

УДК 336.512

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИИ

Терентьева Ирина ВикторовнаМуромский институт (филиал)
Владимирского государственного
университета имени Александра
Григорьевича и Николая
Григорьевича Столетовых*кандидат экономических наук, доцент*
*e-mail: terentieva-murom@yandex.ru***Лисина Евгения Викторовна**Муромский институт (филиал)
Владимирского государственного
университета имени Александра
Григорьевича и Николая
Григорьевича Столетовых
*студент**e-mail: LisinaEvgenia@yandex.ru*

Аннотация. В статье рассматриваются преимущества программного бюджетирования по сравнению с традиционным затратным подходом к планированию расходов бюджета. Анализируются особенности формирования программного бюджета Российской Федерации на современном этапе. Оценивается распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2011-2014 годы по направлениям государственных программ Российской Федерации. Выявляются основные проблемы внедрения программного бюджетирования в России в настоящее время.

Ключевые слова: программное бюджетирование, программный бюджет, государственная программа, эффективность расходов, результативность расходов.

В настоящее время актуальными являются вопросы повышения эффективности расходования бюджетных средств на всех уровнях власти. Существующая в России «затратная» модель управления государственными расходами не позволяет реализовать в полной мере эту задачу. Дальнейшее развитие бюджетной системы связано с внедрением новой модели управления государственными расходами – программного бюджетирования.

Переход к программному бюджету осуществляется в рамках Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. Использование программного подхода при подготовке бюджета представляет собой достаточно распространенную в развитых странах практику. Например, программные бюджеты принимаются в США и Франции. Программный бюджет дает ответ на вопрос, на какие цели, понятные обществу, расходуются бюджетные ресурсы.

Программное бюджетирование – процесс составления бюджета, ориентированного на достижение результатов от финансирования целевых программ посредством государственных расходов.

Общая цель программного бюджетирования – увязать расходы с результатами деятельности ведомств, выполняющих функции или оказывающих услуги в рамках своих обязательств. Программный бюджет предоставляет возможность не только оценить государственные ресурсы на достижение определенной цели, но и проанализировать их результативность в рамках конкретного мероприятия и сопоставить достигнутые результаты с затратами.

Программный бюджет имеет существенные отличия по сравнению с затратным бюджетом. Так, при программном бюджетировании финансирование программ осуществляется, исходя от ожидаемого результата и эффективности, а при традиционном бюджетировании расходные полномочия финансируются по нормативам затрат без учета результатов. Также при программном бюджетировании у распорядителей бюджетных средств расширяются полномочия по управлению бюджетными ресурсами, они несут ответственность за результаты деятельности и соответственно заинтересованы эффективно управлять бюджетными ресурсами. А при традиционном бюджетировании полномочия распорядителей бюджетных средств ограничены, они несут ответственность только за целевое использование бюджетных средств в соответствии с установленным планом. Такой подход не стимулирует повышение эффективности управления бюджетными ресурсами.

Таким образом, программное бюджетирование имеет следующие преимущества:

1. Упрощенная структура бюджета, повышение его прозрачности и доступности для всех заинтересованных лиц.
2. Более тесная связь бюджета со стратегическими целями.
3. Повышение эффективности и результативности деятельности отраслевых ведомств.
4. Оптимальное использование ограниченных бюджетных ресурсов.

Основной составляющей программного бюджета являются государственные программы.

Государственная программа – система мероприятий и инструментов, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития [4].

В 2011 году Минфин России впервые представил аналитическое распределение расходов бюджета по государственным программам. Всего сформирована 41 программа по 5 основным направлениям (таблица 1):

1. Новое качество жизни
2. Инновационное развитие и модернизация экономики
3. Обеспечение национальной безопасности
4. Сбалансированное региональное развитие
5. Эффектное государство

Табл. 1. Распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2011-2014 гг. по направлениям государственных программ Российской Федерации, млрд. рублей [3]

	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год
Всего по государственным программам (41 программа)	10 200,6	11 762,4	12 667,9	13 160,0
в % к общему объему расходов	92,5	96,4	94,3	92,1
I Новое качество жизни (13 программ)	4 588,1	5 623,8	5 847,4	5 841,2
II Инновационное развитие и модернизация экономики (17 программ)	1 781,6	1 837,8	1 832,6	1 844,9
III Обеспечение национальной безопасности (2 программы)	1 876,0	1 977,3	2 438,5	2 758,4
IV Сбалансированное региональное развитие (4 программы)	818,1	744,7	621,4	554,9
V Эффективное государство (5 программ)	1 136,8	1 578,8	1 927,9	2 160,5

Доля программной части в общих расходах федерального бюджета в 2011 году составила 92,5%, а на 2012 год запланирована на уровне 96,4%. В последующие годы ожидается незначительное снижение этого показателя (таблица 1). Оставшаяся, непрограммная часть (3,6% в 2012 г.) включает такие расходы бюджета, как обеспечение деятельности Генеральной прокуратуры, Счётной палаты, Центризбиркома, Государственной Думы и Совета Федерации, Управления делами Президента, судов и ряда других госструктур.

Структура финансирования государственных программ по основным направлениям представлена на рисунке 1. Основная доля приходится на программы, сформированные в рамках направления «Новое качество жизни» (48%). Данное направление включает в себя 13 программ, таких как развитие здравоохранения, развитие образования, социальная поддержка граждан, развитие пенсионной системы и др. Наибольшую долю в расходах по этому направлению занимают: развитие пенсионной системы (48%), социальная поддержка граждан (16%) и обеспечение общественного порядка и противодействие преступности (15%). На программы развитие образования и здравоохранения приходится только по 7%.



Рис. 1. Структура финансирования государственных программ по основным направлениям

Анализ динамики финансирования государственных программ по основным направлениям на период 2011-2014 гг. показал, что существенный рост расходов запланирован по направлениям «Эффективное государство» и «Обеспечение национальной безопасности» (рисунок 2). Ежегодное сокращение расходов наблюдается по направлению «Сбалансированное региональное развитие».

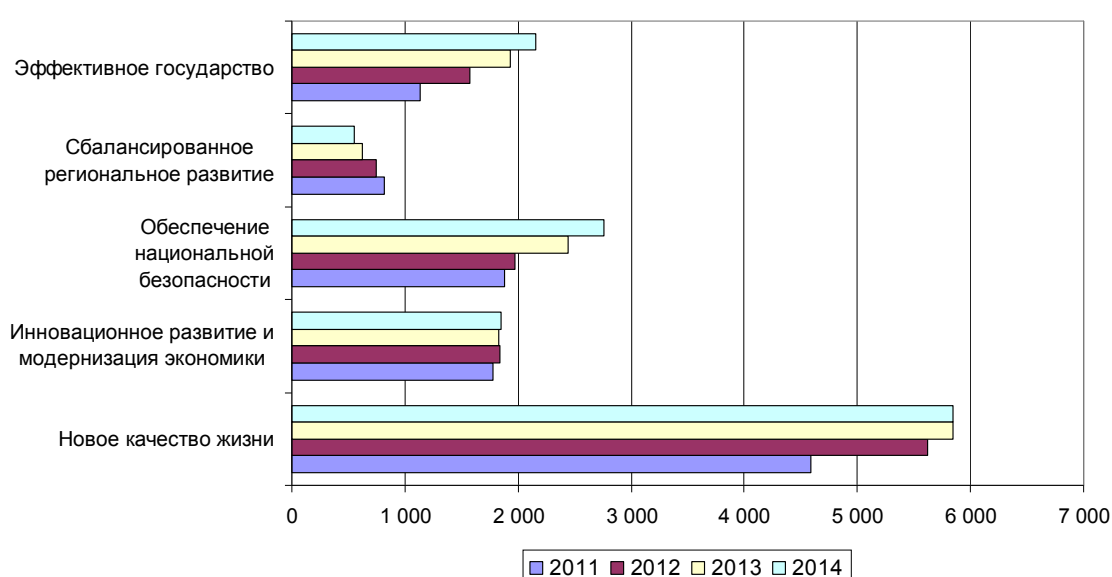


Рис. 2. Динамика финансирования государственных программ по основным направлениям на период 2011-2014 гг.

В настоящее время внедрение программного бюджетирования происходит также на региональном и муниципальном уровне [5]. Анализ показывает, что на региональном уровне пока преобладает затратное бюджетирование: так, у 48% регионов доля расходов, формируемых в рамках программного бюджетирования, не превышает 20% общих расходов бюджета (рисунок 3). В то же время имеются регионы с очень высокой долей программной части в расходах бюджета: Тверская область (97,7%) и Республика Карелия (99,23%) [2].

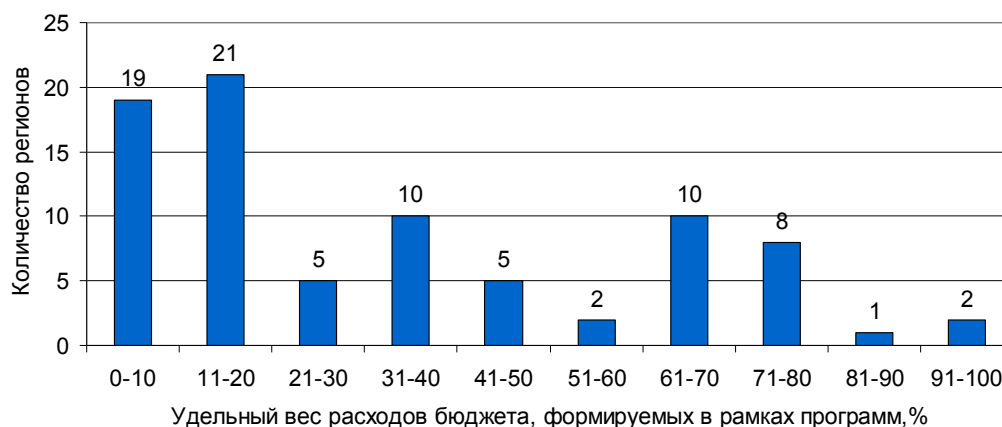


Рис. 3. Распределение регионов России по доле программной части в расходах бюджета.

Рассмотрим основные проблемы внедрения программного бюджетирования на современном этапе:

1. Программный бюджет пока не сформирован, имеется только аналитическое распределение расходов федерального бюджета по названиям будущих программ.

В настоящее время удалось только согласовать на межведомственном уровне перечень названий государственных программ и дать примерную оценку стоимости каждой из них, исходя из сложившейся структуры расходов.

2. Госпрограммы еще только находятся в стадии разработки.

В августе 2011 г. было разработано 18 госпрограмм. По большей же части программ кроме названия, объема финансирования и перечня исполнителей, ничего нет. Не определены цели, задачи, не разработаны подпрограммы, не определены мероприятия, которые нужны конкретным исполнителям, для понимания того, что им следует делать.

3. Актуальным остается вопрос – до какой степени доводить разбивку бюджета по программному принципу?

Нужно ли, например, в госпрограммы включать многочисленные текущие расходы бюджета, направленные на финансирование функционирования ряда министерств и ведомств, или трансферты во внебюджетные государственные фонды, которые в настоящее время составляют более одной пятой общей суммы расходов федерального бюджета.

4. Сложности согласования госпрограмм

Госпрограммы внутри себя содержат большую и сложную иерархию: они объединяют все действующие федеральные целевые программы и подпрограммы, а последние включают в себя ведомственные целевые программы и основные мероприятия, что усложняет их согласование. На межведомственное согласование проекта каждой госпрограммы уходит до 9 месяцев ввиду большого количества исполнителей [1].

5. Слабая координация с регионами, государственными внебюджетными фондами, государственными корпорациями при разработке госпрограмм

В большинстве случаев госпрограммы все еще рассматриваются разработчиками скорее как инструмент деятельности федеральных органов

исполнительной власти, не предполагающий координации работы с субфедеральными органами исполнительной власти и организациями, существенно влияющими на достижение целей госпрограммы.

В целом, несмотря на то, что вопросов внедрения программного бюджета пока больше, чем ответов, следует признать позитивный характер этого процесса: для повышения эффективности госуправления нужно развивать такую форму, которая связывает бюджетные средства с целевыми ориентирами развития страны. Первые шаги в этом направлении уже сделаны. Теперь необходимо, чтобы в формировании программного бюджета основными действующими лицами стали министерства и ведомства, которые будут планировать, что именно они должны сделать за бюджетные деньги, и каких измеримых результатов достичь.

Список литературы:

1. Дементьев В., Чернявский А. Страдания по госпрограммам // Новый КГБ (Комментарии о Государстве и Бизнесе). – 2011. – № 2. – Режим доступа: http://opesc.ru/data/2011/08/16/1233316507/KGB_02f.pdf
2. Мониторинг финансового положения и качества управления финансами субъектов РФ и муниципальных образований. Результаты оценки качества управления региональными финансами в 2010 году [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.minfin.ru>
3. Основные подходы к формированию федерального бюджета на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.minfin.ru>
4. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
5. Терентьева, И.В. Внедрение бюджетирования по результатам на муниципальном уровне // Современная экономика: проблемы, тенденции, перспективы [Электронный ресурс]. – 2010. – № 3. – Режим доступа: <http://www.mivlgu.ru/content/arkhiv-vypuskov-za-2008-2010-gg>

PROBLEMS AND PROSPECTS OF THE INTRODUCTION OF PROGRAM BUDGETING IN RUSSIA

Terentieva Irina Victorovna

Lisina Eugenia Victorovna

Murom Institute (branch) of Vladimir State University name after Aleksandr Grigorevich and
Nikolay Grigorevich Stoletovs

Abstract. The article considers the advantages of program budgeting in comparison with the traditional approach to the planning of budget expenditures. Analyzes the specifics of the program budget of the Russian Federation at the modern stage. Analyses the distribution of budget allocations from the Federal budget for 2011-2014 on the directions of state programs of the Russian Federation. Identifies the main problems of the introduction of program budgeting in Russia at the present time.

Key words: program budgeting, program budget, the state program, expenditure efficiency, effectiveness of the expenses.