

Финансовое управление процессом перехода на программный бюджет в Алтайском крае

И. В. Стрижкина

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Financial Management of the Transition to the Program Budget in the Altai Region

I. V. Strizhkina

Altai State University (Barnaul, Russia)

Рассматривается постепенный перевод бюджета Алтайского края в программный вид, где государственная программа является совершенно новым финансовым инструментом. Программным бюджетом охватываются все виды деятельности участников программ, чем обеспечивается повышение эффективности их деятельности. Являясь жизненно необходимым инструментом, ФЦП тем не менее не могли быть названы совершенным инструментом долгосрочного бюджетного планирования.

Несмотря на отмеченные недостатки, ФЦП вплоть до 2014 г. останутся безальтернативными инструментами реализации долгосрочных проектов за счет бюджетных средств.

В Алтайском крае ключевым направлением разработки проекта «скользящей трехлетки» на 2014–2016 гг. стала подготовка организационно-правовых основ для перехода на программный бюджет. В частности утверждаются основные нормативно-правовые акты, необходимые для разработки государственных программ, а также завершение формирования и переход с 2015 г. на программное представление расходов краевого бюджета.

Формирование государственных программ связано с определением приоритетов, однако приоритеты теперь выражаются не только в инвестициях на строительство и развитие каких-либо сфер, но также и в мерах государственной политики, финансировании государственных функций, реализации практических мероприятий.

Ключевые слова: региональный бюджет, программы, государственная программа, программный бюджет.

We consider the gradual transfer of the Altai Territory budget in Program, where the state program is a completely new instrument. The program budget covers all kinds of activity of program participants which increases their efficiency. Being the vital tool, the Federal Target Program (FTP) nevertheless cannot be called the perfect instrument of long-term budget planning. Despite the noted shortcomings, the FTP up to 2014 remained untested instruments of implementation of long-term projects at the expense of budget funds. In the Altai territory preparation of organizational and legal bases for transition to the program budget became the key direction of the project of «sliding three years» for 2014–2016. In particular, the main normative legal acts necessary for development of state programs, and also completion of formation and transition since 2015 on program representation of expenses of the regional budget are approved. The formation of state programs is connected with prioritizing, however priorities are expressed now not only in investments on construction and development of some spheres, but also and in measures of a state policy, financing of the state functions, realization of practical actions.

Key words: regional budget, the program, the state program, the program budget.

DOI 10.14258/izvasu(2014)2.2-65

Программный подход к решению поставленных задач характерен для человечества с тех пор, как оно столкнулось с необходимостью коллективно выполнять многоэтапные действия. В планировании и исполнении бюджета любого уровня бюджетной системы РФ происходила эволюция основных инструментов программного бюджетирования.

Так, неизбежным можно назвать появление федеральных целевых программ (ФЦП) в условиях однолетнего бюджетного планирования. Без подобного инструмента реализация любых долгосрочных проектов на основе государственного финансирования немислима из-за отсутствия четких гарантий выделения этого финансирования в течение всего периода реализации проекта. В связи с этим ФЦП как инструмент бюджетного планирования появился еще в 1995 г. Порядок разработки и реализации ФЦП часто совершенствовался. В федеральном бюджете 2012 г. этого вида программ насчитывалось 55. Они были удобными и практичными и даже перенесены на региональный уровень.

Тем не менее до сих пор удельный вес ФЦП в расходах федерального бюджета незначителен (в 2012 г. был запланирован в объеме 1028 млрд руб., или 8,1% от предполагаемых расходов федерального бюджета на текущий год) [1].

Являясь жизненно необходимым инструментом, ФЦП тем не менее не могли быть названы совершенным инструментом долгосрочного бюджетного планирования. Главная проблема здесь — ФЦП не до конца выполняют свою основную функцию — гарантированное поступление бюджетного финансирования в заданные сроки и в заданном объеме.

Кроме того, практика реализации ФЦП показывает, что фактическое финансирование мероприятий ФЦП редко соответствует утвержденному (например, неполное софинансирование мероприятий ФЦП из бюджетов субъектов РФ или внебюджетных источников).

Несмотря на отмеченные недостатки, ФЦП вплоть до 2014 г. остаются безальтернативными инструментами реализации долгосрочных проектов за счет бюджетных средств. Начиная с 2014 г. они войдут в состав государственных программ и продолжат свое существование в новом качестве.

Положительный опыт реализации ФЦП и переход к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР), логически повлекли за собой попытку введения бюджетного программирования на уровне ведомств. Почти через 10 лет после введения ФЦП они вошли в бюджетную практику и были направлены на выполнение тактических задач ведомства, установленных в Докладах о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДах) субъекта бюджетного планирования.

Необходимо отметить, что ДРОНДы подготавливаются ведомствами и в настоящее время. А анали-

тические ведомственные целевые программы (ВЦП) в их составе продолжают выделяться. Однако фактически расходы ведомств в рамках этих программ являются «непрограммными» — они не планируются на несколько лет вперед, а «вписываются» в аналитическую ВЦП в том объеме, в каком фактически сложились.

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается 76 федеральных органов исполнительной власти (министерств, агентств, служб). Однако если провести анализ утвержденных ВЦП по открытым источникам, можно найти лишь девять подобных программ. Таким образом, исходя из того, что ВЦП включаются в состав государственных программ, трудно предположить, приведет это к оживлению активности ведомств по их подготовке или, напротив, к их полному реформатированию в подпрограммы государственных программ.

В 2010 г. началась работа по преобразованию федерального бюджета из преимущественно непрограммного (более 90% непрограммных расходов) в преимущественно программный вид. Направленность ФЦП на достижение конкретных целей делает их неудобным инструментом для перевода в программный вид большого объема расходов: требуется создать огромную иерархическую структуру из таких конкретных целей. Если 55 ФЦП покрывают больше 8% расходов бюджета, то для 90-процентного покрытия потребуется разработать около 600 ФЦП. При этом ФЦП хорошо справляются со своей текущей функцией, так что изменение их формата вряд ли целесообразно [1].

Для перевода бюджета в программный вид было решено разработать новый инструмент, названный государственной программой.

Переход на программный бюджет и программно-целевое управление в Российской Федерации был связан с принятием Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р. Начиная с 2010 г. программный бюджет является одним из основных направлений федеральной бюджетной политики.

Государственная программа Российской Федерации — документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения.

В.В. Путин на совместном заседании коллегий Минэкономразвития РФ и Минфина РФ отметил, что в основу деятельности правительства будут положены государственные программы, которые позволяют

увязать деятельность каждого федерального органа исполнительной власти с приоритетами, зафиксированными в программных документах. При этом программы должны предусматривать не только бюджетные ассигнования, но и использование других инструментов правового регулирования, налоговых и таможенных льгот, федерального имущества [2].

Применение же государственных программ субъектов РФ (муниципальных программ) в настоящее время осуществляется исключительно по инициативе региональных и местных органов власти. Действующее законодательство не содержит препятствий для реализации данной инициативы, что отмечено в письме Минфина России от 2 апреля 2012 г. № 02-16-03/1073 и подтверждается опытом ряда территорий.

В отличие от существующей практики бюджетного планирования, при программном бюджете помимо бюджетных ассигнований могут предусматриваться регулятивные (правоустанавливающие, правоприменительные, контрольные) и финансовые виды (налоговые, таможенные, имущественные, кредитные, долговые и валютные) ресурсного обеспечения.

В настоящее время программный бюджет в разных формах и разными темпами внедряется в практику финансирования в ряде регионов России. По мнению Минфина, наибольших успехов по реализации механизмов программного бюджетирования добились Республика Саха (Якутия), Республика Коми, г. Москва, Брянская, Сахалинская и Вологодская области [3].

Так, Республика Саха (Якутия) и г. Москва избрали вариант одномоментного перехода к программной структуре расходов с утверждением всего набора государственных (региональных) программ. Данный подход является наиболее сложным с точки зрения объема управленческих усилий, необходимых для его реализации, однако позволяет решать проблемы социально-экономического развития комплексно, учитывая весь объем полномочий и мероприятий.

Республика Коми выбрала путь постепенного перехода на программный бюджет. Здесь разработана вся необходимая нормативно-правовая и методологическая база, идет процесс разработки и утверждения государственных программ. Преимуществом данного подхода является возможность апробации отдельных управленческих процессов и инструментов и глубокая проработка программных документов, однако органы власти вынуждены существовать в двух параллельных системах планирования, что существенно увеличивает объем работы и усложняет систему взаимодействия.

Кроме того, здесь отмечаются разные подходы к формированию структуры программ и количество самих программ. Так, в Республике Саха (Якутия) пошли по пути встраивания существующих целевых программ в программный бюджет, а в Республике Коми — по пути ликвидации существующих программ и построения новой системы мероприятий.

Перечень государственных программ на сентябрь 2012 г. в Республике Коми — 18, в Республике Саха (Якутия) — 37, на территории Москвы — 17.

Начиная с 2012 г. бюджет г. Москвы формируется по программному принципу, а нормативно-правовая база региона не уступает по проработанности документам федерального уровня. В Брянской области аналогичные законодательные решения приняты «полным пакетом». Существенные шаги по внедрению программного бюджета делаются в Удмуртской Республике.

В 2013 г. принят первый программный бюджет Пензенской области на 2014 г. и на период 2015 и 2016 гг. К его принятию велась подготовка несколько лет. Были утверждены Порядок разработки и реализации государственных программ и Перечень 22 государственных программ области.

То же самое можно сказать и об Алтайском крае. Ключевым направлением разработки проекта «скользящей трехлетки» на 2014–2016 гг. стала подготовка организационно-правовых основ для перехода на программный бюджет. В частности, утверждаются основные нормативно-правовые акты, необходимые для разработки государственных программ, в том числе:

- перечень государственных программ;
- порядок разработки, реализации и оценки государственных программ;
- методические указания по разработке и реализации государственных программ.

Комитетом по финансам, кредитной и налоговой политике Алтайского края 2014 г. рассматривается как решающий для завершения ряда ключевых процессов реформирования:

1. Завершение формирования и переход с 2015 г. на программное представление расходов краевого бюджета. В рамках решения данной задачи планируется завершить разработку всех государственных программ, включенных в перечень. При этом степень охвата расходной части бюджета государственными программами на первом этапе (2013 г.) планировалась не ниже 80%, а в 2014 г. — 90% всего объема расходов краевого бюджета. Помимо этого переход на программный бюджет требует кардинальной переработки основных алгоритмов бюджетного процесса и соответствующего внесения изменений в нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок формирования краевого бюджета, порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи и методические документы.

2. Проведение работы по оптимизации расчетных нормативов финансирования, стандартизации отдельных услуг, формированию единых нормативов затрат по однотипным учреждениям с применением корректирующих коэффициентов — отработка системы контроля за деятельностью государственных учреждений.

Существенным отличием новых государственных программ от всех более ранних аналогов является то, что в них закладывается не только инвестиционная составляющая, но также и финансирование текущей деятельности, направленное на решение конкретных целей и задач. В совокупности с реализацией Федерального закона № 83-ФЗ, связанного с совершенствованием правового положения государственных и муниципальных учреждений, данные новации должны способствовать росту предоставления государственных услуг за счет более качественного механизма их финансирования.

Недавно в законодательстве произошли изменения, связанные с созданием новых типов юридических лиц — бюджетных и автономных учреждений. Здесь важен вопрос о статусе публично-правовых образований как участников гражданского оборота.

3. Адаптация к основным программам (стратегиям) социально-экономического развития региона и основным требованиям программного бюджетирования.

В рамках «Стратегии-2020» в Южной Сибири продолжится интенсивное развитие агропромышленного сектора, опирающегося на сельскохозяйственные ресурсы Алтайского края.

Интересно, что у Алтайского края есть проект «Комплексное развитие Алтайского Приобья и эффективное использование туристско-рекреационных активов юга Сибири», который подразумевает не только развитие аграрного компонента региона, но и значительное увеличение туристического потока на Алтай — в 2,5 раза.

За счет развития аграрного комплекса страны, отмеченного в «Стратегии-2020», планируется обеспечить население российскими продуктами, организовать устойчивое развитие сельских территорий, повысить уровень жизни сельян. Одна из амбициозных целей стратегии, которая созвучна с работой Алтайского края, заключается в создании развитого экспортного потенциала (особенно в растениеводстве), позволяющего в перспективе занять устойчивые позиции на мировом рынке аграрной продукции.

Край в 2012 г. удачно вписался в проект двух государственных программ: «Развитие здравоохранения» и «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения России». Министерство финансов и Правительство РФ в этом случае переходят на программно-целевой метод бюджетирования. Эти программы сейчас выстроены таким образом, что реализуются при участии регионов. При этом доля участия Алтайского края растет.

4. Инвентаризация долгосрочных региональных целевых программ и ликвидация неэффективных, нефинансируемых либо неисполняемых программных документов.

Прежде всего здесь речь идет о долгосрочной краевой целевой программе «Устойчивое развитие сель-

ских территорий Алтайского края на 2012–2020 годы» и новых подходах к разработке программных методов решения основных сельских проблем с учетом не используемых ранее потенциалов и возможностей, а также о факторах, влияющих на качество жизни сельян. Историческая сельскохозяйственная ориентация экономики Алтайского края сохранилась до нынешних дней. В сельской местности проживает 44,8% населения (по Российской Федерации в целом этот показатель — 26,1%). Алтайский край обладает самыми большими в России площадью пашни и зерновым клином, занимает первое место в стране по производству сыра и муки, второе — по производству крупы, третье — по производству молока, пятое — по производству зерна. Сегодня стоит задача не только сохранить мощный аграрный потенциал региона, но и обеспечить его устойчивое развитие. Необходима минимизация разрыва в уровне жизни сельского и городского населения, обеспечение достойных социально-бытовых условий жизни сельских жителей, что сделает привлекательной саму идею проживания и работы в сельской местности.

Алтайский край стал первым в России субъектом, который разработал данную программу в 2009 г., привлекая к этому Центр устойчивого развития сельских территорий ФГОУ ВПО «Российский государственный аграрный университет — МСХА имени К.А. Тимирязева». В крае работает семь «пилотных» районов. Основной задачей программы устойчивого развития сельских территорий края на 2012–2020 гг. теперь уже являются диверсификация сельской экономики, развитие несельскохозяйственной деятельности (от производства продуктов питания до ремесленничества), а также развитие семейных ферм, пчеловодства, сельского туризма, потребительской и кредитной кооперации).

Основные инициативы регион стремится встроить в программные документы федерального уровня, например в «Государственную программу развития сельского хозяйства до 2020 года», что позволяет Алтайскому краю получать значительную финансовую поддержку. В течение последних шести лет на поддержку сельского хозяйства Алтая направлено более 23 млрд руб. государственных средств. Это беспрецедентный объем ресурсов. Предполагается, что в связи со вступлением в ВТО уровень господдержки не будет сокращен, так как Минсельхоз России планирует реализовать ряд новых направлений. Для участия в них в крае приняты программы развития мелиорации, молочной промышленности, промышленного свиноводства, развития семейных животноводческих ферм на базе крестьянских хозяйств и поддержки начинающих фермеров. Особую роль играет принятая первая в стране региональная программа устойчивого развития сельских территорий.

На сегодняшний момент сложился определенный дефицит кадров, которые можно было бы направить на разработку государственных (муниципальных) программ

и других нормативно-правовых документов стратегического планирования. Таким образом, требуется некая перестройка мышления, на что в силу различных причин пока способны не все сотрудники органов, ответственные за соответствующее направление.

При оценках реализации государственных программ ограничиваться расчетами только экономической и бюджетной эффективности нельзя. Нужно уметь оценивать различные социальные эффекты, более комплексно подходить к степени достижения заданных целей и результатов.

Итак, формирование государственных программ связано с определением приоритетов, однако прио-

ритеты теперь выражаются не только в инвестициях на строительство и развитие каких-либо сфер, но также и в мерах государственной политики, финансировании государственных функций, реализации практических мероприятий.

Если регион в 2015 г. начнет работать на программных принципах, то и муниципалитетам необходимо будет предпринимать шаги по созданию новой и корректированию уже имеющейся нормативно-правовой базы, регулирующей данный механизм. Анализ и осмысление имеющегося опыта внедрения программного бюджета позволяет им избежать ошибок, уже кем-то пройденных на разных уровнях власти.

Библиографический список

1. Удовенко А.Н. Переход к программному бюджету: результаты, проблемы, перспективы // Бюджет. — 2012. — № 6.
2. Путин В.В. Речь идет о переходе к новой программно-целевой структуре бюджета // Муниципальная власть. — 2010. — № 4.
3. Гарин Д. В. основные проблемы перехода субъектов РФ на программный бюджет и пути их решения // Бюджет. — 2012. — № 9.