БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАСХОДОВ

СУГАРОВА И.В.,

кандидат экономических наук, доцент,
Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова,
e-mail: sugarova.iv@list.ru

В статье исследуется проблематика бюджетного планирования расходов с позиций применяемых в современных условиях моделей, этапов совершенствования. Выявляются особенности применяемых методов бюджетирования, ориентированного на результат и программно-целевого бюджетирования.

Ключевые слова: бюджетные расходы; бюджетное планирование; бюджетирование; ориентированное на результат; программно-целевое бюджетирование; программный бюджет.

We study the problems of budgetary planning costs from the position used in the present conditions of models stages of perfection. Identified characteristics of the methods of budgeting for results and application-oriented budgeting.

Keywords: budget expenses; budget planning; Budgeting result; program - targeted budgeting; program budget.

Коды классификатора JEL: G31, H61, H72.

Проблематика обеспечения результативности и эффективности бюджетных расходов на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации является актуальной и востребованной. При этом одним из основных направлений реформирования системы управления расходами является совершенствование бюджетного планирования. Более того, именно на стадии бюджетного планирования закладываются возможности воздействия на экономику через расходы бюджета.

Отметим, что планирование расходов бюджета является составной частью бюджетного планирования, и, на наш взгляд, представляет собой совокупность методов, реализуемых в соответствующих способах и приемах, связанных с определением объема бюджетных средств в соответствии с расходными обязательствами публично-правовых образований, принятыми исходя из приоритетов проводимой в соответствующих экономических условиях бюджетной политики.

Все процессы, происходящие в бюджетной системе Российской Федерации, направленные на совершенствование бюджетного планирования расходов, можно обобщить, разделив на 3 этапа.

Первый этап охватывает период с конца 1990-х по 2003 гг. На данном этапе процесс реформ связан с восстановлением долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации, модернизацией системы общественных финансов, созданием Стабилизационного фонда Российской Федерации, формированием новой системы межбюджетных отношений.

Второй этап охватывает временной период с 2004 по 2008 гг., причем именно он, на наш взгляд, является основополагающим в повышении результативности бюджетных расходов. Особенно важным в данном контексте послужило принятие в 2004 г. «Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах», включающей такие основные направления как: реформирование бюджетной классификации и бюджетного учета, введение в бюджетную практику среднесрочного финансового планирования, внедрение модели бюджетирования, ориентированного на результат, упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджетов [2].

Третий этап — с 2009 г. по настоящее время. Характеризуется разработкой ряда документов, предусматривающих совершенствование системы управления общественными финансами. При этом в качестве основного финансового инструмента, позволяющего обеспечить эффективное использование бюджетных средств, выдвинуто программно-целевое бюджетирование. Именно оно призвано обеспечить интеграцию стратегического и бюджетного планирования.

В бюджетной практике переход к составлению программного бюджета обусловлен положениями Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов [3].

К приведенным обобщениям, раскрывающим направления совершенствования бюджетного планирования расходов, необходимо добавить следующее.

В экономической литературе часто понятия «программно-целевое бюджетирование» и «бюджетирование, ориентированное на результат» отождествляются. Однако, на наш взгляд, это не совсем верно, поскольку «бюджетирование, ориентированное на результат» — понятие более широкое и в содержательной части представляет собой совокупность трех взаимосвязанных элементов: среднесрочного бюджетного планирования, программно-целевого метода распределения расходов, системы контроля оценки результативности бюджетных расходов. Бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных средств исходя из общественной значимости ожидаемых и конкретных результатов их использования с учетом приоритетов государственной экономической политики. В свою очередь планирование расходов бюджетов с целью предоставления общественных благ может реализовываться с помощью сметного, нормативного и программно-целевого бюджетирования. Таким образом, программно-целевое бюджетирование является одним из способов реализации механизма бюджетирования, ориентированного на результат.

Уточним, что в самом общем виде бюджетирование, ориентированное на результат можно представить как систему формирования и исполнения бюджета, которая отражает взаимосвязь между бюджетными расходами и достигнутыми результатами. При этом в рамках перехода бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами» (затратами) на управление «результатами» основные акценты делаются на повышении ответственности и расширении самостоятельности участников бюджетного процесса в рамках среднесрочных ориентиров.

Важно отметить, что в рамках концепции «управления ресурсами» формирование бюджета осуществляется путем индексации сложившихся расходов с детальной разбивкой по статьям бюджетной классификации Российской Федерации. В результате такой подход при соблюдении жестких бюджетных ограничений обеспечивает сбалансированность бюджета и выполнение бюджетных проектировок. Однако ожидаемые результаты бюджетных расходов не обосновываются, а управление бюджетом сводится главным образом к контролю соответствия фактических и плановых показателей.

В свою очередь в рамках концепции «управления результатами» формирование бюджета осуществляется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), а при их планировании особое внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. В то же время у администраторов бюджетных средств расширяется самостоятельность и ответственность, устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана, формируется общая сумма ассигнований на выполнение определенных функций и программ, детализация направлений использования которых осуществляется администраторами бюджетных средств, проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам.

Отметим также, что основополагающей основой бюджетирования, ориентированного на результат, является выявление непосредственных и конечных результатов расходования бюджетных средств и других бюджетных показателей, на основании которых можно делать выводы о степени достижения поставленных целей.

При этом реформирование бюджетного процесса в рамках бюджетирования, ориентированного на результат, связано со следующими направлениями.

Во-первых, реформирование бюджетной классификации Российской Федерации и бюджетного учета, в результате бюджетная классификация Российской Федерации была приближена к требованиям международных стандартов финансовой отчетности, а также введение плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по функциям и программам.

Во-вторых, выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств. На практике при формировании бюджета расходные обязательства делятся на действующие и принимаемые [2].

К действующим обязательствам, в частности, относятся:

- трансферты населению, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации (субъектов Российской Федерации, муниципальных образований);
- обязательства по предоставлению (оплате) государственных (муниципальных) услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- обязательства, вытекающие из долгосрочных бюджетных целевых программ Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования), а также адресной инвестиционной программы Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования);
- погашение и (или) обслуживание государственного (муниципального) долга в соответствии с условиями привлечения заемных средств;
- обязательства, вытекающие из договоров (соглашений), в том числе международных, действующих в планируемый период;
- средства, подлежащие перечислению в соответствии с законодательством Российской Федерации либо сложившимися принципами (практикой) бюджетного планирования в другие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

В свою очередь к принимаемым обязательствам, в частности, относятся:

- увеличение действующих или введение новых видов трансфертов населению;
- увеличение заработной платы, денежного довольствия;

- досрочное погашение государственного (муниципального) долга;
- предоставление (оплата) государственных (муниципальных) услуг сверх установленных нормативов (требований законодательства Российской Федерации);
- увеличение по сравнению с ранее предусмотренными планами ассигнований на реализацию действующих или новых бюджетных программ;
- новые бюджетные инвестиции;
- предоставление бюджетных кредитов.

Исходя из этого, основным принципом бюджетного планирования становится гарантированное обеспечение в полном объеме действующих обязательств в соответствии с целями и ожидаемыми результатами государственной политики.

Конкретный состав бюджетов действующих и принимаемых обязательств, порядок и методика определения их объемов устанавливаются органами исполнительной власти соответствующего уровня.

В-третьих, совершенствование среднесрочного финансового планирования. Данное положение направлено на повышение надежности среднесрочного прогнозирования объема ресурсов, доступных для администраторов бюджетных средств в рамках принятых бюджетных ограничений и соответствующих приоритетов государственной политики.

В-четвертых, совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования. Это направление предполагает совершенствование бюджетного процесса в части включения в него процедуры оценки результативности бюджетных расходов, переход от сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение результатов.

В-пятых, упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета. Данное направление предполагает совершенствование стадий составления и рассмотрения бюджета в соответствии с требованиями и условиями среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результаты.

Заметим, что преимуществом метода бюджетирования, ориентированного на результат, является гибкий подход к распределению бюджетных ресурсов по функциям государства с учетом приоритетов экономической и бюджетной политики, а также отражению общественной значимости результатов («ожидаемые непосредственные» и «конечные») использования средств.

Вместе с тем, современная бюджетная практика свидетельствует о том, что многовариатность результатов использования средств бюджетов определяет необходимость обоснования различий между указанными результатами в рамках бюджетного процесса. Кроме того, важным является обоснование оценки достигнутых результатов как количественными, так и качественными показателями. Здесь уточним, что главное требование к ним — измеримость и сопоставимость.

Важно также отметить, что методы бюджетирования, ориентированного на результат, не были реализованы в полной мере, в результате чего федеральными органами власти было выдвинуто указание, согласно которому обращенность к внедрению программного бюджета признавалась необходимой.

В условиях современной экономической действительности в качестве одного из инструментов повышения эффективности бюджетных расходов как составной части эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления вводится программно-целевой принцип организации их деятельности [3]. При этом в рамках планирования расходов бюджета в бюджетный процесс вводятся «государственные программы РФ».

Государственная программа Российской Федерации — документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения [1].

Укажем, что в качестве общих принципов разработки и реализации государственных программ обозначены следующие критерии:

- определение органа исполнительной власти, отвечающего за реализацию государственной программы (достижение конечных результатов);
- формирование государственных программ исходя из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения;
- установление для государственных программ (как правило) измеримых результатов двух типов: конечных результатов, характеризующих удовлетворение потребностей внешних потребителей, и непосредственных результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных услуг, прогнозируемых при заданных условиях;
- охват государственными программами всех сфер деятельности органов исполнительной власти и соответственно большей части бюджетных ассигнований, других материальных ресурсов, находящихся в их распоряжении, а также интеграция регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных и контрольных) и финансовых (бюджетных, налоговых, таможенных, имущественных, кредитных, долговых и валютных) инструментов для достижения целей государственных программ;
- наделение органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих управление государственными программами и их подпрограммами, полномочиями, необходимыми и достаточными для достижения целей программ в соответствии с принципами и требованиями проектного управления;
- проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ, в том числе внешней экспертизы, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и иннова-

ционного развития экономики с возможностью их корректировки или досрочного прекращения, а также установление ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ.

Переход к данной практике требует создания базовых условий для планирования бюджетных ассигнований по новым принципам, в том числе изменения порядка составления и утверждения бюджетов, корректировки бюджетной классификации Российской Федерации, формирования статистических данных, являющихся базовыми для показателей результативности.

Внедрение программно-целевого принципа ориентировано на консолидацию стратегических целей и всей совокупности мер для их достижения в рамках государственных программ. Государственными программами планируется охватить все сферы деятельности органов исполнительной власти и большую часть бюджетных ассигнований.

Среди важнейших ожидаемых эффектов от внедрения государственных программ Правительством Российской Федерации указываются следующие. Во-первых, деятельность министерств и ведомств увязывается с общими приоритетами развития, а также достижениями стратегических целей. Во-вторых, программный бюджет позволяет проведение более жесткой бюджетной политики. В-третьих, повышается качество управления бюджетными средствами.

Таким образом, модернизация методов планирования в целом способствует повышению надежности среднесрочного бюджетного планирования с учетом приоритетов социально-экономического развития государства. Вместе с тем, проблематика дальнейшего упорядочения системы бюджетного планирования расходов повышением степени внедрения инструментов бюджетного планирования в реальный бюджетный процесс остается особенно востребованной.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. М.: Изд-во «Омега-Л», 2012.
2. «Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах» / Одобрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249.
3. «Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» / Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 1101–р.