

Межбюджетные отношения

УДК 336.532.1

ОБЛАСТНОЙ ПРОГРАММНЫЙ БЮДЖЕТ: НЕОБХОДИМОСТЬ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ

*Д.В. ДЕМЕНТЬЕВ,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры
финансов и налоговой политики
E-mail: ddw68@yandex.ru
Новосибирский государственный
технический университет*

Последствия мирового финансового кризиса 2008 г., экономические санкции в отношении отдельных секторов российской экономики (а по существу – в отношении некоторых субъектов Федерации) делают совершенно очевидной актуальность проблемы результативного (программного) бюджетного планирования в целях выполнения государством и регионами России своих социальных обязательств перед населением. Программный бюджет должен способствовать более эффективному использованию ограниченных государственных материальных и денежных ресурсов. Бюджетные расходы страны, нормативно оформленные в виде «государственных программ», должны в итоге выразиться в увеличении темпов роста экономики, т.е. в повышении уровня жизни граждан Российской Федерации.

На материалах областного бюджета Новосибирской области за 2012–2014 гг. рассмотрен прогнозируемый и фактический процесс перехода к планированию расходов бюджета на основе государственных и ведомственных целевых программ.

С помощью общенаучных методов проанализирована структура расходов областного бюджета Новосибирской области, определены тенденции развития программного бюджетного планирования и доли непрограммных расходов.

Предлагается внести поправки в Бюджетный кодекс РФ, бюджетную классификацию адаптировать к отражению ассигнований в целом по программе (без деления на разделы и подразделы), ежегодно обнародовать в приложении к закону об исполнении бюджета результаты финансирования

государственных программ с указанием плановых ассигнований. При этом оценку эффективности использования бюджетных средств имеет смысл проводить только при наличии приспособленных к регионам целевых индикаторов.

Сделан вывод о том, что переход на программный принцип планирования бюджетных расходов автоматически не обеспечивает повышения результативности использования бюджетных средств и получения программных (целевых) результатов.

Ключевые слова: государственные программы, ведомственные целевые программы, эффективность реализации целевых программ, результативность реализации целевых программ

Прошло десять лет, после того как в рамках реформирования бюджетного процесса впервые были сформулированы принципы бюджетирования, ориентированного на результат, что означало необходимость изменения методики определения плановых расходов и оценки использованных бюджетных средств. Так, в постановлении Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» в качестве основного направления совершенствования бюджетного процесса назван переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и

фактическими или планируемыми результатами их использования. Необходимость внедрения программного бюджета также была обусловлена решением задач по интеграции стратегического и бюджетного планирования.

В бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 гг. указано, что «...в 2014–2015 годах должен быть завершен переход к программно-целевым методам стратегического и бюджетного планирования... Пора уходить от ставшего уже привычным измерения исполнения бюджета лишь фиксацией расходов средств на те или иные цели. Критерием должно стать достижение целей социально-экономической политики, на финансовое обеспечение которых направляются бюджетные средства»¹.

Применение программно-целевого подхода в бюджетном планировании предполагает повышение эффективности использования бюджетных средств и планирование расходов в зависимости от необходимых результатов. Этот метод призван обеспечить прозрачную взаимосвязь между утвержденными ресурсами и достижением поставленных целей. Прогнозируемые результаты по программам должны быть измеряемыми, т.е. необходима оценка фактически полученных результатов и их сравнение с прогнозируемыми.

Состояние региональных бюджетов многих субъектов Российской Федерации в последние десять лет характеризуется перманентным либо постоянным дефицитом и ростом расходов по обслуживанию государственного долга, а потому вопросы повышения результативности (эффективности) использования средств в условиях ограниченных бюджетных ресурсов имеют особое практическое значение.

Важно разобраться в правильности утверждения о необходимости широкого применения программ при составлении регионального бюджета и в средствах достижения наиболее эффективного использования бюджетных средств.

Можно ли однозначно утверждать в настоящее время, что программно-целевой метод является новацией в бюджетном планировании и действительно обеспечивает только рациональные и разумные расходы бюджета? Как же реально обстоят дела на практике, и каковы результаты применения

¹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 28.06.2012 «О бюджетной политике в 2013–2015 годах». URL: <http://news.kremlin.ru>.

программного принципа формирования областного бюджета? Автор попытается найти ответы на эти вопросы, анализируя содержание отдельных целевых программ и показатели областного бюджета Новосибирской области.

В процессе рассмотрения областного бюджета Новосибирской области за 2004–2014 гг. определено, что программно-целевой метод планирования бюджетных расходов начал применяться уже с 2005 г. и становился все более популярным. Так, в расходах областного бюджета на 2005 г. были утверждены ассигнования в разделе «Национальная экономика» по шести областным программам, в разделах «Образование» и «Социальная политика» – по четырем областным целевым программам в каждом из этих разделов. В распоряжении администрации² Новосибирской области от 22.10.2009 № 459-ра переход на программный бюджет был обозначен как приоритетная задача исполнительных органов власти.

В Порядке принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ Новосибирской области, их формирования и реализации³ (далее – Порядок) достаточно четко сформулированы требования к разработке таких программ, установлена их структура, приведены все основные формы, необходимые для создания программы документов, формулы по интегральной оценке эффективности реализации программ на основе интегральной оценки результативности реализации программы. Расчет интегральной оценки результативности осуществляется путем сопоставления фактических значений целевых индикаторов к плановым показателям, т.е. первоначально определяется результативность программ. В Порядке рекомендуется сравнивать интегральные оценки за отчетный год с интегральными оценками за предыдущий год и на основе этого определять динамику эффективности реализации программ. Можно считать, что в области создана методическая база по разработке и

² Распоряжение администрации Новосибирской области от 22.10.2009 № 459-ра «О расширении практики применения ведомственных и долгосрочных целевых программ как основных инструментов программно-целевого планирования бюджетных расходов Новосибирской области». Документ опубликован не был.

³ Постановление правительства Новосибирской области от 30.01.2012 № 42-п (ред. от 22.04.2014) «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ Новосибирской области, их формирования и реализации».

оценке государственных и ведомственных целевых программ. Здесь, кстати, нужно отметить, что в научной литературе для оценки бюджетных расходов часто применяются термины «эффективность» и «результативность», которые по сути являются синонимами. Тем не менее в толковании данных понятий есть некоторые смысловые различия. Поэтому в названном постановлении результативность определяется путем сопоставления фактических показателей с плановыми, а показатель эффективности использования бюджетных средств должен включать (синтезировать) целый ряд взаимосвязанных показателей, позволяющих определить реальный эффект от использования бюджетных средств. Особенно сложно формализовать и подсчитать эффект от использования средств, направляемых на стимулирование развития отраслей экономики и на социальные нужды. До сих пор не создана научная методика оценки эффективности в этой сфере, поэтому автор полагает, что целесообразно ограничиться показателями результативности, т.е. оценивать путем сравнения фактических результатов с плановыми. При этом главным условием следует считать возможность объективной количественной оценки планируемых результатов в программах.

В 2012 г. областным правительством был утвержден Порядок разработки и утверждения государственных программ⁴, хотя в БК РФ такие программы не были предусмотрены. В документе рекомендовалось утверждать государственные программы на шесть и более лет, но в этих условиях бюджетное финансирование мероприятий должно делиться на утвержденное и прогнозное, так как бюджеты всех уровней утверждаются на три года. До 2014 г. в расходах областного бюджета предусматривались ассигнования по разным видам программ: долгосрочным целевым, ведомственным целевым, федеральным, государственным и просто по программам. С текущего года в областном бюджете предусмотрены расходы только по государственным и ведомственным целевым программам.

В настоящее время при подготовке областных нормативных документов исполнительный орган власти руководствуется положениями ст. 179 и 179.3 Бюджетного кодекса РФ, в которых определены основные требования к государственным програм-

мам РФ и субъектов Федерации, муниципальным программам, а также указано, что в бюджетах всех уровней «...могут предусматриваться бюджетные ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ, разработка, утверждение и реализация которых осуществляются в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией».

В связи с этим в марте 2014 г. постановлением правительства Новосибирской области⁵ утвержден новый Порядок принятия решений о разработке государственных программ, их формировании и реализации.

Содержание государственных целевых программ не определено в Бюджетном кодексе РФ, но их структура должна быть сопоставима во всех субъектах Федерации. Бюджетный процесс, строго регламентируемый Бюджетным кодексом РФ, не может допускать альтернативных подходов и мнения, что вытекает из требований принципа единства бюджетной системы. Следовательно, структура государственных целевых и ведомственных целевых программ должна быть идентичной во всех субъектах Российской Федерации, это необходимо для составления консолидированного бюджета РФ и отчетов о его исполнении. Важно применять во всех субъектах Федерации одинаковые методы оценки ожидаемых результатов по идентичным программам, независимо от наличия самостоятельных правомочий по разработке и утверждению программ.

Структура ведомственных целевых программ определена в соответствующем положении⁶. В нем указан порядок разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ, направленных на осуществление государственной политики в установленных сферах деятельности субъектами бюджетного планирования и на обеспечение результативности расходов бюджетов. Ведомственные целевые программы базируются на

⁵ Постановление правительства Новосибирской области от 28.03.2014 № 125-п (ред. от 18.06.2014) «О Порядке принятия решений о разработке государственных программ Новосибирской области, а также формирования и реализации указанных программ».

⁶ Постановление Правительства РФ от 19.04.2005 № 239 (ред. от 22.11.2013) «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».

⁴ Постановление правительства Новосибирской области от 26.09.2012 № 449-п «Об утверждении Порядка разработки, утверждения и реализации государственных программ Новосибирской области» // Советская Сибирь. 2012. № 183.

системе целей, задач и показателей деятельности субъектов бюджетного планирования и отражаются в докладах о результатах и основных направлениях бюджетного планирования. Ведомственная целевая программа представляет комплекс взаимоувязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления мероприятий, реализуемых главным распорядителем бюджетных средств и обеспечивающих решение отраслевых задач.

Таким образом, в соответствии с действующими нормативными актами государственные и ведомственные целевые программы утверждают высшие исполнительные органы власти, а бюджет утверждается высшим представительным органом. Здесь уже возникает необходимость уточнения бюджетных полномочий участников бюджетного процесса. Что же получается на практике сейчас? Правительство области, отдельные ведомства разрабатывают и утверждают соответствующие государственные и ведомственные целевые программы на пять и более лет. В них определены суммы финансирования по годам и мероприятиям, а также источники финансирования, которые при этом не утверждены еще в областном бюджете.

В таких случаях источники финансирования нельзя считать реальными и обоснованными, до тех пор пока они не будут утверждены законом о бюджете. Только в период рассмотрения и обсуждения проекта областного бюджета областное Законодательное собрание должно подтвердить обоснованность и реальную возможность финансирования предусмотренных в программах бюджетных расходов, либо выразить необходимость уточнения сумм.

Кроме того, важно учесть и тот момент, что в государственных и ведомственных целевых программах часто предусматриваются ассигнования из бюджетов всех уровней и внебюджетных источников. В этих ситуациях необходимо также иметь подтверждение готовности местных органов власти финансировать из муниципальных бюджетов соответствующие мероприятия по конкретным программам.

Все отмеченное означает, что на этапе утверждения целевых программ разработчики должны иметь утвержденные ассигнования в соответствующих бюджетах по соответствующим программам, либо указывать в программах прогнозные значения объемов и источников финансирования. Сейчас ошибки и просчеты по источникам финансирования

программ выявляются, как правило, в процессе исполнения бюджета, поэтому в программы и в бюджет вносятся коррективы.

Традиционно областной бюджет, как и все местные бюджеты, составляется на основе плана социально-экономического развития, в котором предусматривается необходимость достижения конкретных объемных, физических показателей в соответствии с целями и задачами развития региона. Поэтому несправедливо утверждать, что планирование расходов раньше осуществлялось просто на содержание учреждений и финансирование мероприятий без учета результатов. Государственные и ведомственные программы по своей сути представляют фрагменты плана социально-экономического развития, либо стратегического плана развития территории. В связи с этим нельзя считать, что программный метод означает какую-то кардинальную реформу в бюджетном процессе, хотя несколько изменяется исходная информация при составлении проекта бюджета.

В настоящее время достаточно сложно выбрать и суммировать планируемые ассигнования по конкретной программе, поскольку расходы предусмотрены в разных разделах и разных подразделах одного раздела. Неизбежность изменения классификации очевидна, но есть несколько вариантов этих изменений: внесение принципиальных уточнений в классификацию программных и непрограммных расходов, либо сохранение действующей классификации, но введение обязанности утверждать плановые и фактические суммы финансирования в разрезе программ. Отчеты об исполнении программ должны быть в приложении к закону об исполнении областного бюджета, чего нет в настоящее время.

Динамика доли программных расходов, утвержденных в областном бюджете Новосибирской области, рассмотрена автором по бюджетам на 2012, 2013 и 2014 гг., поскольку только с 2012 г. бюджетная классификация расходов является сопоставимой, до этого она изменялась несколько раз. По формальным показателям внедрение программно-целевого метода в бюджетный процесс в Новосибирской области проходит достаточно успешно, об этом свидетельствует динамика доли программных расходов в областных бюджетах. Так, например, в целом по областному бюджету в 2014 г. доля данных расходов составляет около 70%, она увеличилась более чем в два раза в сравнении с 2012 г. (табл. 1).

Таблица 1

**Динамика программной составляющей в разрезе разделов бюджетной классификации
в областном бюджете Новосибирской области в 2012–2014 гг., млн руб.**

Раздел	2012			2013			2014		
	Общая сумма	Программная составляющая	Доля программной составляющей, %	Общая сумма	Программная составляющая	Доля программной составляющей, %	Общая сумма	Программная составляющая	Доля программной составляющей, %
Общегосударственные вопросы	3 481,9	87,2	2,5	3 125,1	367	11,7	3 766,9	1 823,7	48,4
Национальная оборона	46	–	–	47,9	–	–	49,3	–	–
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	733	155,5	21,2	868,7	217,8	25,1	906,7	185,4	20,4
Национальная экономика	21 901,7	18 974,1	86,6	26 122,1	20 990,1	80,4	18 165,7	14 399,4	79,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	3 594,6	1 971,3	46,8	6 470,7	3 872,5	59,8	6 005,1	3 237,8	53,9
Охрана окружающей среды	165	50,9	30,8	161,8	51,1	31,5	179,4	94,6	52,7
Образование	21 891,2	3321,3	15,2	27 368,8	4 631,2	16,9	27 851	5 439,7	19,5
Культура, кинематография	3 177	1 813,3	57,1	2 957,5	1 408,5	47,6	1 910,5	538,1	28,2
Здравоохранение	20 255,5	1 867	9,2	19 528	3 833,7	19,6	18 887,1	19 342,7	81,6
Социальная политика	22 234,8	3 984,7	17,9	23 199,8	4 912,8	21,2	24 578,2	22 331,6	90,9
Физическая культура и спорт	452,1	705,4	48,6	1 767,8	1 550,3	87,7	1 923,8	1 358	70,6
Средства массовой информации	317,2	300,3	94,7	573,4	559,8	97,6	437,5	437,5	100
Обслуживание государственного и муниципального долга	470,8	–	–	1 121,6	–	–	2 672,6	2 672,6	100
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	9 386	–	–	10 630,6	159,6	1,5	9 529,3	9 481	99,5
Итого...	109 106,8	33 231	30,4	123 943,8	42 554,4	34,3	116 909,2	81 342	69,6

Примечание. По бюджету на 2014 г. приведены данные, уточненные законом Новосибирской области от 03.06.2014 № 446-ОЗ.

Удельный вес программных расходов в областном бюджете увеличивался за три последних года по многим разделам, хотя имеются факты снижения расходов в таких разделах, как «Жилищно-коммунальное хозяйство» и «Культура, кинематография». Более успешным выглядит внедрение программ в планирование расходов по разделам: «Национальная экономика», «Здравоохранение», «Социальная

политика», «Средства массовой информации», «Обслуживание государственного и муниципального долга». На образование, культуру и кинематографию на основе программ планируется только одна пятая часть расходов, что вполне закономерно, ибо по указанным направлениям нет необходимости в разработке программ, если бюджетным и автономным учреждениям субсидии выделяются на основе

государственных заданий. Основное количество программ в 2012 и 2013 гг. приходится на долгосрочные целевые и ведомственные целевые программы, а с 2014 г. программы именуются в соответствии с Бюджетным кодексом РФ: государственные целевые и ведомственные целевые (табл. 2).

Важен не сам расчет доли программных расходов, важно обоснование необходимости разработки отдельных программ, когда результат от их использования невозможно реально оценить и подсчитать, но бюджетное финансирование является необходимым. Поэтому доля непрограммных расходов может быть достаточно существенной в бюджете.

В результате анализа финансирования долгосрочных и ведомственных целевых программ за 2012 г. установлено, что во всех разделах бюджетной классификации наблюдается недофинансирова-

ние по ряду программ (табл. 3). Если по программе не произведено финансирования в полном объеме, то это можно расценивать по-разному: либо при планировании были предусмотрены завышенные ассигнования, либо эти расходы не были признаны необходимыми.

В 2012 г. из 42 долгосрочных целевых программ полностью профинансированы только пять, остальные в разной степени профинансированы в меньшей сумме, чем было утверждено по бюджету. Например, недофинансирована в 2012 г. долгосрочная целевая программа «Развитие службы охраны материнства и детства Новосибирской области на 2011–2013 годы» в сумме 1 050 млн руб. Можно сделать вывод, что либо программа была полностью выполнена при неполной сумме финансирования (что маловероятно), либо из-за роста дефицита

Таблица 2

**Анализ структуры расходов областного бюджета Новосибирской области
в 2012–2014 гг. по видам программ**

Расходы по видам программ	2012		2013		2014	
	Млн руб.	Уд. вес, %	Млн руб.	Уд. вес, %	Млн руб.	Уд. вес, %
Государственные	1 172,7	3,5	33,1	–	74 440,4	91,5
Федеральные	3 200,9	9,6	2 548,8	6	–	–
Долгосрочные целевые	21 427,2	64,5	29 396,3	69,1	–	–
Ведомственные целевые	7 176	21,6	10 238,7	24,1	6 901,6	8,5
Областные	4,5	–	–	–	–	–
Программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 г.»	249,7	0,8	337,5	0,8	–	–
Всего расходов по программам	33 231	100	42 554,4	100	81 342	100

Таблица 3

**Анализ финансирования ведомственных целевых и долгосрочных целевых программ
за 2012 г. по разделам бюджетной классификации, млн руб.**

Раздел	Долгосрочные целевые программы			Ведомственные целевые программы		
	Утверждено	Выделено	Недофинансирование	Утверждено	Выделено	Недофинансирование
Общегосударственные вопросы	7	5,3	1,7	80,2	76	4,2
Национальная оборона	4,7	2,7	2	150,8	148,2	2,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	11 904,6	11 565,9	338,7	3 272,9	3 206,6	66,3
Национальная экономика	1 307,1	1 151,4	155,7	325,1	318,4	6,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	20,9	18,6	2,3	30	27,4	2,6
Охрана окружающей среды	2 682,4	2 604,1	78,3	350,1	314,3	35,8
Образование	659	624,6	34,4	1 154,3	1 125,7	28,6
Культура, кинематография	1 443,1	334,8	1 108,3	415,3	414,8	0,5
Здравоохранение	2 753,3	2 671,7	81,6	1 097,1	1 092,8	4,3
Социальная политика	645,0	405,5	239,5	–	–	–
Физическая культура и спорт	0,1	0,1	–	300,2	295,5	4,7
Средства массовой информации	21 427,2	19 384,7	2 042,5	7 176,0	7 019,7	156,3

Примечание. По разделам «Обслуживание государственного и муниципального долга» и «Межбюджетные трансферты...» не утверждалось и не выделялось финансирование.

бюджета пришлось сократить финансирование такой социально важной программы.

Отчетов о выполнении данной программы на сайте Минэкономразвития области нет, потому невозможно проверить и результативность выполнения программы, срок действия которой завершен.

Несколько лучше выглядят результаты финансирования ведомственных целевых программ: из 41 программы практически полностью профинансировано было 25. Однако, например, ведомственная целевая программа «Развитие молочного скотоводства и увеличение производства молока в Новосибирской области на 2009–2012 годы» вообще не финансировалась в 2012 г., хотя ассигнования были предусмотрены в областном бюджете в сумме 633 055 тыс. руб. Доступной для анализа информации о результатах выполнения названной программы также нет, поэтому нет никакой уверенности в ее выполнении и эффективном использовании бюджетных средств в предыдущие бюджетные годы. В 2013 г. ситуация по финансированию программной составляющей по разделам бюджетной классификации не улучшилась (табл. 4). В течение года по многим программам были уточнены объемы

финансирования, как в сторону уменьшения, так и в сторону увеличения.

В итоге, по разделу «Национальная экономика» недофинансирование ряда долгосрочных и ведомственных целевых программ составило 21,4%, по жилищно-коммунальному хозяйству – 36,5%, по образованию – 28,3%, по физической культуре и спорту – 38,2%. Полностью не финансировалась долгосрочная программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции в Новосибирской области на 2013–2020 годы», хотя по бюджету была утверждена сумма 1 972,2 млн руб. Не выделялись межбюджетные трансферты в сумме 159,6 млн руб. по долгосрочной программе «Государственная поддержка комплексного развития Советского района города Новосибирска и новосибирских научных Центров СО РАН и СО РАМН на 2013–2017 годы». Практически было сорвано финансирование ведомственной программы «Социальная поддержка населения Новосибирской области на 2013–2015 годы», ибо из утвержденных по бюджету 8 401,0 млн руб. было реально выделено только 141,9 млн, или 1,7%.

Финансирование программ по бюджету на 2014 г. было существенно скорректировано областными

Таблица 4

Анализ финансирования ведомственных целевых и долгосрочных целевых программ за 2013 г. по разделам бюджетной классификации, млн руб.

Раздел	Финансирование долгосрочных целевых программ			Финансирование ведомственных целевых программ		
	Утверждено	Выделено	Сумма недофинансирования	Утверждено	Выделено	Сумма недофинансирования
Общегосударственные вопросы	12,9	7,8	5,1	354,1	323,2	30,9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	49,7	9,8	39,9	168,1	149,7	18,4
Национальная экономика	15 255,5	11687,9	3567,6	3542,9	3094,3	448,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	2 356,8	1330,7	1026,1	1135,6	886,0	249,6
Охрана окружающей среды	18,4	15,5	2,9	32,7	28,8	3,9
Образование	4159,7	2985,7	1174,0	346,8	245,8	101,0
Культура, кинематография	709,4	444,9	264,5	699,1	581,9	117,2
Здравоохранение	2356,7	2040,2	316,5	1465,9	874,9	591,0
Социальная политика	2776,2	2592,2	184,0	1933,8	1825,8	108,0
Физическая культура и спорт	1542,3	952,3	590,0	-	-	-
Средства массовой информации	0,1	-	0,1	559,7	528,0	31,7
Межбюджетные трансферты	159,6	-	159,6	-	-	-

Примечание. По разделам «Национальная оборона» и «Обслуживание государственного и муниципального долга» программ не было.

законом в июне 2014 г. по многим программам. Например, по разделу «Национальная экономика» в целом по государственным программам финансирование увеличилось на 685,2 млн руб., одновременно оно уменьшилось по ведомственным целевым программам – на 297,7 млн руб. Были увеличены расходы по государственным программам в разделах: «Жилищно-коммунальное хозяйство» на сумму 1 318,3 млн руб.; «Образование» – на сумму 289,4 млн руб.; «Социальная политика» – на сумму 779,5 млн руб.

Непрограммные расходы, безусловно, должны сохраниться в бюджетах всех уровней в первую очередь по причинам сложности оценки выполнения программ идеологической направленности, когда невозможно оценить количественно формулируемые цели, задачи и их выполнение. Например, утверждена долгосрочная целевая программа Новосибирской области «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации в Новосибирской области на 2011–2016 годы»⁷, заказчиком и разработчиком которой является министерство региональной политики области.

Важнейшими целевыми индикаторами утверждены следующие показатели:

- количество мероприятий, направленных на формирование патриотического сознания граждан Российской Федерации в Новосибирской области;
- количество граждан, принявших участие в патриотических мероприятиях, в том числе дети и молодежь и др.

В результате реализации программы к 2016 г. предполагается увеличение количества граждан, принявших участие в патриотических мероприятиях, до 59 000 чел. (в 2011 г. – 58 000 чел.). Заказчиком-координатором программы является министерство региональной политики, а исполнителями – два министерства и одно государственное бюджетное учреждение «Дом молодежи». Сформулированы три цели программы:

- формирование у граждан Российской Федерации в Новосибирской области высокого патриотического сознания (26 мероприятий);
- активизация деятельности клубов и общественных объединений патриотической направленности (13 мероприятий);

⁷ Постановление правительства Новосибирской области от 20.12.2010 № 256-п (ред. от 20.01.2014).

- привлечение внимания общественности к проблемам патриотического воспитания (5 мероприятий).
- Целевыми индикаторами программы являются:
- количество граждан, принявших участие в патриотических мероприятиях, в том числе дети и молодежь (60 000 чел.);
 - количество клубов (130);
 - количество мероприятий (37);
 - количество образовательных учреждений, задействованных в пропаганде патриотического поведения (60).

Плановые и фактические показатели по индикаторам и суммам расходов по мероприятиям полностью совпадают.

В аналитической записке к отчету о выполнении рассматриваемой программы отмечено: «В 2013 году в рамках реализации Программы все запланированные мероприятия выполнены, задачи решены».

Следовательно, согласно отчету о выполнении рассматриваемой программы можно считать, что у граждан Новосибирской области сформировано высокое патриотическое сознание. Тем не менее автор убежден, что уровень сознания и патриотизма граждан некорректно измерять количеством мероприятий и числом их участников. Воспитание патриотизма и сознания людей происходит на протяжении всей жизни, оно очень мало зависит от размера и источников финансирования. В таких случаях не следует утверждать государственные целевые программы. В рамках данной статьи нет возможности рассматривать ряд подобных программ, но именно на них можно было бы сократить число государственных программ.

Полноценная реализация в России бюджетирования, ориентированного на результат, невозможна без использования современных методов расчета затрат. Эти методы должны позволить определять стоимость достижения конкретного результата: выполнение той или иной государственной функции, предоставление той или иной государственной услуги или реализация определенной ведомственной целевой программы. В связи с этим необходимы научно обоснованные либо опытно-статистические нормы и нормативы для применения их при бюджетном планировании.

Итак, современное состояние бюджетного процесса в субъекте Федерации четко высвечивает ряд задач, решение которых необходимо при состав-

лении бюджетов на основе программно-целевого подхода:

- 1) устранение правовых коллизий предполагает необходимость внесения изменения в ст. 169 Бюджетного кодекса РФ, касающегося уточнения исходной информации для составления проекта бюджета. К прогнозу социально-экономического развития нужно добавить государственные и ведомственные целевые программы. Также необходимо в Бюджетном кодексе РФ определить основные различия между государственной целевой и ведомственной целевой программой;
- 2) государственные и ведомственные целевые программы должны обязательно разрабатываться и утверждаться только в тех случаях, когда планируются крупные капитальные вложения, реализация которых рассчитана на ряд лет и по которым можно оценить результативность использования бюджетных ассигнований;
- 3) в государственных и ведомственных целевых программах, утвержденных на срок более трех лет, финансирование из бюджетов должно делиться на утвержденное и прогнозное;
- 4) необходимо обеспечить ежегодное составление отчетов об исполнении программ с оценкой результативности выполнения задач и мероприятий и установить предельный срок для их публикации в системе «электронный бюджет» либо в соответствующих разделах официальных сайтов министерств – координаторов программ;
- 5) действующую бюджетную классификацию следует приспособить к отражению ассигнований в целом по программе без разбивки их по разным разделам и подразделам;
- 6) целесообразно отказаться от оценки «эффективности» использования бюджетных средств по программам на основе целевых индикаторов, так как они могут быть не сопоставимыми в разных субъектах Федерации и часто не способны реально отражать эффективность при отсутствии единой терминологии.

Решение вопросов обеспечения разумного, целевого использования бюджетных средств нельзя, по мнению автора, связывать только с внедрением программно-целевого метода. Как показывает практика, ряд программ уточняется регулярно, отдельные программы не финансируются в полном объеме, поэтому предполагать либо утверждать, что

финансирование по программам обязательно будет эффективным, также нет оснований.

Реализация принципа результативности бюджетных расходов как основы программно-целевого метода осложняется отсутствием законодательно обозначенного понятия эффективности и результативности использования средств участниками бюджетного процесса. Нет единой системы критериев оценки эффективности бюджетных расходов, как нет и мер ответственности за неэффективное использование бюджетных средств.

Всегда следует учитывать, что программный бюджет рассматривается как один из инструментов повышения открытости, прозрачности бюджета, доступности для анализа и сравнения показателей по бюджетам, чего пока не наблюдается на практике.

Включение в бюджетный процесс элементов программного бюджета на региональном и муниципальном уровнях обусловлено необходимостью реализации федеральной программы по повышению эффективности бюджетных расходов, постепенным переходом при распределении бюджетных ассигнований от управления затратами к управлению результатами. При этом процесс внедрения программно-целевого метода в бюджетное планирование должен быть постепенным и продуманным, чтобы бюджет стал действительно программным, а не считался таким лишь формально.

Список литературы

1. Боровикова Е.В. Налогово-бюджетное планирование в Российской Федерации: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2011. 174 с.
2. Боровикова Е.В. Налоговое и бюджетное планирование в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях: теория и практика: монография. М.: Дашков и К, 2007. 336 с.
3. Васюнина М.Л. Методологические подходы к формированию программного бюджета // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2011. № 42. С. 20–25.
4. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 495 с.
5. Деменкова Н.Г., Замятин В.В. Предварительный финансово-бюджетный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и законодательного регулирования: монография. М.: Юрлитинформ, 2012. 184 с.
6. Дементьев Д.В., Щербаков В.А. Бюджетная система РФ: учебное пособие. 2-е изд., стер. М.: КноРус, 2009. 256 с.

7. Дементьев Д.В. Развитие и финансирование инновационной деятельности в Новосибирской области // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2013. № 28. С. 23–30.

8. Дементьева Н.М. Учет налогов в бюджетных учреждениях // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2014. № 9. С. 22–27.

9. Зубакин С.И. Бюджетный контроль. М.: Дело, 2010. 396 с.

10. Карпов Э.С. Бюджетный контроль в Российской Федерации: монография. М.: ИНФРА-М, 2012. 139 с.

11. Климанов В.В., Михайлова А.А. Внедрение программного бюджета: первые проблемы и вопросы // Финансы. 2011. № 9. С. 8–10.

12. Мальцев С.П., Соловьева М.В., Спиридонова Т.Е. Бюджетное планирование как важнейший инструмент управления социально-экономическими системами: учеб. пособие. М.: МГОУ, 2012. 120 с.

13. Орешин В.П. Государственное регулирование национальной экономики: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2001. 124 с.

14. Попков С.Ю. Региональное бюджетное прогнозирование и планирование (на примере бюд-

жета города Москвы): монография. М.: Дашков и К, 2009. 147 с.

15. Программный бюджет: учеб. пособие / под ред. М.П. Афанасьева. М.: ИНФРА-М, 2012. 384 с.

16. Региональная экономика: учебник / под ред. В.Н. Видяпина, М.В. Степанова. М.: ИНФРА-М, 2008. 666 с.

17. Соколов И., Тищенко Т., Хрусталева А. Программно-целевое управление бюджетом: опыт и перспективы в России. М.: Дело, 2013. 246 с.

18. Усачев В.В. Эффективное бюджетное и стратегическое планирование – залог сбалансированного развития российских регионов // Экономика и управление. 2010. № 12. С. 95–98.

19. Финансово-бюджетное планирование: учеб. / под ред. Г.Б. Поляка. М.: Вузковский учебник, 2007. 544 с.

20. Федорчукова С.Г., Богунова А.Ф. Бюджетное планирование: учеб. пособие. М.: МГОУ, 2013. 54 с.

21. Федотова В.К., Капитонова Н.В., Семке Ю.С. Бюджетное планирование и прогнозирование: учеб. пособие. Чита: ЗабГУ, 2012. 152 с.

22. Чичканов В.П. Принципы и методы долгосрочного планирования экономики региона. М.: Наука, 1986. 230 с.

Finance and credit
ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)

Interbudgetary relations

A REGIONAL PROGRAM-BASED BUDGET: THE NEED AND EFFECTIVENESS

Dmitrii V. DEMENT'EV

Abstract

The impact of the global financial crisis of 2008, the initiation and practical implementation of economic sanctions against the Russian Federation, specifically, the certain sectors of the Russian economy make abundantly clear the relevance of the problem of effective program-based budget planning to meet the social obligations to the population by the State and Russian regions. Budget expenditures, which are formalized in the form of government programs, should result in increased economic growth, i.e. in the improvement of living standards of the Russian Federation citizens. The author considers the forecasted and actual process of transition to budget expenditure planning on the basis of State and departmental targeted programs

using the materials of the Novosibirsk regional budget for the period of 2012–2014. With the help of general scientific methods, the author analyzed the structure of expenditures of the Novosibirsk regional budget, identified development trends in program-based budget planning and the share of non-program costs. The author proposes to make amendments to the Russian Fiscal Code, to adapt budget classification so that to reflect total allocations under entire program (without dividing it into sections and subsections), in the annex to the law on budget implementation to annually publish the results of financing government programs with the indication of planned allocations. It is reasonable to evaluate the effectiveness of the use of budgetary funds only if there are target indicators adapted to regions.

The author concludes that the transition to the program-based principle of planning the budget expenditures does not automatically provide an increase in effective use of budget funds and program-related outcomes.

Keywords: State programs, departmental, targeted programs, effectiveness, objectives, program-based, performance, outcome

References

1. Borovikova E.V. *Nalogovo-byudzhethnoe planirovanie v Rossiiskoi Federatsii: ucheb. posobie* [Fiscal planning in the Russian Federation: a textbook]. Moscow, INFRA-M Publ., 2011, 174 p.
2. Borovikova E.V. *Nalogovoe i byudzhethnoe planirovanie v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii i munitsipal'nykh obrazovaniyakh: teoriya i praktika: monografiya* [Tax and budget planning in constituent entities and municipalities of the Russian Federation: theory and practice: a monograph]. Moscow, Dashkov i K Publ., 2007, 336 p.
3. Vasyunina M.L. *Metodologicheskie podkhody k formirovaniyu programmogo byudzheta* [Methodological approaches to the formation of a program-based budget]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial analytics: science and experience*, 2011, no. 42, pp. 20–25.
4. Granberg A.G. *Osnovy regional'noi ekonomiki: uchebnyk dlya vuzov* [The fundamentals of regional economics: a textbook]. Moscow, SU HSE Publ., 2000, 495 p.
5. Demenkova N.G., Zamyatin V.V. *Predvaritel'nyi finansovo-byudzhethnyi kontrol' v Rossiiskoi Federatsii: problemy teorii i zakonodatel'nogo regulirovaniya: monografiya* [Preliminary fiscal control in the Russian Federation: problems of theory and legal regulation: a monograph]. Moscow, Yurlitinform Publ., 2012, 184 p.
6. Dement'ev D.V., Shcherbakov V.A. *Byudzhethnaya sistema RF: uchebnoe posobie* [The budget system of the Russian Federation: a textbook]. Moscow, KnoRus Publ., 2009, 256 p.
7. Dement'ev D.V. *Razvitie i finansirovanie innovatsionnoi deyatel'nosti v Novosibirskoi oblasti* [Development and financing of innovation activity in the Novosibirsk region]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial analytics: science and experience*, 2013, no. 28, pp. 23–30.
8. Dement'eva N.M. *Uchet nalogov v byudzhethnykh uchrezhdeniyakh* [Tax accounting in budget institutions]. *Bukhgalterskii uchet v byudzhethnykh i nekommercheskikh organizatsiyakh = Accounting in budgetary and noncommercial organizations*, 2014, no. 9, pp. 22–27.
9. Zubakin S.I. *Byudzhethnyi kontrol'* [Budgetary control]. Moscow, Delo Publ., 2010, 396 p.
10. Karpov E.S. *Byudzhethnyi kontrol' v Rossiiskoi Federatsii: monografiya* [Budgetary control in the Russian Federation: a monograph]. Moscow, INFRA-M Publ., 2012, 139 p.
11. Klimanov V.V., Mikhailova A.A. *Vnedrenie programmogo byudzheta: pervye problemy i voprosy* [Implementing a program-based budget: first problems and issues]. *Finansy = Finance*, 2011, no. 9, pp. 8–10.
12. Mal'tsev S.P., Solov'eva M.V., Spiridonova T.E. *Byudzhethnoe planirovanie kak vazhneishii instrument upravleniya sotsial'no-ekonomicheskimi sistemami: ucheb. posobie* [Budget planning as the most important tool in managing socio-economic systems: a textbook]. Moscow, Moscow State Regional University Publ., 2012, 120 p.
13. Oreshin V.P. *Gosudarstvennoe regulirovanie natsional'noi ekonomiki: ucheb. posobie* [State regulation of the national economy: a textbook]. Moscow, INFRA-M Publ., 2001, 124 p.
14. Popkov S.Yu. *Regional'noe byudzhethnoe prognozirovanie i planirovanie (na primere byudzheta goroda Moskvy): monografiya* [Regional budget forecasting and planning (the budget of the city of Moscow case): a monograph]. Moscow, Dashkov i K Publ., 2009, 147 p.
15. *Programmnyi byudzheth: ucheb. posobie* [A program-based budget: a textbook]. Moscow, INFRA-M Publ., 2012, 384 p.
16. *Regional'naya ekonomika: ucheb.* [Regional economy: a textbook]. Moscow, INFRA-M Publ., 2008, 666 p.
17. Sokolov I., Tishchenko T., Khrustalev A. *Programmno-tselevoe upravlenie byudzhedom: opyt i perspektivy v Rossii* [Result-oriented budget management: experience and prospects for Russia]. Moscow, Delo Publ., 2013, 246 p.
18. Usachev V.V. *Effektivnoe byudzhethnoe i strategicheskoe planirovanie – zalog sbalansirovannogo razvitiya rossiiskikh regionov* [Effective budget and strategic planning as a key to balanced development of Russian regions]. *Ekonomika i upravlenie = Economics and Management*, 2010, no. 12, pp. 95–98.
19. *Finansovo-byudzhethnoe planirovanie: ucheb.* [Fiscal planning: a textbook]. Moscow, Vuzovskii uchebnyk Publ., 2007, 544 p.

20. Fedorchukova S.G., Bogunova A.F. *Byudzhetnoe planirovanie: ucheb. posobie* [Budget planning: a textbook]. Moscow, Moscow State Regional University Publ., 2013, 54 p.

21. Fedotova V.K., Kapitonova N.V., Semke Yu.S. *Byudzhetnoe planirovanie i prognozirovanie: ucheb. posobie* [Budget planning and forecasting: a textbook]. Chita, Transbaikal State University Publ., 2012, 152 p.

22. Chichkanov V.P. *Printsipy i metody dolgosrochnogo planirovaniya ekonomiki regiona* [Principles and methods of long-term planning of region's economy]. Moscow, Nauka Publ., 1986, 230 p.

Dmitrii V. DEMENT'EV

Novosibirsk State Technical University, Novosibirsk,
Russian Federation
ddw68@yandex.ru