

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ Землянский А.А.¹, Федорова О.В.² Email: Zemlyanskiy637@scientifictext.ru

¹Землянский Александр Александрович - кандидат экономических наук, доцент;

²Федорова Ольга Владимировна – аспирант,
кафедра экономики и финансов,

Волгоградский институт управления (филиал)

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
г. Волгоград

Аннотация: в статье приведены основные особенности управления государственным долгом на основе программных документов, а также проанализированы ключевые элементы программно-целевого бюджетного планирования государственных заимствований и расходов на обслуживание государственного долга. Проведен анализ современных тенденций реализации государственных программ федерального и регионального уровней на примере государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». В статье обозначены проблемы внедрения инструментов программно-целевого планирования в бюджетный процесс и предложены основные направления совершенствования государственного управления и планирования бюджетных расходов на основе программных документов.

Ключевые слова: государственные ценные бумаги, государственная программа, обоснованность бюджетных расходов, бюджетное планирование, целевой показатель.

PROGRAM-TARGET MANAGEMENT OF PUBLIC DEBT Zemlyanskiy A.A.¹, Fedorova O.V.²

¹Zemlyanskiy Aleksander Aleksandrovich - PhD in Economics, Associate Professor;

²Fedorova Olga Vladimirovna – Postgraduate Student,
DEPARTMENT OF ECONOMY AND FINANCE,

VOLGOGRAD INSTITUTE OF MANAGEMENT (BRANCH)

RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND PUBLIC ADMINISTRATION,
VOLGOGRAD

Abstract: the article describes the main features of public debt management on the basis of program documents and analyze the key elements of program-target budget planning of government borrowing and expenditure on public debt service. There are analyzed of modern tendencies of implementation of state programs on federal and regional levels on the example of the state program of the Russian Federation "Public finance management and regulation of financial markets". The article outlines the problems of implementation of program-target planning in the budget process and the main directions of improving state control and planning of budget expenditures on the basis of program documents.

Keywords: state securities, state program, reasonableness of budget expenditures, budget planning, target.

УДК 336.144.2

Устойчивость и сбалансированность финансовой системы государства или отдельной территории является необходимым условием не только успешного социально-экономического развития, но и основой национальной безопасности, обеспечивающей защиту национальных интересов. В целях достижения интересов национальной безопасности и стратегических целей устойчивого развития, необходим выбор актуального метода управления бюджетной системой государства в целом, а также отдельными ее элементами. Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации традиционно определяется в качестве одной из целей бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период.

Задача эффективного управления государственным долгом, в условиях необходимости осуществления государственных заимствований с целью финансового обеспечения действующих и принимаемых расходных обязательств публично-правовых образований, является перманентно актуальной и требует поиска новых подходов к ее решению.

Основной целью управления государственным долгом является поиск и установление оптимального соотношения между потребностями государства в дополнительных финансовых ресурсах и затратами по их привлечению, обслуживанию, а также погашению [4, с.188]. Вместе с тем, выбор метода для достижения указанной цели зависит от приоритетов финансово-бюджетной политики конкретного государства или территории.

В последние годы центральным направлением реформ и мероприятий по совершенствованию бюджетного процесса в Российской Федерации является внедрение, а затем развитие программно-

целевых методов бюджетного планирования и управления на основе внедрения инструментов государственных программ РФ, государственных программ субъектов РФ, а также муниципальных программ. Это обусловлено тем, что основой эффективного и результативного использования финансовых ресурсов является планирование расходов исходя из поставленных целей и конечных результатов реализации государственной политики (модель управления результатами).

Программно-целевое управление представляет собой метод программного воплощения крупных управленческих решений и реализации комплексного, системного подхода при решении крупномасштабных социально-экономических проблем [5, с. 112]. При этом переход на долгосрочное программное планирование позволяет выработать и утвердить основные мероприятия по обеспечению долгосрочной финансовой устойчивости.

Применение программно-целевых методов государственного управления призвано обеспечить повышение эффективности и результативности государственного управления, создать условия для достижения достоверно запланированных результатов в установленный срок и в рамках существующих ресурсных ограничений.

Одной из ключевых особенностей программно-целевого метода бюджетного планирования является обоснованность параметров расходов бюджетов, что позволяет провести анализ и сделать вывод о необходимости финансового обеспечения соответствующего полномочия в запланированном объеме, форме и периоде времени [2, с. 8].

В настоящее время принято и действует большое количество программных и проектных документов, концепций, которые нацелены на повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» утверждена подпрограмма «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации».

Общий объем бюджетных ассигнований на реализацию подпрограммы за счет средств федерального бюджета составляет 5 513,0 млрд рублей, в том числе на 2018 год – 858,3 млрд рублей. Объем бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита федерального бюджета – 9 651,5 млрд рублей, в том числе на 2018 год – 1 251,7 млрд рублей [9].

Целью данной подпрограммы является эффективное управление государственным долгом и государственными финансовыми активами. При этом, в качестве ожидаемого результата реализации подпрограммы, характеризующего достижение обозначенной цели, определены: сохранение объема государственного долга на уровне, не превышающем 20% ВВП; создание долгосрочного источника финансирования дефицита федерального бюджета и поддержки пенсионной системы РФ посредством обеспечения сохранности средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и стабильного уровня доходов от их размещения; создание условий для допуска на внутренний рынок долгового капитала финансово-устойчивых субъектов РФ.

Цель и ожидаемые результаты реализации подпрограммы являются основополагающими, рамочными элементами программы, иные ключевые элементы (задачи, целевые показатели, основные мероприятия, и т. д.) представлены в таблице 1.

Таблица 1. Основные элементы программно-целевого управления государственным долгом и финансовыми активами Российской Федерации

№ п/п	Задачи подпрограммы	Целевые показатели	№ п/п	Основные мероприятия	Ожидаемые непосредственные результаты
1	обеспечение приемлемых и экономически обоснованных объема и структуры долга при условии минимизации стоимости заимствований	доля расходов на обслуживание государственного долга РФ в общем объеме расходов федерального бюджета	1	нормативное правовое регулирование управления государственным долгом и финансовыми активами РФ	совершенствование сложившейся системы управления долгом и финансовыми активами
2	поддержание кредитных рейтингов РФ на текущем уровне, создание предпосылок для	отношение годовой суммы платежей на погашение и обслуживание государственного	2	обеспечение своевременности и полноты исполнения долговых обязательств	исполнение долговых обязательств РФ своевременно и в полном объеме
			3	эффективное взаимодействие с	поддержание кредитных рейтингов

№ п/п	Задачи подпрограммы	Целевые показатели	№ п/п	Основные мероприятия	Ожидаемые непосредственные результаты
	их повышения	долга РФ к доходам бюджета РФ		международными рейтинговыми агентствами	РФ на текущем уровне и их повышения в среднесрочной перспективе
3	обеспечение исполнения иностранными государствами - заемщиками финансовых обязательств перед РФ в соответствии с заключенными международными соглашениями и договорами	отношение государственного долга РФ к доходам федерального бюджета	4	управление государственным долгом, выраженным в ценных бумагах	достижение обоснованных и финансово приемлемых ориентиров в области риска и стоимости обслуживания долга
			5	обеспечение эффективного сотрудничества с участниками рынков капитала: национального и международного	обеспечение поддержания постоянного доступа РФ к международному и национальному рынкам долгового капитала
		доля государственного внешнего и внутреннего долга РФ и в общем объеме государственного долга РФ	6	обеспечение реализации межгосударственных соглашений об урегулировании задолженности РФ, включая задолженность бывшего СССР перед иностранными государствами	урегулирование (погашение) задолженности РФ и бывшего СССР перед иностранными государствами
			7	обеспечение реализации соглашений РФ с правительствами иностранных государств - заемщиков	оказание финансовой поддержки экспорта российской продукции; обеспечение исполнения иностранными заемщиками долговых обязательств перед РФ
4	обеспечение сохранности средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе	разница между фактической доходностью размещения средств ФНБ и доходностью эталонного инвест. портфеля долговых обязательств иностранных государств со сроком до погашения 1-3 года (США - 45%, Германия - 25 %, Франция - 20 %, Великобритания - 10 %)	8	оказание государственной гарантийной поддержки промышленности, реализации инвестиционных проектов, экспорта, развития малого предпринимательства, выполнения гособоронзаказа	оказание государственной гарантийной поддержки (планирование бюджетных ассигнований на исполнение государственных гарантий РФ)
			9	управление средствами суверенных фондов	обеспечение сохранности средств Резервного фонда и ФНБ и стабильного уровня доходов от их размещения

№ п/п	Задачи подпрограммы	Целевые показатели	№ п/п	Основные мероприятия	Ожидаемые непосредственные результаты
5	совершенствование государственной политики в сфере государственного долга РФ и субъектов РФ	средняя дюрация рыночного портфеля облигаций федерального займа за соответствующий период (год)	10	нормативно-правовое регулирование и методическое обеспечение по вопросам государственных заимствований субъектов РФ	создание условий для допуска на государственный рынок долгового капитала финансово-устойчивых субъектов РФ
		доходность к погашению портфеля облигаций федеральных займов на конец соответствующего периода (года)	11	выполнение обязательств по выплате вознаграждений агентам и консультантам	получение профессиональных финансовых услуг и экспертных заключений по вопросам управления долгом и финансовыми активами РФ
			12	обеспечение защиты интересов РФ в международных судебных и иных юридических спорах, касающихся финансовых претензий	защита интересов РФ в международных юридических спорах, касающихся финансовых претензий

Источник: составлено автором по данным источника [9].

Рассматриваемый программный документ содержит 5 задач, 7 целевых показателей, 12 основных мероприятий и ожидаемых непосредственных результатов их реализации. Помимо взаимосвязи «задача - целевой показатель», «основное мероприятие - ожидаемый непосредственный результат», в рамках программно-целевого управления обеспечиваются логические взаимообусловленности: «задача - основное мероприятие», «непосредственный результат - целевой показатель», а также «меры правового регулирования - основные мероприятия» (например, в рамках 12 основного мероприятия к мерам правового регулирования относится разработка проекта постановления Правительства РФ о порядке осуществления оценки состояния долговой устойчивости субъекта РФ).

Одним из инструментов программно-целевого управления также является установление контрольных событий, представляющих собой наиболее важные общественно значимые события программы, оказывающие существенное влияние на сроки и результаты ее реализации.

Обязательными свойствами контрольного события также являются: нулевая длительность (определенная дата наступления); возможность однозначной оценки достижения; документальное подтверждение результата [10].

Так согласно Плану реализации государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов установлены следующие контрольные события: разработаны основные направления государственной долговой политики РФ; утвержден отчет об итогах эмиссии государственных ценных бумаг; разработан проект распоряжения Правительства РФ о предельном объеме выпусков облигаций внешних облигационных займов РФ и т.д.

Кроме того, обязательным этапом алгоритма программно-целевого планирования является анализ рисков реализации подпрограммы и выработка мер по управлению ими. К рискам в сфере управления государственным долгом относят: увеличение стоимости государственных заимствований и процентной нагрузки на бюджет; неисполнение обязательств по государственным гарантиям; снижение финансовой и (или) долговой устойчивости и падение суверенных кредитных рейтингов.

В качестве мер по управлению рисками в данном случае выступают: установление целевых индикаторов, позволяющих осуществлять постоянный мониторинг долговой устойчивости государства и оперативно выполнять мероприятия по корректировке тренда их выполнения (при негативном отклонении от запланированных значений). Данными индикаторами являются: предельные параметры объема долга и расходов на его обслуживание, объем эмиссии государственных ценных бумаг, сумма бюджетных ассигнований на исполнение государственных гарантий, целевой уровень кредитного рейтинга, тем роста государственных расходов, и т.д.

Программно-целевое управление государственным долгом имеет стратегический характер, так как базируется на долгосрочном планировании и прогнозировании социально-экономического развития государства, которое закладывается в основу бюджетного планирования [6, с. 145].

Характеризуя управление государственным долгом в узком смысле, данный процесс представляет собой определение условий выпуска отдельных займов, эмиссии и обращения долговых обязательств, организацию первичного размещения и вторичного рынка государственных ценных бумаг, организацию предоставления государственных гарантий, то есть конкретные мероприятия по размещению долговых обязательств, обслуживанию и погашению задолженности [7, с. 12]. На каждом из перечисленных этапов программно-целевое планирование бюджетных расходов позволяет определить границы государственной задолженности по видам долговых обязательств, а также обосновать целесообразность финансирования государственных программ за счет государственного долга.

Эмиссия государственных и муниципальных ценных бумаг может быть произведена не только в целях покрытия дефицита бюджета. Так, облигационное финансирование может быть использовано в качестве инвестиционного инструмента, если ресурсы, аккумулируемые в бюджет при размещении облигаций, будут направлены на финансирование государственных программ, в том числе инвестиционного и инновационного характера.

Таким образом, программно-целевое управление государственным долгом позволяет решить следующие задачи:

- принять наиболее рациональное решение об объеме государственных заимствований исходя из оптимально запланированного объема бюджетных расходов, обеспечивающих достижение приоритетных результатов.

Планирование расходов бюджета на основе программно-целевого метода позволяет минимизировать дефицит бюджета, а, следовательно, и объем государственных заимствований, привлекаемых с целью его финансирования.

- сформировать эффективную структуру государственного долга в части сочетания сроков обращения, объемов и валюты долговых обязательств, а также перечня кредиторов.

При этом «эффективная» структура государственного долга должна обеспечить поддержание объема долга на экономически безопасном уровне, минимизацию стоимости долга для государства и возможность своевременного исполнения и обслуживания обязательств в полном объеме;

- осуществлять выпуск и размещение государственных и муниципальных ценных бумаг с учетом их дальнейшего использования в качестве инвестиционных ресурсов в рамках государственных программ инвестиционного и инновационного характера («Развитие науки и технологий», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений на 2013-2030 годы», «Развитие транспортной системы», «Энергоэффективность и развитие энергетики», «Развитие атомного энергопромышленного комплекса», «Космическая деятельность России на 2013-2020 годы» и т.д.).

Такой подход позволяет получить мультипликативный эффект от применения программно-целевого метода в рассматриваемой сфере реализации государственной долговой политики, так как направлен, в том числе на повышение результативности деятельности органов государственной власти и, как следствие, эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы РФ.

Вместе с тем, основной проблемой программно-целевого управления в бюджетной сфере является его обособленность от бюджетного процесса.

Наиболее слабым среди этапов программно-целевого управления в методическом и методологическом плане является этап программно-целевого бюджетного планирования, а именно планирования финансовых параметров программных документов.

Незавершенность процессов внедрения программно-целевых механизмов управления приводит к реализации инструмента программ обособлено от процесса составления и исполнения программного бюджета.

В связи с этим на современном этапе необходимо реализовать следующие основные направления совершенствования управления на основе программно-целевого метода, в том числе в части планирования бюджетных расходов:

- повышение достоверности планирования ключевых элементов государственных программ (ожидаемые результаты программы, целевые индикаторы, объемы финансирования, сроки выполнения мероприятий и соответствующие непосредственные количественные результаты);

- повышение качества и упрощение структуры государственных программ;

- внедрение в государственные программы инструмента «приоритетных проектов»;

- совершенствование нормативной и методологической базы формирования государственных программ субъектов РФ, в том числе в части разграничения полномочий по установлению требований к программным документам со стороны федерального и регионального уровней;

- разработка методики оценки обоснованности планируемых расходов на реализацию программ на весь срок их действия с целью определения общих ресурсных ограничений в долгосрочной перспективе;
- использование результатов оценки обоснованности планируемого финансирования программы при согласовании и утверждении бюджетных расходов;
- формирование бюджетных заявок по программной структуре;
- доведение до главных распорядителей бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств и прогноза кассовых выплат в соответствии с графиком финансирования программных мероприятий;
- усиление роли и расширение полномочий ответственного исполнителя при планировании и распределении расходов в рамках соответствующей программы при одновременной персонализации ответственности;
- обеспечение учета результатов оценки эффективности и мониторинга реализации программ при формировании бюджета на очередной финансовый год и плановый период, в том числе разработка порядка принятия управленческих решений о сокращении начиная с очередного финансового года бюджетных ассигнований на реализацию программы, досрочном прекращении ее реализации, корректировке финансирования или досрочном прекращении подпрограмм, основных мероприятий или отдельных мероприятий программы.

Таким образом, в настоящее время в рамках развития программно-целевого управления основное внимание необходимо уделить встраиванию инструментов программно-целевого управления в бюджетный процесс, повышению качества, достоверности и обоснованности бюджетного планирования на основе программ.

Реализация предложенных мероприятий позволит повысить эффективность распределения и исполнения бюджетных расходов по приоритетным направлениям, создать гибкую, ориентированную на достижение запланированных результатов систему государственного управления, которая, в том числе сможет обеспечить достижение приемлемых и экономически обоснованных ориентиров в области риска и стоимости обслуживания государственного и муниципального долга, реализации программы государственных и муниципальных заимствований, обеспечении долгосрочной финансовой устойчивости государства и отдельных публичных правовых образований.

Список литературы / References

1. *Бородин Е.А., Мячина А.А.* Государственные ценные бумаги в современной России // Изв. ВолГТУ, 2015. № 15 (179). С. 20-25.
2. *Добролюбова Е.И., Южаков В.Н.* Методическое пособие по разработке (коррекции) и организации реализации государственных программ: учебно-методическое пособие / Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. 114 с.
3. *Егоров И.И., Черников О.С., Вишнякова Е.Н.* Оценка эффективности реализации госпрограмм. Опыт Тверской области / И.И. Егоров // Бюджет, 2015. № 1. С. 24-27.
4. *Макарова С.Н.* Целевые бюджетные программы: теория и практика. [Электронный ресурс]: Монография. Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2012.
5. *Матненко А.С.* Программно-целевой метод бюджетной деятельности: правовая характеристика // Вестник Челябинского гос. Университета, 2009. № 7 (145). Право. Вып. 18. С. 110-117.
6. *Поветкина Н.А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения. Монография / Н.А. Поветкина, // под ред. Кучерова И.И. Москва: Издательство Финансы, 2009. 520 с.
7. *Подвинская Е.С.* Перспективы использования конкретных видов ценных бумаг целевого назначения (государственных и гарантированных государством) для финансирования бюджетных программ // Финансы и кредит, 2001. № 18 (90). С. 10-18.
8. *Покровская Н.Н., Куриленко М.В.* Рынок государственных ценных бумаг в России: проблемы и перспективы развития // Наукоедение: интернет-журнал, 2016. № 4. Т. 8.
9. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».
10. Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».