

# **О СУЩНОСТИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Чварнукова Е.В., Скрынникова Н.В.**  
**Оренбургский государственный университет, г. Оренбург**

В Российской Федерации с начала 1990-2000-х гг. проведены ряд фундаментальных бюджетных реформ, объектом которых была система управления общественными финансами. Основная задача преобразования бюджетного процесса заключается в формировании определенных обстоятельств и предварительных условий с целью квалифицированного управления государственными (муниципальными) финансами соразмерно преимуществам государственной политики.

Одним из результатов данных реформ стало поэтапное формирование системы бюджетирования, ориентированного на результат.

На сегодняшний день ориентация на результативное планирование и финансирование, внедрение программно-целевого подхода в управлении является одним из основных направлений развития государственного и муниципального управления.

Незадолго до настоящего времени в решении проблем социально-экономического характера наибольшую значимость заслужило программно-целевое бюджетирование, которое представляет собой совокупность взаимосвязей способных, путем выбора наилучшего варианта из возможных повысить результативность публичных финансов.

С введением в экономическую литературу программно-целевого бюджетирования появились вопросы, связанные с формулировкой изучаемого понятия (таблица 1).

Опыт иностранных ученых-аналитиков пришел в выводу, что программно-целевое бюджетирование представляет собой подход к формированию расходов в бюджетной сфере, который способствует росту их эффективности, однако важность использования программно-целевое бюджетирования окончательно не доказана.

Отечественные ученые-экономисты в понятие «программно-целевого бюджетирования» вкладывают ряд процессов, связанных с планированием и прогнозированием бюджета на очередной финансовый и плановые года, с исполнением бюджета, составлением отчета об исполнении бюджета, сравнением бюджетного плана с отчетом об исполнении бюджета.

Расхождения на существующие точки зрения о программно-целевом бюджетировании сводятся к набору стадий исследуемого понятия.

По мнению Лунева А.Е. программно-целевое бюджетирование: «Действия администратора по составлению проекта бюджета, организационное руководство по утверждению бюджета, действия по разработке и реализации мер, способствующих исполнению бюджета» [10, с. 102].

Таблица 1 – Подходы к определению сущности ПЦБ.

Автор	Определение «программно-целевое бюджетирование»
Мошер Ф.С.	- это апробированный в бюджетной практике подход к формированию государственных расходов, механизм повышения их эффективности, необходимость применения которого считается аксиомой;
Берездина Е.В.	- процесс построения результативного бюджета;
Братусь С.Н.	- процесс составления научно обоснованного плана развития государства;
Лукина В.Д.	- эффективный инструмент программно-целевого подхода к проектированию бюджета;
Афанасьев М.П.	- это комплекс действий по исполнению бюджета;
Лавров А.М.	- позволяет планировать, исполнять и контролировать бюджет, обеспечивая распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов бюджетной политики и общественной значимости ожидаемых результатов их использования;
Лунев А.Е.	- действия администратора по составлению проекта бюджета, организационное руководство по утверждению бюджета, действия по разработке и реализации мер, способствующих исполнению бюджета;

Косяков И.А. в своей научной работе о проблемах бюджетирования говорит о следующих его элементах: «Бюджетное прогнозирование (прогноз социально-экономического развития территории), исполнение бюджета, анализ бюджета (сравнение бюджетного плана с отчетом об исполнении бюджета)» [8, с. 9].

Петров А.С. считает, что элементы программно-целевого бюджетирования это: «Анализ, прогнозирование, моделирование, программирование, организация исполнения бюджета» [12, с. 44-46].

Ноздрачев А.Ф. дополняет перечень элементов, предложенных вышеперечисленными учеными, включая: «Стимулирование администратора бюджетных средств и контроль за исполнением бюджета» [11, с. 17-18].

Приведенные выше подходы к определению анализируемого понятия ограничивают содержание программно-целевого бюджетирования до бюджетного планирования или инструмента повышения эффективности государственных расходов. В экономической науке рассматривается мониторинг результатов использования бюджетных ресурсов. Однако рассмотренные подходы не предлагают наилучший оптимальный вариант бюджетного процесса с использованием программно-целевого бюджетирования.

Для понимания понятия «программно-целевое бюджетирование» рассмотрим его принципы.

Катасонов Ю.В. особое внимание уделяет формированию целевой программы. Мильнер Б.З. обращает особое внимание на принцип

«скользящего» планирования и финансирования, когда в рамках долгосрочной программы, рассчитанной на достижение определенной конечной цели, устанавливаются планы. Преимущество этого принципа – администраторы знают свои перспективы на несколько лет вперед [6].

Кушхов О.И. считает: «Программно-целевое бюджетирование должно основываться на выполнении ряда важных условий, к которым относят целевое прогнозирование; многовариантность программных разработок; ограничение сроков выполнения программ периодом, для которого возможно научно-обоснованное прогнозирование процессов; введение системы объективного определения состава участников реализации программ и распределения средств между ними; применение системы жесткой персонифицированной ответственности за реализацию комплекса целевых программ по всей иерархии исполнителей; регулярный контроль» [9].

По мнению Годзинского А.М.: «К принципам программно-целевого бюджетирования относятся концентрация финансовых ресурсов для достижения цели, сочетание их централизованного распределения с децентрализованным; создание внешних условий, благоприятствующих достижению цели; разработка четкой последовательности этапов, обеспечивающих достижение цели: обеспечение согласованности интересов руководства программы с основными исполнителями и заказчиками программы: постоянный информационный мониторинг и контроль за ходом выполнения программы со стороны заказчика и исполнителей программы; адаптивность хода реализации программы к изменению внешних условий и ресурсного потенциала» [3].

Изучение и систематизация опыта отечественных и зарубежных ученых относительно понятия сущности программно-целевого бюджетирования позволили выделить два основных подхода. Первый подход определяет сущность программно-целевого бюджетирования через призму бюджетного планирования, а второй – как процесс расходования бюджетных средств, который напрямую связан с результатами. Отстранение источников возникновения денежных средств - доходов от направлений их расходования ведет к перебойному функционированию финансовых потоков, вследствие чего программно-целевое бюджетирование теряет функцию инструмента финансового управления [14].

Многообразие теоретических представлений отечественных и зарубежных авторов о сущности программно-целевого бюджетирования послужили фундаментом для составления авторского понятия программно-целевого бюджетирования: «Набор стадий бюджетного процесса, реализующихся путем осуществления мероприятий по управлению бюджетными ресурсами, охватывающих все стадии бюджетного процесса и обеспечивающих их взаимосвязь».

Переход к программно-целевым методам бюджетирования, подразумевает связь бюджетных средств с результатом, т.е. программно-целевые методы бюджетирования с помощью определенных мероприятий должны обеспечить связь бюджетных расходов с конечным результатом.

Мероприятия программно-целевого бюджетирования осуществляются посредством широкого набора различных инструментов [2, с. 11].

Сложившийся в настоящее время инструментарий БОР во многом был продиктован практикой внедрения программно-целевого бюджетирования, которая внедрялась на федеральном уровне и затем как ключевой ориентир использовалась при проведении аналогичных реформ в регионах. Хотя жесткой обязательности прямого переноса федеральной модели в субъекты РФ и муниципальные образования из правовых актов федерального уровня не следовало, однако отсутствие проработок данного вопроса для выбора собственной модели поведения в субъектах Федерации и, особенно в муниципалитетах являлось прямым препятствием для отклонения от федеральной модели реформ [14].

Анализ международного опыта свидетельствует, что программный бюджет должен формироваться с учетом национальной специфики применения бюджетной классификации. При внедрении реформ программно-целевого бюджетирования государству важно помнить о региональных и отраслевых особенностях территорий Российской Федерации, необходима методика, определяющая последовательность реформирования бюджетного процесса.

Совершенствование государственного управления необходимо рассматриваться совокупно с реформированием бюджетного планирования, важным моментом является наличие необходимых условий для благополучного внедрения и функционирования программно-целевого подхода. Кроме того, большое внимание необходимо уделять человеческому фактору.

Переход к программно-целевому бюджетированию – это многолетний процесс, который определяет методы планирования социально-экономических, измерения этих результатов, а также формы отчетов о достижении этих результатов.

Проблемы, возникающие при внедрении программно-целевого бюджетирования: измерение результатов деятельности государственных (муниципальных) учреждений; несогласованность программ и финансовой отчетности; разработка целей и системы показателей эффективности; дефицит внимания к оценке результатов.

В настоящее время бюджетным процессом не обеспечивается оптимальное распределение финансовых ресурсов, а также «прозрачность» бюджета и эффективный контроль за его рациональным использованием. Многоступенчатость в принятии бюджета характеризуется низкой оперативностью и раздробленностью, поэтому с одной стороны необходимо – исполнять обязательства перед обществом, а с другой – экономить бюджетные средства.

Несовершенной остается нормативно-правовая база, целевые программы, способы применения программно-целевых инструментов. В целом организация программно-целевого бюджетирования – это ключевая проблема в оптимизации бюджетного процесса, решение которой позволит эффективно перераспределять финансовые средства.

Состояние муниципальных бюджетов является одним из основных показателей устойчивости экономики. Важное значение имеет разработка механизмов эффективного управления доходами и расходами бюджетов муниципальных образований.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), или программно-целевой метод финансирования государственных расходов, является одним из инфраструктурных институтов государственного управления, альтернативой которому выступает сметное бюджетирование.

До недавнего времени одной из самых распространенных моделей управления общественными финансами являлась модель линейно-объектного бюджетирования. Однако многолетний опыт использования данной модели продемонстрировал низкий уровень ответственности и инициативности муниципального управления, отсутствие заинтересованности в экономии средств, и, в конечном счете, ее неэффективность.

Для местного самоуправления использование БОР позволяет расходовать средства бюджета с учетом социально-экономических целей стратегического развития муниципалитета. Помимо этого, органы местного самоуправления имеют возможность сравнивать варианты целевых программ и в последующем выбирать наиболее приемлемую для муниципалитета целевую программу с экономической точки зрения. Кроме того, появляется шанс контролировать деятельность бюджетополучателей с помощью показателей результативности, а также путем сравнения результатов полученных по факту с запланированными результатами. При этом получатели бюджетных средств наделяются большей самостоятельностью в управлении расходами, а также могут изменять структуру затрат в рамках программ (бюджетных средств) и в случае необходимости запрашивать дополнительное бюджетное финансирование.

При БОР жители муниципалитета автоматически являются участниками бюджетного процесса. Они имеют право отслеживать соответствие целей, заложенных органами муниципальной власти, своим потребностям, кроме того имеют право оценивать достижение заданных целей к результату. Выявленные плюсы позволяют сформировать тезисы БОР как метода управления доходами и расходами нацеленного на результат. Однако несовершенной остается нормативно-правовая база, целевые программы, способы применения программно-целевых инструментов. Организация программно-целевого бюджетирования – это основная проблема в реформировании бюджетного процесса, от решения которой зависит эффективность перераспределения бюджетных средств [2].

Деятельность по внедрению программно-целевого бюджетирования должна сопутствовать созданию и введению в действие новых методов, наборов инструментов, а также мероприятий на протяжении всего цикла бюджетного процесса: в планировании бюджета, в его исполнении, учете и отчетности, а также в контроле и аудите. Внедрение программного бюджета без соответствующих изменений не будет иметь успеха. В настоящее время основным моментом является совершенствование *бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления* [13].

В России БОР в большинстве случаев используется как метод эффективного планирования бюджетных расходов, что является не совсем верным. Бюджетирование как элемент системы управления финансами местного бюджета – это процесс планирования бюджета, в котором источники возникновения бюджетных средств – доходы находятся во взаимосвязи с направлениями их расходования.

Бюджетирование как элемент управления – это деятельность по классификации финансовых потоков, и если источники возникновения средств отделить от назначения их использования, то это приведет к половинчатости процесса классификации финансовых потоков, а значит и к половинчатости бюджетирования. Поэтому бюджетирование ориентированное на результат не может определяться только направлениями расходования бюджетных средств, т.к. будет являться неполным и терять свое предназначение как инструмент управления финансами.

Научная новизна БОР заключается в том, что исследуемое понятие анализируется не только как метод управления расходной частью бюджета, а также как метод управления доходной частью бюджета, это гарантирует его полноту и совокупность, что позволяет раскрывать взаимосвязь между доходами и расходами, а также направлениями расходования бюджетных средств и эффективностью их расходования.

Сегодня в России актуальным является мнение, что для эффективного внедрения программно-целевого бюджетирования важным моментом является наличие свободных денежных средств. Опыт же зарубежных стран, внедривших модель программно-целевого бюджетирования, доказывает обратное, что именно недостаток средств и послужил началом к внедрению и освоению новых методов. Основой успешного внедрения программно-целевого бюджетирования является соответствующий механизм, подкрепленный нормативно-правовой базой.

На современном этапе развития бюджетного процесса модернизация охватила все его стороны. Реформирование системы образования столкнулось с рядом проблем на разных уровнях власти.

В современных условиях актуальность финансирования образовательных учреждений остается одной из главных проблем бюджетной системы, которой посвящено множество трудов отечественных ученых-экономистов: Л.Г. Поляк, Е.А. Колесникова, Е.В. Савицкая, И.Ю. Федорова, А.Н. Костецкий, Н.И. Сидорова, О.А. Гришанова, Е.Ю. Соколова, В.Г. Никифорова и др.

В соответствии с Федеральной целевой программой «Развитие образования на 2011 - 2015 годы», государственная программа Российской Федерации «Развитие образования на 2013 - 2020 годы»: «Целесообразность применения программно-целевого метода планирования и финансирования бюджетных расходов на образование, повышающего результативность использования бюджетных ресурсов. Основными источниками финансирования расходов на образование служат федеральный, региональные и муниципальные бюджеты. Необходимо отметить, что бюджеты различных уровней принимают неодинаковое участие в финансовом обеспечении разных учреждений

образования. Однако существуют проблемы софинансирования программы дотационными субъектами Федерации. В целях сокращения резких различий между регионами России по развитию человеческого потенциала целесообразно учесть имеющиеся проблемы бюджетного софинансирования в дотационных регионах, наиболее слабую учебно-материальную базу бюджетных заведений образования в этих регионах, что в дальнейшем позволит обеспечить эффективность образования и политическую стабильность общества» [7].

Современное состояние образования в России характеризуется недостаточностью денежных средств, которые выделяет бюджет государства с целью обеспечения функционирования данной сферы деятельности. В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014г. Президент РФ В.В. Путин просит Правительство и регионы обратить внимание на эту проблему, предложить финансовые и организационные механизмы ее решения.

#### *Список литературы*

1. БОР: зарубежный опыт [электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru/article/77758.php> (дата обращения: 23.10.2013г.)
2. Галухин А.В. Ресурсное обеспечение региональных целевых программ // *Проблемы развития территории.* – 2014. – вып. 1 (69)
3. Годзинский А.М. Программно-целевой подход к преодолению кризиса в Российской Федерации – URL.: [www.sbcinfo.ru](http://www.sbcinfo.ru)@2002.
4. Закревская Г.С., Мишина С.В., Применение международного опыта бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетном процессе Российской Федерации // *Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского Университета МВД России.* – 2012. - № 10, С. 118-122.
5. Иванчина Е.Н. Актуальность перехода к программному бюджету на региональном и местном уровнях// *Финансы.* – 2013. - № 6
6. Капустюк П.А. Программно-целевой подход в управлении регионами России как социально-экономическими системами. // *Известия Иркутской государственной экономической академии.* – 2013. - № 1.
7. Коокуева В.В. Проблемы финансирования образования на федеральном уровне в Российской Федерации // *Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях.* – 2013. – N 7.
8. Косяков И.А. Формирование региональной системы бюджетного планирования: автореферат дис. канд. экон. наук./ Косяков И.А.: Екатеринбург. 2006. – С.9.
9. Кушихов О.И. Программно-целевой подход к управлению региональным бюджетом/ [www.viu-online.ru](http://www.viu-online.ru).
10. Лунев А.Е. Демократизм советского государственного управления. / Лунев А.Е.. – М., 1967, С.102.
11. Ноздрачев А.Ф. Государственное планирование и правовое регулирование./ Ноздрачев а.Ф. – М.: 1982. – С. 17-18.
12. Петров Л.С. Развитие социально-экономического планирования. /

*Петров Л.С. - М.. 1979, С.44-46.*

*13. Тамбовцев В.А. Работоспособность бюджетирования, ориентированного на результат // Экономическая политика. – 2012. – № 3.*

*14. Теплицкая А. А. Обзор и анализ зарубежного опыта планирования // Молодой ученый. – 2013. – №1.*

*15. Черняга Р.Ю. Программно-целевое планирование как инструмент реализации государственной экономической политики.// Современная наука. – 2014. - № 12.*

*16. Яруллин Р.Р. Реализация программно-целевого формирования бюджетов субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы экономики и права. – 2014. – N 4 (32).*