

## ИНСТРУМЕНТЫ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

© 2014 Т.М. Ковалева\*

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетная стратегия, бюджетное планирование, методы бюджетного планирования, программно-целевой метод, реестр государственных (муниципальных) услуг, государственное задание, контракты, реестр расходных обязательств.

Рассмотрены инструменты программно-целевого метода бюджетного планирования, их значение и проблемы функционирования. Представлена разработанная автором модель бюджетного планирования, в которой определено логическое место инструментов программно-целевого метода бюджетного планирования.

Сущность планирования заключается в том, что люди сознательно определяют и планируют направления и цели своих действий, соизмеряя их с ресурсами и учитывая при этом внутренние, внешние риски.

Планирование есть инструмент управления, и чем совершеннее планирование, тем выше уровень управления, т.е. оно более результативно, эффективно и менее рискованно.

Бюджетное планирование - это инструмент управления бюджетной системой и межбюджетными отношениями на стадии составления бюджетов на основе принципов, методов, исходящих из бюджетной политики государства.

На современном этапе социально-экономического развития Российской Федерации совершенствование бюджетного планирования является приоритетным направлением стратегической бюджетной политики. Совершенствование бюджетного планирования - это прежде всего развитие в целом методологии бюджетного планирования и конкретно его важнейшего, основополагающего метода - программно-целевого, использование которого позволит достичь результативности бюджетного планирования.

Использование программно-целевого метода в бюджетном планировании гарантирует эффективность и результативность бюджетного планирования в целом. Этот метод является новым законом бюджетного планирования. Его основой служит применяемая в мире концепция бюджетирования,

ориентированного на результаты, суть которой составляет распределение бюджетных средств между их главными распорядителями по государственным программам в зависимости от достижения конкретных результатов в отрасли в соответствии со стратегией социально-экономического развития. Таким образом, государственные программы - это важнейший инструмент реализации программно-целевого метода бюджетного планирования.

В государственных программах отражены: ответственный исполнитель каждой программы, ее соисполнители, участники, подпрограммы, цель, задачи, целевые показатели, индикаторы, этапы, сроки реализации и важнейший раздел - объемы бюджетных ассигнований по годам, а также ожидаемые результаты реализации программы. По сути, государственная программа - это план развития отрасли с бюджетным финансированием, которое должно быть эффективным.

Эффективность бюджетных расходов - важнейшее требование к организации бюджетного планирования - текущего, долгосрочного и стратегического нашло отражение в программах Правительства РФ на 2014 - 2018 гг.: в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г., в программе "Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федера-

---

\* Ковалева Татьяна Михайловна, доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой "Финансы и кредит" Самарского государственного экономического университета. E-mail: fikr@bk.ru.

ции”, в государственной программе РФ “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”. Ответственный исполнитель этих программ - Минфин России. Другими программами, по которым были распределены расходы федерального бюджета на 2014 г., являются “Развитие здравоохранения”, “Социальная поддержка граждан”, “Доступная среда”, “Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации”, “Содействие занятости населения”, “Охрана окружающей среды” на 2012-2020 гг., “Экономическое развитие и инновационная экономика”, “Космическая деятельность России” и др. Всего на 2014 г. определено 16 программ.

Формирование бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ повышает обоснованность бюджетных ассигнований на этапе их формирования и создает возможность для оценки их эффективности.

Таким образом, программно-целевой метод в бюджетном планировании, в частности на федеральном уровне, имеет практическую реализацию. Однако это начало его внедрения и на данном этапе возникают многочисленные проблемы как по формированию программ, так и по их реализации, финансированию.

Государственная программа - это план работы отрасли, но не все ведомства способны координировать в рамках программы деятельность учреждений этого ведомства, их взаимосвязь с другими отраслями. Часто нет связи госзадания с субсидией. Возникла проблема создания реестра государственных (муниципальных) заданий, размещение информации в котором должно быть условием для предоставления субсидий учреждению на выполнение задания.

Реестр заданий будет действенным, если будет создан регистр государственных и муниципальных учреждений, органов государственной власти и органов местного самоуправления и единый (сводный перечень) государственных и муниципальных услуг (работ).

Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и от-

дельные законодательные акты Российской Федерации” введен базовый (отраслевой) перечень государственных и муниципальных услуг и работ, которые будут утверждаться федеральными органами исполнительной власти. Данный перечень станет основой финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг. С 2016 г. бюджеты должны в обязательном порядке составляться на основе унифицированных перечней государственных и муниципальных услуг. Это повышает открытость бюджетов и эффективность госрасходов.

Самое сложное - переход в 2016 г. в бюджетном планировании на единые нормативы затрат на оказание услуг с региональным или отраслевым подходом. Это должно повысить конкуренцию среди учреждений и обеспечит качество оказания услуг населению.

Несомненно, что перечисленные инструменты бюджетного планирования будут способствовать развитию программно-целевого метода в бюджетном планировании и, как следствие, развитию стратегического бюджетного планирования.

Эффективность бюджетных расходов закладывается на этапе бюджетного планирования, когда все перечисленные инструменты будут взаимосвязаны с реестром расходных обязательств, со сквозной бюджетной росписью и со сметой планирования бюджетных средств. Иными словами, все бюджетное планирование завершается сметой распорядителя бюджетных средств, связанной через все перечисленные инструменты с плановыми показателями бюджета любого уровня.

Качество бюджетного планирования определяется не только эффективным распределением и использованием бюджетных средств, но и процедурой формирования бюджетов бюджетной системы РФ.

По мнению ведущих специалистов, занимающихся государственными финансами, необходима систематизирующая информация об источниках доходов бюджетов бюджетной системы, где бы указывались размер, порядок расчета, норматив распределения, правовая база.

Что касается повышения доходной базы местных бюджетов, то только введение на-

лога на недвижимость для физических лиц начиная с 2015 г. в 3,5 раза превысит объем налога на имущество физических лиц и земельного налога, что несомненно повлияет на планирование доходов, а следовательно, и расходов.

Качество бюджетного планирования определяется и объемом долговой нагрузки субъектов РФ. В регионах с долговой нагрузкой более 50% нельзя говорить о качественном бюджетном планировании.

В бюджетном послании Президента РФ "О бюджетной политике в 2014-2016 годах" от 13 июня 2013 г. говорится о том, что, пока не удалось перейти к долгосрочному бюджетному планированию, нет долгосрочной бюджетной стратегии. Для того чтобы реализовать долгосрочное (стратегическое) бюджетное планирование, необходима долгосрочная бюджетная стратегия, где определяются цель бюджетной политики, приоритеты, объемы расходов на реализацию каждой государственной программы в увязке с прогнозом основных бюджетных параметров. Только если стратегия будет содержать четкие ориентиры по бюджетному обеспечению государственных программ и оценке рисков бюджетной разбалансированности, она сможет стать действительным средством реализации долгосрочного (стратегического) бюджетного планирования. А это означает, что и все инструменты бюджетного планирования, рассмотренные выше, смогут развить результативность программно-целевого метода бюджетного планирования.

Государственное задание на оказание государственных муниципальных услуг физическим и юридическим лицам должно формироваться на основе единого перечня таких услуг и единых нормативов их финансового обеспечения. Учредителем государственных и муниципальных учреждений на основе перечней будут разрабатываться задания.

В бюджетном послании Президента РФ на 2014-2016 гг. говорится о том, что, пока использование государственных учреждений на оказание государственных услуг остается формальным, нет единой методологии формирования нормативных затрат и финансовое обеспечение государственных заданий осуществляется методом "от достигнутого".

Кроме того, отсутствует система оценки эффективности бюджетных расходов и, следовательно, и всего бюджетного планирования в целом.

Государственные программы РФ должны стать основным инструментом в бюджетном планировании, с помощью которого должно увязываться текущее и долгосрочное бюджетное планирование. Однако эффективность программного бюджетного планирования зависит от качества государственных программ. При подготовке программ необходимо рассматривать несколько вариантов достижения целей, но утверждать в программе только один из них, для реализации которого имеются необходимые ресурсы.

Требуется в связи с указанными проблемами для достижения целей среднесрочной бюджетной политики утвердить бюджетную стратегию на период до 2030 г. Таким образом, основным инструментом достижения целей государственной политики должны стать государственные программы, требования к которым будут вытекать из документов стратегического планирования, а финансовое обеспечение должно определяться в долгосрочной бюджетной стратегии, трехлетних бюджетах.

К сожалению, в научной литературе и в практической информации (например, в Планах деятельности Министерства финансов РФ на 2014-2018 гг. от 27 марта 2014 г.) говорится о внедрении программно-целевых методов планирования. Но это не совсем корректно, так как метод бюджетного планирования - программно-целевой, один в такой формулировке. Существуют другие методы бюджетного планирования: балансовый, нормативный, экономико-статистический, метод резервирования, перманентный, вариантный. Однако новым основополагающим, определяющим сущность бюджетного планирования в современных условиях является программно-целевой метод.

Ответственные исполнители программы, к сожалению, часто не воспринимают госпрограммы как инструмент управления отраслью, а только как средство для дополнительного финансирования.

Чтобы государственные программы использовались как план руководства отрас-

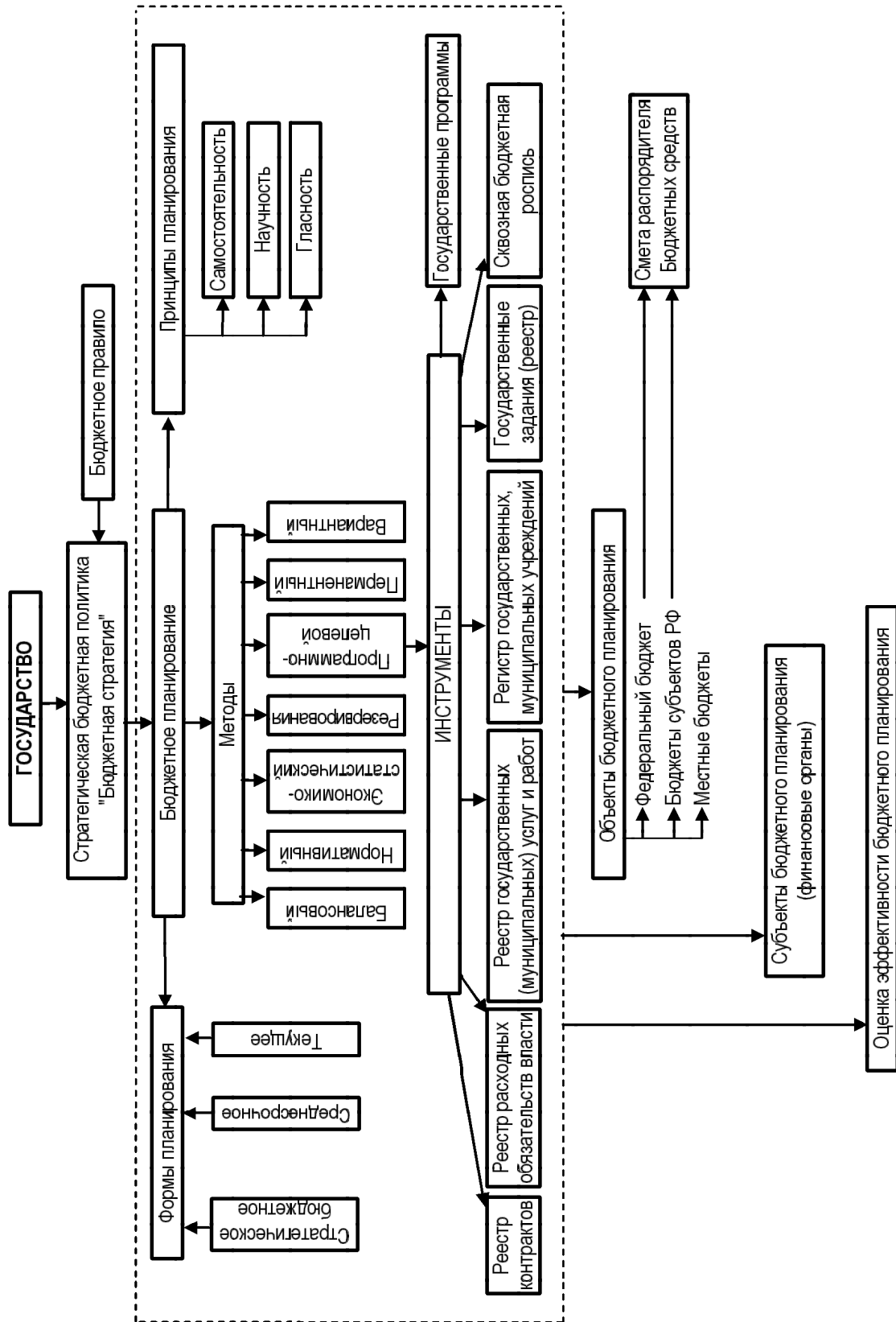


Рис. Модель бюджетного планирования

лю, необходима бюджетная стратегия, в которой представлены параметры финансового обеспечения государственных программ.

Важность долгосрочной бюджетной стратегии до 2030 г. состоит в том, что в ней видны риски, резервы, возможности по сокращению расходов, а это чрезвычайно значимо для инвесторов, которые смогут сделать объективные выводы.

Консервативность бюджетной политики должна обеспечить и в долгосрочной перспективе устойчивость бюджетной системы, минимизировать риски.

В теоретическом, а в дальнейшем и в практическом плане важны точность терминологии в бюджетном планировании и определение логической последовательности в функционировании всех составляющих модели бюджетного планирования. В связи с этим нами разработана современная модель

бюджетного планирования, в которой и представлены элементы, виды, методы, инструменты, субъекты и объекты бюджетного планирования в логической последовательности и взаимосвязи (см. рисунок).

---

1. *Барулин С.В.* Финансы : учебник. М. : КНОРУС, 2010.

2. *Ковалева Т.М.* Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации : учеб. пособие. М. : КНОРУС, 2014.

3. *Ковалева Т.М.* Резервирование как метод бюджетного планирования // Вестник Самарского государственного университета. Самара, 2014. № 3 (113). С. 112-116.

4. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. URL: [http://minbin.ru/i,rary/2014/07/main/ON BP 2015-2017 1. pdf](http://minbin.ru/i,rary/2014/07/main/ON%20BP%202015-2017%201.pdf).

5. *Сабитова Н.М.* Государственная финансовая политика: проблема целей // Финансы и кредит. 2010. № 27. С. 8-13.

*Поступила в редакцию 10.10.2014 г.*