

УДК 336.14

Подгайная О. С.
Podgaynaya O. S.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

STATE PROGRAMS AS INSTRUMENT OF BUDGET OUTLAYS INCREASE

В статье рассматривается переход федерального бюджета на программный принцип планирования и исполнения бюджета, государственные программы, основные направления бюджетной политики. В работе также представлены направления для повышения эффективности и реализации государственных программ.

Transition of the federal budget to the program principle of planning and budget implementation, state programs, the main directions of the budgetary policy are considered. In the article the guidelines for increasing the effectiveness and implementation of government programs are presented.

Ключевые слова: программный бюджет, государственная программа, бюджетные расходы, основные направления бюджетной политики.

Keywords: program budget, state program, budget outlays, main directions of budgetary policy.

Вопросы о внедрении «программного бюджета» были заложены еще в 2004 г., когда министром финансов России А. Л. Кудриным был начат новый этап в развитии бюджетной реформы, который заключался во внедрении бюджетирования, ориентированного на результат.

В 2010 г. возобновились разговоры о «программном бюджете», когда 14 мая 2010 г. на совместном заседании коллегий Министерства финансов и Министерства экономического развития России Председатель Правительства России В. В. Путин заявил: «По сути, речь идет о коренных переменах в организации государственного управления. О переходе к новой, программно-целевой структуре бюджета. В основу деятельности Правительства будут положены государственные программы. Это позволит увязать деятельность каждого федерального органа исполнительной власти с приоритетами, зафиксированными в наших программных документах. Каждый государственный рубль должен быть нацелен на конечный результат» [11].

После чего Бюджетным Посланием Президента РФ Федеральному собранию от 28.06.2012 г. «О бюджетной политике в 2013–2015 годах» указано, что для достижения целей социально-экономической политики и обеспечения общественного контроля за их достижением, формирование и исполнение бюджета должно осуществляться на базе государственных программ [5].

Таким образом, осуществление перехода на «программный бюджет» было предусмотрено начать с федерального бюджета, а далее применять как на региональном, так и на местном уровнях.

Программный бюджет – это инструмент программно-целевого управления бюджетными расходами, предусматривающий распределение бюджетных средств исходя из приоритетных целей и задач социально-экономического развития.

Таким образом, основным инструментом повышения эффективности бюджетных расходов, для обеспечения открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти, а также для обеспечения долгосрочных целей социально-экономического развития, являются государственные программы [1].

Государственная программа представляет собой документ стратегического планирования, который содержит совокупность планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих эффективное достижение поставленных целей и решение предусмотренных под эти цели задач социально-экономического развития [6].

Перечень государственных программ РФ формируется исходя из стратегии социально-экономического развития РФ, отраслевых документов стратегического планирования РФ и с учетом основных направлений деятельности Правительства РФ.

Также стратегия социально-экономического развития Российской Федерации является основой для формирования и корректировки перечня государственных программ.

Так как переход на «программный бюджет» был осуществлен не такой продолжительный период времени, то, с нашей точки зрения, целесообразно обозначить ожидаемые эффекты от внедрения государственных программ. Деятельность каждого министерства и ведомства соответствующего бюджета должна быть увязана с общими приоритетами развития, а также достижениями стратегических целей как федерального, так и соответствующего уровня бюджетной системы. Так же внедрение «программного бюджета» должно позволять проводить более жесткую бюджетную политику, то есть целенаправленное использование бюджетных средств на определенные цели с доведенными бюджетными ассигнованиями. И самое, на наш взгляд, важное – это достижение повышения качества управления бюджетными средствами.

В России по итогам реализации бюджетной политики страны на соответствующий год реализуется формирование и утверждение бюджетной политики РФ три года – очередной финансовый год и плановый период.

В основных направлениях бюджетной политики на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг. одной из приоритетных задач бюджетной политики, определяющих стратегию развития страны относится интеграция бюджетного планирования в процесс формирования и реализации долгосрочной стратегии развития страны. Данную задачу полагалось решать путем полномасштабного внедрения программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и, соответственно, программных бюджетов. В части государственных программ конкретных задач выделено не было [8].

Федеральный бюджет на 2012–2014 гг. предполагалось разрабатывать и исполнять в увязке с корректировкой концепции долгосрочного развития РФ на период до 2020 г. при одновременном формировании государственных программ РФ и подготовкой к переходу, начиная с 2013 г., к «программному бюджету». Указанная задача в 2013 г. не была реализована, так как расходы федерального бюджета были сформированы не в «программном» разрезе, а в разрезе классификации расходов федерального бюджета.

Соответственно, предполагалось, что бюджетные параметры на 2012–2014 гг., а также положенные в их основу показатели прогноза социально-экономического развития РФ на этот период составили бы «отправную точку» для разработки и утверждения в 2012 г. первого долгосрочного экономического прогноза и увязанной с ним долгосрочной бюджетной стратегии, а также основных государственных программ РФ.

При этом в рамках подготовки к переходу к «программному бюджету» с 2012 г. планировалось создать новую классификацию видов расходов федерального бюджета, обеспечивающую, при сохранении всей необходимой бюджетной информации, ее систематизацию в увязке с формируемыми государственными и ведомственными программами.

В основных направлениях бюджетной политики на 2013–2015 гг., а также до 2018 г. было предложено продолжать реализацию потенциала повышения эффективности бюджетных расходов. В целях повышения эффективности расходов была запланирована разработка новой Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. [9].

Основной целью бюджетной политики на 2013 г. и среднесрочную перспективу было обозначено обеспечение условий для формирования и исполнения федерального закона о федеральном бюджете на 2014–2016 гг. в программном формате.

В части государственных программ на их финансовое обеспечение на период до 2020 г. была поставлена задача определить предельные объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также выделена задача по формулировке основных подходов к структурным реформам, путем увязки их с объективными бюджетными ограничениями, и другие меры, направленные на повышение эффективности бюджетных расходов.

Стоит отметить, что ключевым направлением деятельности Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов в 2014 г. и первом полугодии 2015 г. стал анализ эффективности бюджетных расходов в разрезе основных мероприятий государственных программ, а также выработка согласованной позиции по их корректировке и перераспределению объемов финансирования в пользу тех мероприятий, которые отвечают критериям наибольшей эффективности и обеспечивают ускоренное социально-экономическое развитие России. Это направление было выполнено только отчасти – в 2014 г. была утверждена методика оценки эффективности бюджетных расходов. Методика позволяет дать оценку экономности бюджетных расходов путем осуществления анализа полноты и качества проведенных мероприятий и процедур, направленных на обеспечение использования наименьшего объема бюджетных средств, необходимого для реализации утвержденных в составе соответствующих государственных программ мероприятий и соответствующих бюджетных ассигнований, предусмотренных в непрограммной части [4].

Одной из основных задач ближайших лет по повышению эффективности бюджетных расходов является повышение эффективности и результативности имеющихся инструментов программно-целевого управления и бюджетирования.

В самом общем виде программно-целевое управление расходами бюджетов бюджетной системы можно сформулировать как один из методов управления, при котором совершившиеся расходы связываются с ожидаемой отдачей от этих расходов, с их социальной и экономической эффективностью.

Программно-целевой метод управления расходами бюджета заключается в управлении бюджетными расходами, при котором формирование расходной части бюджета осуществляется, исходя из достижения определенных целей с последующей оценкой результатов их достижения и корректировкой действий в отношении программных мероприятий [3].

В целях обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов, определения финансовых возможностей для реализации государственных программ с 2015 г. в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ) были внесены изменения, в части установления требования о разработке и представлении в законодательные органы проекта долгосрочного бюджетного прогноза одновременно с проектом бюджета.

Федеральный бюджет, начиная с 2014 г., был осуществлен на основе государственных программ, причем стоит заметить не в полном объеме. Так, показателями государственных программ были охвачены около 57 % расходов федерального бюджета (неохваченными остались расходы на обеспечение обороноспособности страны, развитие Крымского федерального округа, межбюджетные трансферты бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации, деятельность законодательных и судебных органов и ряд других расходов).

Таким образом, был осуществлен запланированный переход на принцип планирования и исполнения федерального бюджета в программном формате.

Были внесены изменения в БК РФ в части государственных программ, касающиеся необходимости одновременного представления в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и проектов паспортов (изменений в паспортах) государственных программ.

Повышение эффективности бюджетных расходов остается актуальным на протяжении долгих лет. Сегодня главный вызов связан с нахождением баланса между усложняющимися

задачами государственной политики и установленными на новом, более низком уровне бюджетными возможностями. Существенный резерв повышения эффективности бюджетных расходов лежит в области подготовки бюджетных решений. В борьбе за эффективное использование бюджетных средств становится необходимым смещение акцента на оценку обоснованности принятых решений. Тем самым, необходимо активно применять оценку эффективности бюджетных расходов не по факту свершившихся расходов, а уже на стадии их планирования.

Для решения проблемы повышения эффективности бюджетных расходов федерального бюджета предлагается ежегодно выявлять и снижать неэффективные виды расходов.

Как уже было отмечено ранее, главным инструментом, который призван обеспечить повышение результативности и эффективности бюджетных расходов должны стать государственные программы.

В настоящее время отсутствует полноценная система стратегических документов взаимосвязанная с государственными программами, которые задавали бы актуальные приоритеты социально-экономического развития и государственной политики в сферах реализации соответствующих государственных программ, как того требует Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В то же время в действующей нормативной и методической базе в части формирования и реализации государственных программ отсутствуют требования об обязательном отражении в них показателей стратегических документов и их целевых значений.

Необходимо обеспечить обязательное отражение в государственных программах показателей стратегических документов и их целевых значений. Это позволит достичь полноценной взаимоувязки данных документов.

К проблемам действующей системы государственных программ РФ можно отнести неполное отражение финансовых ресурсов и иных инструментов государственной политики, влияющих на достижение целей госпрограмм. Не все утвержденные государственные программы реально отражают финансовое наполнение, тем самым они не достигают поставленных стратегических целей. В данном случае необходимо включить все инструменты государственной политики в государственные программы: от правового регулирования до контрольно-надзорных функций.

Особое внимание нужно уделить налоговым льготам, которые также являются одним из источников финансового обеспечения программ. По сути, налоговые льготы – это налоговые расходы бюджетов. Необходима их оценка и оптимизация с точки зрения влияния на экономику, на достижение программных целей [2].

Показатели государственных программ не позволяют проводить реальную оценку достижений запланированных результатов государственной политики.

Показатели государственных программ, а также их значения устанавливаются самими ответственными исполнителями соответствующих программ, что позволяет им сделать выбор наиболее «удобных» показателей (например, прогнозирование заранее очевидной динамики исполнения, не зависящей от качества реализации государственной программы), а также задавать «комфортные» значения данных индикаторов, которые наверняка будут перевыполнены.

Для устранения ложных показателей оценки качества государственных программ необходимо рассмотреть вопрос о создании внешнего аудита их эффективности, который не позволит ответственным исполнителям программ создавать заведомо неверные показатели качества.

В ряде государственных программ наблюдается ненадлежащее определение сферы их реализации. Так, возможна ситуация искусственного включения деятельности в государственную программу, не включенную в данную программу. Например, в государственной программе «Содействие занятости населения» выделены две подпрограммы, которые напря-

мую не относятся к поддержке занятости населения. К ним относятся: подпрограмма «Внешняя трудовая миграция» и подпрограмма «Оказание содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом». Перечисленные подпрограммы являются отдельными государственными программами [7]. Необходимо провести комплексную ревизию всех государственных программ с целью выявления повторяющихся, дублирующихся подпрограмм, включенных в разные программы.

Формирование федерального бюджета в разрезе государственных программ не было реализовано в полном объеме, не произошел охват всех видов расходов государственными программами.

Согласно данным Основных направлений бюджетной политики на 2015–2017 гг., расходы на непрограммные направления деятельности будут увеличиваться до 2017 г. К тому же, если рассматривать структуру расходов федерального бюджета, то наблюдается снижение доли программных расходов с 54,5 % в 2015 г. до 50,1 % в 2018 г. в общем объеме расходов федерального бюджета, что обусловлено опережающими темпами роста расходов на развитие пенсионной системы и обеспечение обороноспособности страны, до настоящего времени не включенных в государственные программы [10].

Наблюдая такую тенденцию по снижению показателей доли программных расходов бюджета, можно сделать вывод, что федеральный бюджет не будет сформирован и реализован в полном объеме в программном принципе. К тому же стоит отметить, что государственная программа «Развитие пенсионной системы» была запущена с 2015 г., а по данным, приведенным выше, наблюдается снижение доли программных расходов в 2018 г. Необходимо, чтобы все виды расходов федерального бюджета были сформированы под государственные программы, иначе принцип формирования и исполнения бюджета в программном разрезе будет нарушен.

Таким образом, проанализировав основные направления бюджетной политики за ряд лет, можно сделать вывод, что переход федерального бюджета на программный принцип планирования и исполнения бюджета был запланирован в 2013 г., но был реализован в 2014 г. Главным инструментом, призванным обеспечить повышение результативности и эффективности бюджетных расходов, являются государственные программы. Для повышения эффективности и реализации государственных программ, предполагается осуществление следующих мер:

- активное применение оценки эффективности бюджетных расходов на стадии планирования расходов;
- ежегодное выявление и снижение неэффективности различных видов расходов;
- обязательное отражение в государственных программах показателей стратегических документов и их целевых значений;
- обеспечение полноты отражения всего комплекса мер и инструментов государственной политики;
- рассмотрение вопроса о создании внешнего аудита эффективности государственных программ;
- осуществление комплексной ревизии подпрограмм, включенных в разные государственные программы;
- формирование всех видов расходов федерального бюджета в разрезе государственных программ.

Остается надеяться, что все обозначенные выше меры будут реализованы в ближайшей перспективе и проблема повышения эффективности бюджетных расходов перейдет в разряд второстепенных.

Литература

1. Губанова Е. Е. О переходе на «программный» бюджет // Молодой ученый. 2013. № 10. С. 302.
2. Заседание Государственного совета : официальный сайт Президента России. URL: <http://special.kremlin.ru/events/president/transcripts/19359> (дата обращения: 27.10.16).
3. Исакова А. Р. Содержание и инструменты программно-целевого управления бюджетными расходами // International scientific review. 2015. № 3 (4). С. 40–43
4. Критерии и методика оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей, определенных видом расходов. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwiG0MfpifnPAhXlC5oKHVZDDLIQFggmMAE&url=http%3A%2F%2Fgov.cap.ru%2FUserFiles%2FForgs%2FGrvId_65%2Fkriterii_i_metodika_ocenki_effektivnosti_byudzhethnih_rashodov.doc&usg=AFQjCNENBw85h3sbVIkhnQySjf26i0UtGw&bvm=bv.136593572,d.bGg (дата обращения: 28.10.16).
5. О бюджетной политике в 2013–2015 годах : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 28.06.2012 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (действующая редакция, 2016). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года : Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Основные направления бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов (утв. Минфином РФ). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов (утв. Минфином РФ). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов (утв. Минфином РФ). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Финамаркет. Закрывать старые места // Интерфакс. 2010. URL: <http://www.interfax.ru/business/136829> (дата обращения: 27.10.16).