

Практика формирования программного бюджета на примере Самарской области

© 2015 Мулендеева Лариса Николаевна
Самарский государственный экономический университет
443090, г. Самара, ул. Советской Армии, д. 141
E-mail: muln@mail.ru

Рассматриваются сущность программного бюджета, основные проблемы перехода субъектов РФ на программное бюджетирование, анализируется опыт формирования программного бюджета в Самарской области.

Ключевые слова: государственная программа, программный бюджет, программная классификация расходов бюджета, региональный бюджет, программные расходы.

Новая редакция ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации с 1 января 2014 г. ввела в оборот понятие “государственная программа”, под которой понимается “система мероприятий (взаимоувязанных 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”¹. В своем Бюджетном послании о бюджетной политике в 2014-2016 гг. Президент РФ указал на необходимость расширения использования государственных программ в бюджетном планировании. Это активизировало формирование программных бюджетов, в том числе на региональном уровне.

Программный бюджет характеризуется тем, что все или почти все расходы включены в программы и цель каждой программы прямо увязана с тем или иным стратегическим результатом деятельности органов власти. Бюджет соответствующего уровня составляется как набор программ, содержащий информацию о расходах на их реализацию и об оценке их эффективности.

Как показывает мировая практика, причиной перехода к программному бюджету является существенное сокращение финансовых ресурсов государства вследствие снижения бюджетных доходов, роста дефицита и государственного долга. Использование программно-целевого метода планирования повышает прозрачность бюджета и делает его доступным для широкой общественности, поскольку облегчает сравнение затраченных бюджетных ресурсов с достигнутыми результатами². Основная цель программного бюджетирования состоит в повышении социальной и экономической эффективности расходов.

Переход к программному бюджету вызывает необходимость усиления автономии и повышения ответственности министерств и ведомств. На всех уровнях власти и управления должны быть определены конкретные субъекты, несущие ответственность за результаты каждой реализуемой бюджетной программы, за ними также должны быть закреплены конкретные полномочия.

Основой программного бюджетирования является программная классификация расходов, которая обеспечивает взаимосвязь процесса распределения государственных расходов с результатами от реализации программ, разрабатываемых в соответствии с целями и задачами социально-экономической политики, общественной значимостью ожидаемых и конечных результатов использования бюджетных средств.

Такая структура расходов позволяет сконцентрировать ресурсы бюджета на соответствующих направлениях деятельности с целью наиболее эффективного и результативного их использования.

Как отмечает С.Н. Козлов³, программная классификация тесно связана с организационной структурой распорядителей бюджетных средств, способствуя тем самым установлению ответственности за результаты реализации программ и ее компонентов (подпрограмм и мероприятий), формируемых на основе функциональной классификации; в свою очередь, экономическая классификация расходов служит источником информации о потребляемых в рамках программ ресурсах.

Таким образом, в настоящее время в России программная классификация расходов бюджета функционирует наряду с традиционными классификациями - функциональной, ведомственной, экономической, которые используются для це-

лей анализа, презентации и принятия бюджета. Программный бюджет предполагает классификацию расходов более по типу услуг и целей, нежели по типу затрат.

В соответствии с порядком применения бюджетной классификации расходов Самарской области⁴ целевые статьи расходов областного бюджета обеспечивают привязку бюджетных ассигнований к государственным программам субъекта РФ, их подпрограммам и (или) непрограммным направлениям деятельности (функциям) региональных органов власти и управления.

Бюджетный цикл 2014-2016 гг. предусматривал переход Самарской области к программ-

ному бюджету. До этого времени доля программных расходов в общей величине расходов регионального бюджета была незначительной (28,5 % в 2012 г., 27,6 % в 2013 г.). Начиная с 2014 г. в структуре расходов бюджета Самарской области стали преобладать программные расходы. Их доля в 2014 г. составила 66,4 % (табл. 1).

В последующем ожидается дальнейшее увеличение данного показателя до уровня 71,9 % в 2015 г., 71,7 % в 2016 г. и 73,9 % в 2017 г.⁵ (табл. 2).

Динамика доли программных расходов в общем объеме расходов бюджета Самарской области в 2012-2017 гг. отражена на рис. 1.

Таблица 1. Структура расходов бюджета Самарской области в 2012-2014 гг., млрд руб.*

Расходы регионального бюджета	2012		2013		2014	
	Объем	%	Объем	%	Объем	%
Программные	35 196,9	28,5	39 701,5	27,6	107 034,1	66,4
Непрограммные	88 430,0	71,5	104 372,7	72,4	54 105,9	33,6
Всего	123 626,9	100	144 074,1	100	161 140,0	100

* Министерство управления финансами Самарской области : офиц. сайт. URL : http://minfin-samara.ru/budget/laws_budget/zob_20152017.

Таблица 2. Структура расходов бюджета Самарской области в 2015-2017 гг., млрд руб.

Расходы регионального бюджета	2015		2016		2017	
	Объем	%	Объем	%	Объем	%
Программные	109 294,7	71,9	102 276,4	71,7	112 180,7	73,9
Непрограммные	42 623,0	28,1	40 347,7	28,3	39 713,3	26,1
Всего	151 917,8	100	142 624,1	100	151 893,9	100

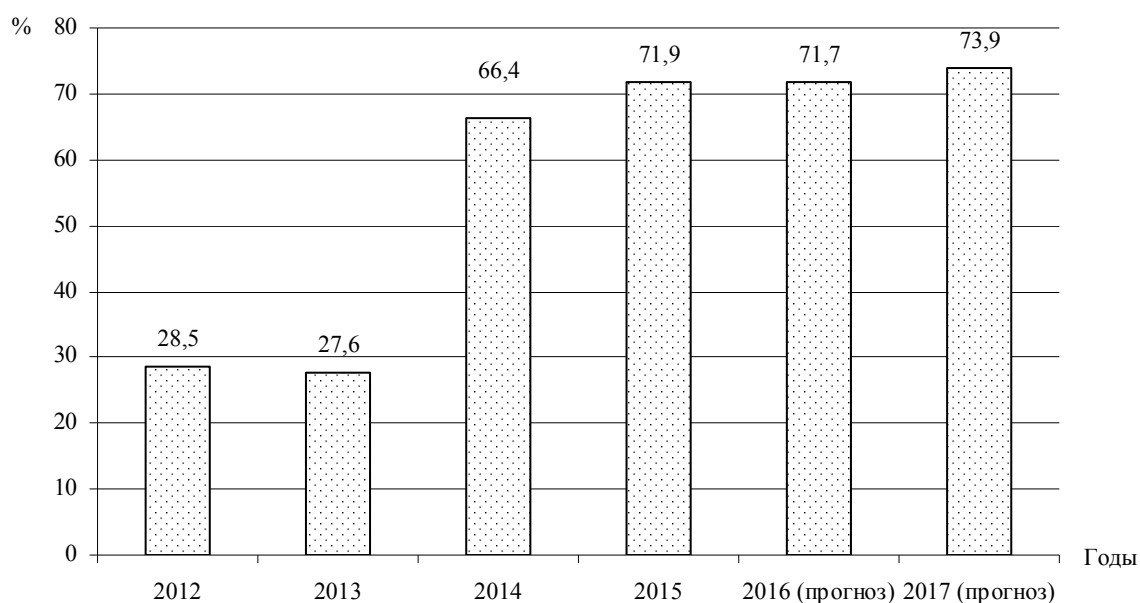


Рис. 1. Динамика доли программных расходов в общем объеме расходов бюджета Самарской области в 2012-2017 гг.

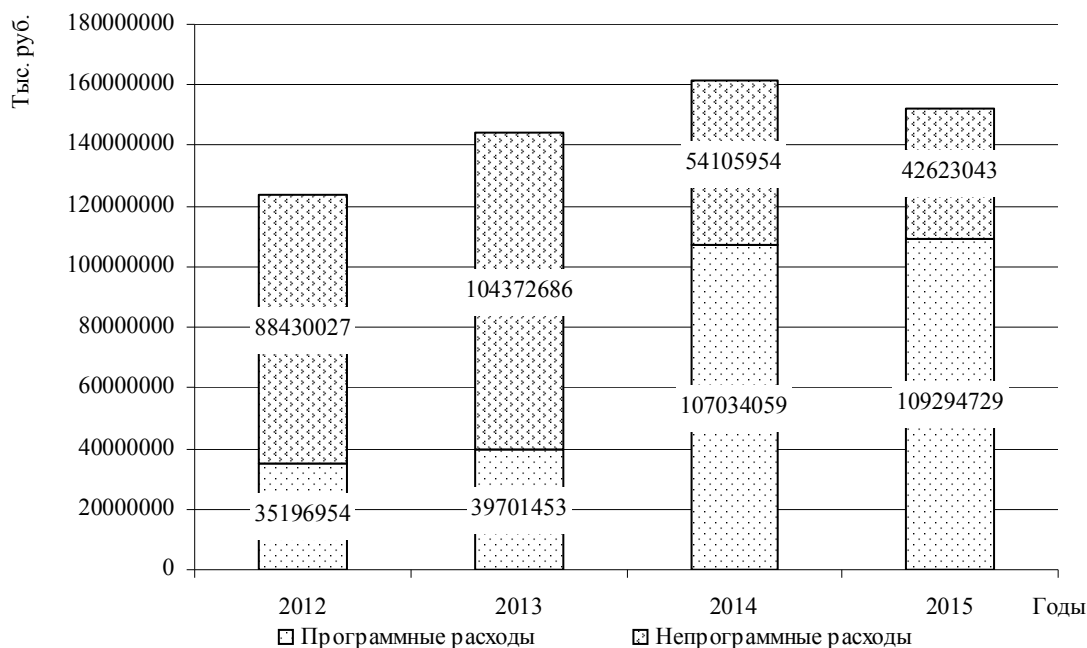


Рис. 2. Динамика расходов бюджета Самарской области в 2012-2015 гг.

На рис. 2 представлена динамика расходов бюджета Самарской области в 2012-2015 гг.

На протяжении 2012-2014 гг. наблюдался рост величины расходов бюджета Самарской области с 123 626,9 до 161 140,0 млрд руб. (на 37 513,1 млрд руб.). Объем программных расходов возрос за три года на 71 837,1 млрд руб. В 2015 г. ожидается снижение размера расходов регионального бюджета по сравнению с 2014 г. на 9222,2 млрд руб. (5,7 %), вызванное общим нестабильным состоянием экономики России. При этом

прогнозируется небольшой рост величины программных расходов (на 2260,6 млрд руб., или 2,1 %).

В 2015 г. в Самарской области реализуются 42 государственные и 9 ведомственных программ, финансируемых из регионального бюджета на сумму 109 294,7 млрд руб. На 2016 г. запланирована реализация 30 государственных и 6 ведомственных программ.

Структура расходов регионального бюджета на реализацию государственных программ Самарской области в 2015 г. представлена на рис. 3.

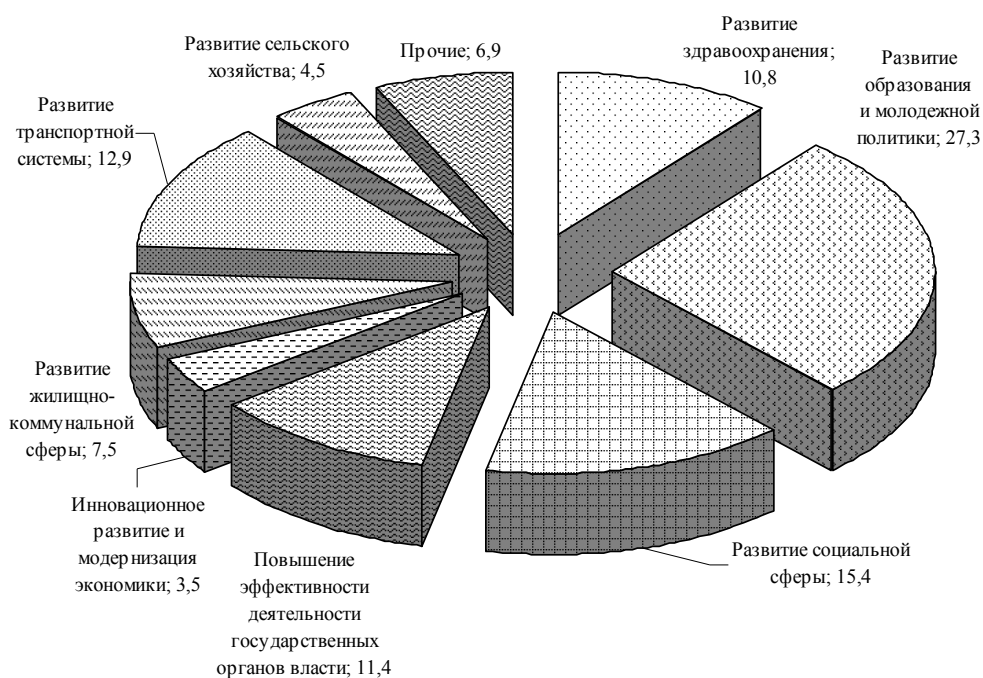


Рис. 3. Структура программных расходов бюджета Самарской области в 2015 г., %

Как видно из рис. 3, 53,5 % программной части расходов областного бюджета на 2015 г. занимают государственные программы социального направления, в том числе нацеленные на развитие образования, здравоохранения, повышение эффективности молодежной политики. Следует отметить, что значительная доля социального блока в расходах областного бюджета является традиционной. Незначительные объемы финансирования направляются на развитие экономики (3,5 %) и сельского хозяйства (4,5 %) региона.

Больше всего средств областного бюджета в 2015 г. планируется направить на реализацию государственной программы “Развитие образования и повышение эффективности реализации молодежной политики в Самарской области” на 2015-2020 гг. (28 206,5 млрд руб., или 27,3 % от общей величины расходов); 12,9 % всех расходов бюджета планируется использовать на реализацию государственной программы “Развитие транспортной системы Самарской области (2014-2025 годы)” (14 176,6 млрд руб.). Государственная программа Самарской области “Управление государственными финансами и развитие межбюджетных отношений” на 2014-2020 гг. предполагает финансирование в объеме 11 863,8 млрд руб. (10,9 % от всех расходов бюджета). Также значительная доля (7,4 %) расходов регионального бюджета приходится на программу “Развитие социальной защиты населения в Самарской области” на 2014-2018 гг.

Стоит отметить, что стопроцентного внедрения программно-целевого метода в процесс бюджетного планирования Самарской области к настоящему времени не произошло: порядка 30 % региональных расходов являются непрограммными.

В целом, среди основных проблем перехода на программное бюджетирование различных регионов можно выделить следующие:

- необоснованный рост количества государственных программ, зачастую пересекающихся

между собой по целям, задачам, показателям и основным мероприятиям;

- недостаточная проработка нормативно-правовых актов, регламентирующих процесс разработки, утверждения и реализации государственных программ;

- неэффективная структура системы органов власти, вызывающая нечеткое закрепление ответственности и полномочий;

- сложность и непроработанность методологии программного бюджетирования, отсутствие универсальной методики оценки эффективности реализации программ;

- отсутствие в ряде программ четких критериев оценки их достижения⁶.

Таким образом, дальнейшее развитие практики формирования программных бюджетов в Самарской области должно быть направлено на решение указанных проблем

¹ Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 2 авг. 2010 г. □ 588.

² *Шаш Н.Н., Бородин А.И., Татуев А.А.* Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политики России // TERRA ECONOMICUS. 2013. Т. 11, □ 4, ч. 2. С. 145-152.

³ *Козлов С.Н.* Технология подготовки программного бюджета // Вестн. НГИЭИ. 2012. □ 7 (14). С. 39-54.

⁴ Об утверждении порядка применения бюджетной классификации расходов Самарской области : приказ министерства управления финансами Самарской области от 22 дек. 2014 г. □ 01-07 / 52.

⁵ О внесении изменений в Закон Самарской области “Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов”: закон Самарской области от 29 июня 2015 г. □ 59ГД.

⁶ *Яруллин Р.Р.* Реализация программно-целевого формирования бюджетов субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. □ 4. С. 215-221.

Поступила в редакцию 06.06.2015 г.