

10.7. О ВОПРОСАХ ВНЕДРЕНИЯ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА НА ОСНОВЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПРИНЦИПА ПЛАНИРОВАНИЯ РАСХОДОВ

Басова Н.В., к.э.н., доцент кафедры
«Теория финансов»

*Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации*

В статье рассмотрены основные направления дальнейшего реформирования бюджетной системы в Российской Федерации на основании анализа нормативных правовых документов в области бюджетного законодательства. Раскрываются вопросы перехода к формированию программного бюджета на основе программно-целевого принципа планирования расходов бюджета. Определены задачи и основа программно-целевого принципа планирования расходов бюджета, в рамках государственных программ позволяющих ведомствам планировать свою деятельность, руководствуясь данными программами.

В ближайшее время Правительство РФ планирует внести достаточно серьезные поправки в Бюджетный кодекс РФ. Основные направления грядущих изменений касаются процесса перехода к формированию программного бюджета на основе программно-целевого принципа.

Правительство РФ, продолжая осуществлять реформу бюджетной системы Российской Федерации, стартовавшую еще в 2004 г., основные направления которой отражены в постановлении Правительства РФ «О мерах по вышению бюджетных расходов» от 22 мая 2004 г. №249 [2], предусматривающие осуществление масштабных преобразований в управлении государственными финансами, а также в постановление Правительства РФ «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ» от 2 августа 2010 г. №588 [3], послужило основанием для определения наиболее перспективного и приоритетного направления бюджетной реформы в настоящее время – переход к программному бюджету, в основу которого заложен программно-целевой принцип планирования, являющийся важнейшим инструментом бюджета ориентированного на результат. Основа программно-целевого принципа планирования выражается в следующем:

- в определении приоритетных направлений расходования бюджетных средств;
- в разработке взаимосвязанных мероприятий по достижению заданных целей.

Внедрение программного бюджета требует целого ряда существенных изменений в финансовой деятельности государства, в т.ч.:

- модернизации финансовых процессов;
- реорганизации административно-правовых структур;
- повышения профессионализма и внедрение новых компетенций в сфере осуществления финансовой деятельности и общественных финансов.

Следует отметить, что основные направления модернизации формирования бюджета предусматривают внесения поправок связанных с переходом к программному бюджету, начиная с 1 января 2013 г.

Программный бюджет в отличие от существующего в настоящее время способа планирования предполагает, расходы включены в программы, в свою очередь каждая программа своей целью прямо увязана с тем

или иным стратегическим итогом деятельности ведомства. Стратегический итог предполагает долгосрочную устойчивую выгоду для общества, зафиксированную документально на основе прогнозов и расчетов ведомства. При этом стратегические итоги деятельности ведомства увязываются с приоритетами и ожидаемыми результатами деятельности Правительства РФ [5].

Как отмечено в статье «Технология подготовки программного бюджета» переходе к новой, программно-целевой структуре бюджета в соответствии с которой в основу деятельности Правительства РФ будут положены государственные программы, позволит увязать деятельность каждого федерального органа исполнительной власти с приоритетами, зафиксированными в программных документах [5].

В соответствии с распоряжением Правительства РФ «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.» от 30 июня 2010 г. №1101-р [4] поставлены задачи переориентации деятельности администраторов бюджетных средств в отношении выделенных им ассигнований на достижение конечных, общественно значимых и измеримых результатов, например, перехода к программной структуре расходов бюджетов, широкому внедрению программно-целевых принципов организации деятельности органов власти, государственным, муниципальным заданиям для бюджетных учреждений. Такой подход призван обеспечить прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими (планируемыми) результатами их использования. Программно-целевой принцип бюджетного планирования позволяет не просто исходить из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых результатов деятельности администраторов бюджетных средств, но и осуществлять мониторинг и контроль достижения намеченных целей и результатов.

В настоящее время программно-целевое бюджетное планирование, как правило, осуществляется в форме целевых программ.

Как следует из ежегодного послания Президента РФ Федеральному Собранию «О Бюджетной политике в 2013-2015 гг.» [1] достижение основных целей социально-экономической политики при условии обеспечения общественного контроля за их достижением, а также формирования и исполнения бюджета должно осуществляться на базе государственных программ.

Согласно постановлению Правительства РФ «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ» от 2 августа 2010 г. №588 государственной программой является система мероприятий (взаимовязанных по задачам, срокам осуществления 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 безопасности.

Государственные программы будут включать в себя федеральные целевые программы (долгосрочные целевые программы) и подпрограммы, содержащие, в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти. Большая часть расходов бюджета будет охвачена государственными программами, что позволит ведом-

ствам планировать свою деятельность, руководствуясь данными программами. Разработка государственных программ должна исходить из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения. В случае если государственная программа направлена на достижение целей и решение задач по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов, то в рамках государственной программы может быть предусмотрено предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ.

Таким образом, внедрение программного бюджета позволит решить множество задач. Это определено тем, что государственная программа представляет собой комплексный документ, в котором определены основные направления финансовой политики, а также они увязаны со стратегией как государства в целом, так и отдельных направлений его экономической деятельности. При этом, государственная программа является инструментом комплексного программно-целевого планирования как направлений деятельности, а также способов необходимых для проведения этой деятельности, включая планирование расходов и других направлений государственной финансовой политики во взаимосвязи. Также, на практике, в государственной программе представлены итоги как плановых, так и фактически достигнутых результатов деятельности.

Определение состава и структуры государственных программ, распределение расходов между ними на долгосрочный период является инструментом реализации стратегии развития страны. Предполагается, что данное направление будет реализовано в долгосрочном прогнозе социально-экономического развития страны, ориентируя на его основе направления долгосрочной бюджетной политики. Согласно данной стратегии расходы бюджета на долгосрочный период будут также отражены в государственных программах. Следует отметить, что в рамках среднесрочного планирования бюджета на очередной финансовый год и плановый период, расходы бюджета будут планировать и на более длительные сроки, закрепив за каждой государственной программой ответственного исполнителя, таким образом, ориентируя исполнителя планировать направления развития отрасли за пределами среднесрочного бюджетного планирования.

На основании вышеизложенного, окончательно предлагается осуществить переход к «программному бюджету», начиная с федерального бюджета на 2014 г. и на плановый период 2015-го и 2016 гг., при чем его отдельные элементы уже должны быть задействованы в федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014-го и 2015 гг. Для правового обеспечения этих процессов необходимо внесение в 2012 г. комплексных поправок в бюджетное законодательство РФ.

До конца 2012 г. Правительство РФ должно утвердить следующие государственные программы РФ:

- «развитие здравоохранения»;
- «развитие образования»;
- «культура России»;
- «социальная поддержка граждан»;
- «развитие науки и технологий»;
- «развитие транспортной системы»;
- «развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»;
- «развитие авиационной промышленности»;
- «космическая деятельность России»;

- «развитие фармацевтической и медицинской промышленности»;
- «развитие судостроения»;
- «развитие электронной и радиоэлектронной промышленности»;
- «государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»;
- «государственную программу обеспечения доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ».

Это не полный перечень государственных программ РФ, остальные намечаемые к реализации в ближайшие годы государственные программы должны быть утверждены не позднее 1-го квартала 2013 г. [1].

Также в рамках модернизации бюджетной системы связанной с переходом к формированию и исполнению программного бюджета необходимо внедрение государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами.

Итак, переход к программному бюджету начнется в 2013 г. в целях формирования бюджета на 2014-2016 гг. уже в новом формате, а также до конца 2012 г. должны быть утверждены 18 госпрограмм (некоторые из которых отражены в Бюджетном послании Президента РФ перечислены выше), остальные будут утверждены в 2013 г.

В рамках разрабатываемой бюджетной стратегии предлагается определить верхние границы расходов на государственные программы, с обеспечением преемственности действующих программно-целевых инструментов. Федеральные целевые программы будут включены в состав государственных программ, таким образом, объемы их ассигнования будут учитываться в новой структуре государственных программ.

В настоящий момент принцип программно-целевого финансирования уже реализуется в параллели со сметным финансированием, например, в системе здравоохранения. Как отмечается рядом аналитиков, переход к программному бюджету на основе программно-целевого принципа планирования должен иметь плавный переходный период и необходимые условия для претворения его на практике. При этом сложностью внедрения программно-целевого метода планирования в современных российских условиях является необходимость стандартизации методологии составления государственных программ, однако недостаток опыта бизнес-планирования в ведомствах и учреждениях является причиной переноса сроков. Следует отметить, что методология формирования государственных программ РФ, реализующаяся в настоящий период времени, предполагает что государственная программа станет основным стратегическим документом в установленной сфере деятельности.

Наряду с позицией полной поддержки реализации программного бюджета в РФ, есть мнения, согласно которым полный отказ от ведомственно-сметных расходов бюджета на практике достаточно сложный процесс, так как всю совокупность расходов, которые сейчас осуществляются бюджетом, крайне сложно будет адекватно описать в рамках государственных программ. На основании учета данного фактора, возможно, что программно-целевая часть станет лишь приложением к основному бюджету [6].

Резюмируя вышеизложенную информацию, отметим, что переход к формированию программного бюджета

на основе программно-целевого принципа планирования его расходов является приоритетным направлением реформирования бюджетной системы, при этом он требует внесения достаточно серьезных поправок и доработок в законодательные документы, в которых четко должны быть определены способы и инструменты достижения поставленных целей. Модернизация бюджетной системы в этом направлении определяет необходимость внедрения государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами. Также необходимо разработать четкую систему стандартизации методологии составления государственных программ, позволяющих отказаться от практики определения направлений расходов на основе ведомственно-сметных расчетов.

Ключевые слова

Бюджет; бюджетная система; программный бюджет; государственные финансы; общегосударственные финансы; государственные программы; расходы бюджета; программно-целевой принцип планирования; финансовая политика; бюджетная политика.

Литература

1. О бюджетной политике в 2013-2015 гг. [Электронный ресурс] : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 28 июня 2012 г. Режим доступа: <http://news.kremlin.ru>.
2. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов (вместе с Концепцией реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 гг., Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 гг.) [Текст] : постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. №249 (ред. от 23 дек. 2004 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – №22. – Ст. 2180.
3. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ [Текст] : постановление Правительства РФ от 2 авг. 2010 г. №588 (ред. от 21 мая 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2010. – №32. – Ст. 4329.
4. Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. [Текст] : распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. №1101-р (ред. от 7 дек. 2011 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2010. – №28. – Ст. 3720.
5. Афанасьев М.П. и др. Технология подготовки программного бюджета [Текст] / М.П. Афанасьев, Б.И. Алехин, А.И. Кравченко, П.Г. Крадинов // Финансовый журнал. – 2010. – №3.
6. Новая газета [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ng.ru>.

Басова Наталья Владимировна

РЕЦЕНЗИЯ

В статье автором рассмотрены актуальные вопросы в сфере дальнейшего реформирования бюджетной системы Российской Федерации, которые связаны с переходом на программный формат составления бюджета, основанный на программно-целевом принципе планирования расходов бюджета. Автором проанализированы положения нормативно-правовых документов бюджетного законодательства, на основании которых выявлены приоритетные направления, цели и задачи реформирования бюджетной системы ориентированной на результат посредством внедрения программно-целевого принципа планирования расходов бюджета. Также на основании проведенного в статье анализа определены проблемы тормозящие процесс перехода на программное бюджетирование. В статье прослеживается оригинальный авторский подход к решению проблемы перехода на программный бюджет. Статья рекомендуется к публикации.

Молчанов И.Н., д.э.н., доцент кафедры «Экономика социальной сферы» Экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова