

УДК 338.262.7

НОВЫЕ ПОХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ БЮДЖЕТОВ: ПЕРЕХОД К ПРОГРАММНОМУ БЮДЖЕТУ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

© 2011 г.

Е.С. Фролова

Министерство экономики Нижегородской области

katusha04@mail.ru

Поступила в редакцию 19.08.2011

Современная система общественных финансов страны и регионов постоянно и динамично развивается. Целью подобного развития является максимальная увязка стратегического и программного планирования с бюджетным процессом. В статье определяются перспективы перехода к формированию бюджета Нижегородской области на основе программно-целевого принципа.

Ключевые слова: бюджет, бюджетное планирование, программное планирование, эффективность бюджетных расходов.

В Российской Федерации бюджетный процесс всех уровней определяется Бюджетным кодексом РФ [1], в котором закреплены статус и полномочия участников, основные подходы¹ бюджетного процесса, в том числе и процесса формирования бюджета на очередной финансовый период. Основное назначение бюджетного планирования состоит в увязке проводимой бюджетной политики (в первую очередь в сфере расходной части) с целями и задачами по созданию долгосрочного устойчивого роста экономики и повышению уровня и качества жизни населения [2]. Разработка долгосрочных бюджетных прогнозов позволит повысить обоснованность принимаемых решений, поставленных задач и ожидаемых результатов без использования традиционного подхода распределения бюджетных ассигнований на основе индексации расходов предшествующих лет.

Для координации бюджетного и стратегического планирования в первую очередь необходимо формировать бюджетные и стратегические документы на один и тот же отрезок времени. В настоящее время, федеральный бюджет и бюджеты отдельных регионов формировались на один или три года. Несмотря на наличие в Российской Федерации и регионах бюджетов, сформированных на трехлетний период, бюджетное планирование остается слабо увязано со стратегическим планированием.

Связующим звеном финансовых и стратегических документов являются различные программы, планы и комплексы мероприятий, в которых помимо целевого распределения финансовых ресурсов отражаются ожидаемые ко-

нечные результаты. Поэтому решением задачи наиболее тесной интеграции бюджетного процесса со стратегическим планированием может стать применение механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, что позволит распределять бюджетные ресурсы:

– не по видам затрат, а по стратегическим целям и тактическим задачам,

– не по органам государственной власти, а по целевым бюджетным программам в зависимости от планируемого уровня достижения поставленных целей и задач,

сконцентрировав их на решении приоритетных задач.

С целью внедрения подобных подходов в жизнь в 2010 году на федеральном уровне была разработана программа повышения эффективности бюджетных расходов [3]. Одной из задач данной программы является организация процесса формирования федерального бюджета на основе распределения расходов по долгосрочным государственным программам. Подобное распределение позволит установить прямую связь расходной части бюджета с показателями результативности проводимой государственной политики, т. е. закрепить финансовые ассигнования за конкретными показателями результативности, предусмотренные стратегическими и программными документами.

Внедряя инструмент государственных программ в бюджетный процесс, необходимо закрепить их статус в Бюджетном кодексе, определить взаимосвязь государственных программ с федеральными программами и стратегическими документами. Кроме того, для наиболь-

Таблица 1

**Доля расходов на областные целевые программы
в общем объеме расходов областного бюджета с 2005 по 2011 годы**

| Год | Основание | Расходы областного бюджета, млн. руб. | Расходы на областные целевые программы, млн. руб. | Доля расходов на областные целевые программы в общем объеме расходов областного бюджета, % |
|------|---|---------------------------------------|---|--|
| 2005 | Закон Нижегородской области от 31.12.2004 г. № 169-3 «Об областном бюджете на 2005 год» | 28 127.3 | 592.6 | 2,1 |
| 2006 | Закон Нижегородской области от 29.12.2005 г. № 210-3 «Об областном бюджете на 2006 год» | 40 465.1 | 1307.9 | 3,2 |
| 2007 | Закон Нижегородской области от 13.12.2006 г. № 153-3 «Об областном бюджете на 2007 год» | 63 701.3 | 11064.1 | 17,4 |
| 2008 | Закон Нижегородской области от 18.10.2007 г. № 142-3 «Об областном бюджете на 2008 год» | 84 491.6 | 20 088.5 | 23,8 |
| 2009 | Закон Нижегородской области от 14.11.2008 г. № 153-3 «Об областном бюджете на 2009 год» | 91 518.5 | 15 691.7 | 17,1 |
| 2010 | Закон Нижегородской области от 11.12.2009 г. № 245-3 «Об областном бюджете на 2010 год» | 94 811.6 | 14 975 | 15,8 |
| 2011 | Закон Нижегородской области от 21.12.2010 г. № 209-3 «Об областном бюджете на 2011 год» | 88 422.3 | 13 355.1 | 15,1 |

шей реалистичности и обоснованности в процессе формирования федерального бюджета на основе государственных программ и стратегических документов должны участвовать и регионы России, т.к. бюджетная система России увязана вертикально, а достижение поставленных целей зависит не только от действий федеральных органов власти, но и от результатов, достигнутых регионами. Поэтому в регионах необходимо проводить аналогичную работу по формированию программных бюджетов.

Например, сложившаяся на сегодняшний день в Нижегородской области система стратегического и программного планирования также слабо увязана с бюджетным процессом. Это подтверждается и тем, что бюджетное планирование в Нижегородской области носит краткосрочный характер (бюджет 1 год), а реализация разработанных региональных стратегических и программных документов предусмотрена на среднесрочный (целевые программы, планы мероприятий – на 3–5 лет) или долгосрочный

(концепции, «Стратегия развития области до 2020 года» [4] – на 5–20 лет) периоды.

В настоящее время только около 15% расходов областного бюджета распределяется программно-целевым способом (табл. 1), в основном в соответствии с программными документами, имеющими статус областных целевых программ.

Из таблицы видно, что начиная с 2007 года наблюдается резкий рост доли расходов областного бюджета, приходящихся на областные целевые программы, в общем объеме расходов областного бюджета. Это связано с разработкой нормативной правовой базы для внедрения программно-целевого планирования в деятельности органов власти. Основные документы действующие в настоящее время:

– постановление правительства Нижегородской области от 27.06.2007 г. № 203 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и мониторинга реализации областных целевых программ в Нижегородской области»,



Взаимосвязь государственных программ на региональном уровне со стратегическими документами и областным бюджетом Нижегородской области

– постановление правительства Нижегородской области от 27.06.2007 г. № 204 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ в Нижегородской области»,

– постановление правительства Нижегородской области от 27.06.2007 г. № 202 «Об утверждении Методики оценки эффективности бюджетных целевых программ и корректировок предоставляемых бюджетных средств исходя из уровня достижения результатов»,

– постановление правительства Нижегородской области от 12.07.2007 г. № 227 «Об утверждении Положения о порядке формирования и реализации областной целевой программы «Развитие социальной и инженерной инфраструктуры как основы повышения качества жизни населения Нижегородской области» (справочно: данная программа представляет свод мероприятий капитального характера: реконструкция, строительство, проведение проектно-изыскательских работ, разработка проектно-сметной документации).

Это был первый шаг правительства области, направленный на развитие региональных финансов [5]. В последние годы на территории области ежегодно реализуются порядка 40–60

бюджетных целевых программ, поэтому данный инструмент является вполне традиционным.

Следующим шагом развития региональных финансов должна стать более тесная интеграция областного бюджета со стратегическими документами. Для этого на территории Нижегородской области была разработана и утверждена аналогично федеральной программе программа «Повышение эффективности бюджетных расходов Нижегородской области» [6].

Согласно областной программе повышения эффективности бюджетных расходов, в Нижегородской области в 2011–2012 годах планируется разработать долгосрочные государственные программы по ключевым направлениям развития экономики и социальной сферы и сформировать на их основе программный бюджет с 2013 года.

Взаимосвязь стратегических и программных документов отражена на рисунке.

Исходя из того, что областной бюджет Нижегородской области является основным механизмом реализации «Стратегии развития области до 2020 года», считаем необходимым максимально увязать их между собой, распределив и закрепив индикаторы оценки реализации Стратегии за государственными программами области.

При этом для формирования программного бюджета Нижегородской области можно придерживаться следующего алгоритма действий:

1. Корректировка действующего законодательства, а именно:

1.1. Внести изменения в законодательство области о бюджетном процессе.

1.2. Скорректировать существующую бюджетную классификацию расходов.

1.3. Внести изменения в действующие правовые акты, регламентирующие разработку и реализацию областных и ведомственных целевых программ и их взаимосвязь с государственными программами области.

Внесение изменений в действующее законодательство области возможно только после включения понятия государственных программ в Бюджетный кодекс РФ.

2. Создание нормативной правовой базы по государственным программам и формированию программного бюджета на их основе, а именно:

2.1. Разработать долгосрочную бюджетную стратегию области.

2.2. Разработать новую бюджетную классификацию расходов.

2.3. Утвердить правовой акт, регламентирующий разработку, мониторинг реализации и оценку эффективности государственных программ на территории области.

2.4. Разработать перечень государственных программ на региональном уровне, исходя из основных направлений деятельности правительства Нижегородской области, утвержденных в «Стратегии развития Нижегородской области до 2020 года» и «Плане правительства по переходу к устойчивому развитию и повышению конкурентоспособности региональной экономики».

3. Разработка государственных программ и формирование бюджета, а именно:

3.1. Разработать государственные программы области.

Государственные программы необходимо формировать в соответствии с функциональной направленностью органов исполнительной власти (развитие сферы образования, здравоохранения и т. д.). Расходы бюджета целесообразно распределять по государственным программам по их тематической принадлежности (например, расходы на образовательные учреждения сферы здравоохранения будут включены в государственную программу по развитию образования). В государственные программы также необходимо включать:

– мероприятия текущей деятельности министерства (ведомства),

– публичные обязательства министерства (ведомства),

– государственные задания подведомственных учреждений,

– ведомственные целевые программы,

– областные целевые программы,

– расходы на содержание аппарата и ведомства.

3.2. Сформировать областной бюджет Нижегородской области на основе государственных программ.

Таким образом, доля расходов областного бюджета Нижегородской области, формируемая с помощью программ, будет увеличена с 15–24 до 90% и более, расходы будут напрямую увязаны с конкретными показателями социально-экономического развития области.

При этом не стоит полностью отказываться от существующей ведомственной структуры расходов бюджетов, необходимо сохранить преемственность данных и разработать переходные таблицы от ведомственного формата представления бюджета области к его представлению в программном формате.

В целом переход к формированию программного бюджета как на федеральном, так и на региональном уровне позволит:

– повысить обоснованность принимаемых стратегических решений с точки зрения требуемых бюджетных и иных связанных с ними ресурсов,

– четко сопоставить планируемые бюджетные расходы с достигаемыми показателями результативности,

– усилить роль финансового контроля, в том числе в вопросах оценки эффективности использования бюджетных средств, анализа достигнутых результатов.

Примечание

1. Разграничение полномочий между уровнями власти; безусловное исполнение публичных расходных обязательств; применение формализованных методик распределения межбюджетных трансфертов; внедрение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, переход к среднесрочному финансовому планированию.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ.

2. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева от 29.06.2010 г. «О бюджетной политике в 2011–2013 годах».

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 г. № 1101-р «Об утверждении

программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года».

4. Постановление правительства Нижегородской области от 17.04.2006 г. № 127 «Об утверждении Стратегии развития Нижегородской области до 2020 года»,

5. Постановление правительства Нижегородской области от 31.10.2005 г. № 281 «Об утверждении

программы реформирования региональных финансов Нижегородской области на 2006–2008 годы».

6. Постановление правительства Нижегородской области от 22.04.2011 г. № 287 «Об утверждении Программы правительства Нижегородской области «Повышение эффективности бюджетных расходов Нижегородской области на 2011–2012 годы».

NEW APPROACHES TO THE FORMING OF THE BUDGET: TRANSITION TO THE PROGRAMME BUDGET IN THE RUSSIAN FEDERATION AND IN THE NIZHNI NOVGOROD REGION

E.S. Frolova

Current systems of public finances of the country and the region are constantly and rapidly evolving. The aim of this development is maximum coordination of strategic and program planning with the budget process. The author identifies the prospects of transition of the Nizhni Novgorod region's budget to the forming on the basis of the program-oriented principle.

Keywords: budget, budget planning, program planning, efficiency of budgetary expenditures.