеспечение проведения мероприятий по содействию патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации»			
5.	33. Удельный вес численности молодых людей в возрасте от 14 до 30 лет, вовлеченных в реализуемые органами исполнительной власти проекты и программы в сфере поддержки талантливой молодежи, в общем количестве молодежи в возрасте от 14 до 30 лет	Отсутствует	Содержится
6.	34. Удельный вес числа субъектов РФ, реализующих проекты и программы по работе с молодежью, оказавшейся в трудной жизненной ситуации, в общем числе субъектов РФ	Отсутствует	Содержится

¹ Здесь и далее номера индикаторов соответствуют Приложению № 1 к ГПРО, а названия подпрограмм и основных мероприятий – Приложению № 2 к ГПРО.

Подпрограмма 5. «Обеспечение реализации государственной программы РФ «Развитие образования» на 2013–2020 годы и прочие мероприятия в области образования»	
ОМ 5.6. «Премии в области литературы и искусства, образования, печатных средств массовой информации, науки и техники и иные поощрения за особые заслуги перед государством»	
7.	Отсутствуют результирующие индикаторы
ОМ 5.7. «Налоговые льготы для участников образовательного процесса»	
8.	Отсутствуют результирующие индикаторы

содержать «сведения о ... взаимосвязи с показателями подпрограммы» (см. п. 50 прежних методических указаний и п. 55 действующих методических указаний).

В рамках совершенствования целевого обоснования расходов на основные мероприятия критериальные несоответствия и пробелы необходимо устранять. Чтобы содействовать решению этих задач, нами были выявлены такие несоответствия (см. пункты 1–6 табл. 1) и пробелы (см. пункты 7–8 табл. 1) в основном тексте ГПРО и в Приложении № 2 к Программе. Из таблицы 1 следует, что несоответствия и пробелы затрагивают семь основных мероприятий.

Анализ корректности выбора целевых индикаторов в ГПРО на примере оценки мероприятий по развитию материально-технической базы. Развитие материально-технической базы системы образования намечается осуществлять в рамках двух «основных мероприятий» ГПРО: ОМ 2.8 и ОМ 1.7. Анализ показывает, что хотя в названиях этих мероприятий используется более широкий термин «инфраструктура», по своему содержанию они нацелены на развитие именно материально-технической базы.

Первое из этих двух основных мероприятий «ОМ 2.8. Развитие инфраструктуры общего образования и дополнительного образования детей» входит в подпрограмму 2, охватывающую дошкольное¹, общее и дополнительное образование детей. Мероприятие предусматривает инвестиции в объекты капитального строительства» и реконструкцию «школьных зданий». В рамках мероприятия 2.8 «субсидии из федерального бюджета будут направлены на строительство новых центров дополнительного образования, капитальный ремонт и реконструкцию зданий организаций дополнительного образования детей, детских лагерей, ремонт и реконструкцию помещений школ для занятий художественным творчеством, закупку современного оборудования» [3].

¹ Вопросы развития материально-технической базы дошкольного образования в специальное мероприятие не выделены и здесь нами не исследуются.

Второе основное мероприятие «ОМ 1.7. Модернизация инфраструктуры системы профессионального образования» предусмотрено в подпрограмме 1, охватывающей профессиональное образование. В рамках мероприятия 1.7 намечается профинансировать: капитальный ремонт в организациях профессионального образования; строительство, реконструкцию и техническое перевооружение учебных и учебно-лабораторных корпусов; строительство, реконструкцию, техническое перевооружение таких инфраструктурных объектов, как библиотеки, спортивные сооружения; строительство 500 бассейнов для вузов и пр.

Такая «инфраструктура» не включает, в частности, информационно-технологическую инфраструктуру, в том числе электронные средства обучения, развитие которых является предметом деятельности в рамках других мероприятий, например в ОМ 2.2 «Развитие общего образования».

Исходя из вышесказанного, обсуждать работоспособность и пригодность предлагаемых в ГПРО целевых индикаторов (см. табл. 2) для оценки реализации ОМ 2.8 и ОМ 1.7 следует с учетом того, что эти два мероприятия по содержанию наполнению представляют собой программный блок «развитие материально-технической базы».

При оценке работоспособности целевых индикаторов будем исходить из того, что они предназначены давать количественное измерение результатов целевого использования бюджетных затрат в рамках соответствующего мероприятия. Пригодность индикатора на качественном уровне означает его отклик на происходящие изменения в требуемую сторону. В частности, целевой индикатор работоспособен хотя бы на качественном уровне, если обеспечивает: а) позитивный отклик (например, рост) индикатора на целевые затраты по мероприятию; б) не наблюдается роста показателя в случае нецелевых или нулевых затрат. Если данные требования нарушаются, то работоспособность целевого индикатора правомерно поставить под сомнение. Если индикатор не работает на качественном уровне, то он тем

более не пригоден для количественного измерения требуемых результатов.

Таблица 2

Целевые индикаторы основных мероприятий по развитию материально-технической базы образовательной сферы в ГПРО

Основное мероприятие	Целевые индикаторы в ГПРО ¹
ОМ 2.8. Развитие инфраструктуры общего образования и дополнительного образования детей (подпрограмма 2)	4. Удельный вес численности обучающихся государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций, которым предоставлена возможность обучаться в соответствии с основными современными требованиями, в общей численности обучающихся. 22. Охват детей в возрасте 5–18 лет программами дополнительного образования (удельный вес численности детей, получающих услуги дополнительного образования, в общей численности детей в возрасте 5–18 лет).
ОМ 1.7. Модернизация инфраструктуры системы профессионального образования (подпрограмма 1)	10. Удельный вес числа образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования, обеспечивающих доступность обучения и проживания лиц с ограниченными возможностями здоровья, в общем их числе ² . 17. Обеспеченность студентов общежитиями (удельный вес численности студентов, проживающих в общежитиях, в общей численности студентов, нуждающихся в общежитиях): государственные (муниципальные) образовательные организации среднего профессионального образования; государственные (муниципальные) образовательные организации высшего образования).

Проанализируем с этих позиций целевые индикаторы таблицы 2.

Анализ работоспособности целевых индикаторов основного мероприятия 2.8. Прежде всего следует отметить, что предлагаемые для оценки индикаторы не являются показателями непосредственных результатов развития материально-технической базы.

¹ Здесь, как и ранее, номера индикаторов соответствуют Приложению № 1 к ГПРО.

² Данный показатель приводится для мероприятия 1.7 в Приложении № 2 к ГПРО. В основном тексте он не включен в блок целевых показателей данного мероприятия.

риально-технической базы. В силу отдаленности от непосредственных результатов рост данных индикаторов может достигаться факторами, не имеющими отношения к материально-технической базе.

Так, рост показателя № 4 может обеспечиваться: а) мероприятием 2.2 за счет подключения «школ к высокоскоростному доступу в сеть Интернет», развития «нового поколения учебных материалов (включая учебники), образовательных электронных интернет-ресурсов» [3], а также б) неоднозначностью трактовки «основных современных требований». В свою очередь, роста показателя № 22 можно достичь путем: а) уплотнения графика использования помещений для получения дополнительного образования; б) уплотнения числа обучаемых в конкретном учебном помещении; в) использования существующих помещений и зданий без капитальных затрат на строительство, ремонт и пр. В этих сценариях будет происходить рост показателей № 4 и № 22 без осуществления вложений в развитие материально-технической базы. Тем самым данные показатели демонстрируют слабую пригодность на роль критериев оценки результатов мероприятия 2.8.

Анализ работоспособности целевых индикаторов основного мероприятия 1.7. Предлагаемые для оценки мероприятия 1.7 целевые индикаторы (см. табл. 2), как и в случае мероприятия 2.8, не являются показателями непосредственных результатов развития материально-технической базы. В силу отдаленности от непосредственных результатов для них характерны проблемы, описанные выше. Однако здесь к этим проблемам примешиваются дополнительные факторы, снижающие работоспособность целевого блока мероприятия 1.7.

Так, из вышесказанного следует, что в рамках мероприятия 1.7 намечена обширная программа преобразований, затрагивающая многие компоненты материально-технической базы. В основном тексте ГПРО для количественного измерения всего этого многообразия предлагается индикатор № 17, оценивающий «обеспеченность студентов общежитиями». Остальные составляющие материально-технической базы выпадают из зоны количественного контроля результатов мероприятия. По сравнению с основным текстом в Приложении 2 к ГПРО для мероприятия 1.7 приводится еще один целевой индикатор – № 10. Однако этот индикатор не исправляет некорректности первого показателя, поскольку относится только к одной группе обучающихся граждан – лицам с ограниченными возможностями здоровья.

Возможность использования «обходных путей» делает данные индикаторы уязвимыми с позиции их пригодности для контроля целевого расходования бюджетных средств. Напомним, что стремление придать расходам целевой характер – главное назначение программно ориентированного бюджета. А между тем при таких целевых показателях становится реалистичным сценарий, когда их рост обеспечивается слабо-затратными способами (типа подключения к Интернету и уплотнения графика использования помещений), а на порядки большие затраты, предназначенные для строительства и израсходованные нецелевым образом, признаются на фоне этого роста эффективными.

Из проведенного анализа следует, что главные причины слабости применяемых индикаторов – отдаленность от непосредственных результатов развития материально-технической базы и узость охвата ее компонент.

Чтобы адекватно оценивать эффективность и контролировать целевое расходование средств по основным мероприятиям 2.8 и 1.7, необходима доработка системы целевых индикаторов. Следует выбирать индикаторы, позволяющие проводить комплексную оценку непосредственных результатов развития материально-технической базы, например оценивающие прирост стоимости объектов материально-технической базы вследствие произведенных бюджетных затрат по мероприятиям 1.7 и 2.8, в том числе – с раскрытием структуры изменений. При этом полезно оценивать эффекты степени использования данных объектов по назначению. Это может потребовать: а) либо организации статистического наблюдения; б) либо как минимум проведения выборочных обследований по оценке ситуации с целевым использованием объектов материально-технической базы в образовательной сфере. В мероприятия 2.8 и 1.7, наряду с сегодняшними мерами по развитию материально-технической базы, полезно включить меры, ставящие преграды нецелевому использованию объектов материально-технической базы. Далее может рассматриваться влияние блока индикаторов развития материально-технической базы на показатели госпрограммы в целом – характеризующие, в том числе, изменения в численности лиц, которым предоставлена возможность обучать-

ся в соответствии с основными современными требованиями.

Кроме того, в отличие от сегодняшнего варианта следует сделать акцент на приростных показателях, так как при оценке результатов или эффективности расходов по мероприятию необходимо оценивать не всю материально-техническую базу, а изменения за соответствующий период времени.

В целом обеспечение обоснованного и целевого характера бюджетных расходов в условиях программно-целевой реформы требует доработки показателей ГПРО в сторону измерения непосредственных, а не только отдаленных результатов, комплексного охвата оцениваемых эффектов, устранения критериальных расхождений между разными разделами программы.

Литература

1. Бюджетное Послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах / Москва, Кремль. 13 июня 2013 года [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/18332> (дата обращения: 20.01.2014).

2. Бюджетное послание на 2014–2016 годы / Москва, Кремль. 13 июня 2013 года [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/news/18333> (дата обращения: 20.10.2013).

3. Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы [Электронный ресурс]. – URL: http://мин-обрунауки.рф/документы/2882/файл/1406/12.11.22-Госпрограмма-Развитие_образования_2013–2020.pdf (дата обращения: 12.03.2014).

4. Приложение «Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» к Приказу Минэкономразвития России от 22 декабря 2010 г. № 670 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rg.ru/2011/04/23/gosprogrammy-site-dok.html> (дата обращения: 21.10.2013).

5. Приложение «Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» к Приказу Министерства экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) от 26 декабря 2012 г. № 817 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rg.ru/2013/02/22/ukazaniya-dok.html> (дата обращения: 11.12.2013).