

5. Лаврикова Ю. Г., Аверина Л. М. Стратегические основы реализации потенциала импортозамещения на примере железнодорожного машиностроения // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015. № 3 (39). С. 85–99.
6. Назарчук Е. Н. Теоретические и методические основы эффективного импортозамещения на российских промышленных предприятиях: дис. ... канд. экон. наук / Самарский госуд. экон. ун-т. Самара, 2007.
7. Перегородиева Л. Н. Развитие управления импортозамещением на отечественных промышленных предприятиях: дис. ... канд. экон. наук / Саратовский социально-экон. институт Российского экономического университета им. Плеханова. Саратов, 2013.
8. Половинкин В. Н., Фомичев А. Б. Проблемы импортозамещения в отечественной экономике [Электронный ресурс] // Экспертный союз. 2014. № 12. URL: <http://www.unionexpert.ru/index.php/zhurnalqekspertnyjsouyuzqosnova/zhurnalqekspertnihyjsouyuzq122014g/item/655problemyimportozameschenia...> (дата обращения 01.04.2016)
9. Сироткин Д. Стратегии импортозамещения [Электронный ресурс] // Корпоративный менеджмент. URL: http://www.cfin.ru/anticrisis/methodical_material/consultants/import_substitution.shtml. Дата обновления 29.12.2014. (дата обращения 01.04.2016)

УДК 330.342:332.135

Гавва Руслан Витальевич

СОПРЯЖЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОГРАММ С БЮДЖЕТАМИ РАЗНЫХ УРОВНЕЙ

В статье рассматривается получившая широкое распространение в России и во всем мире практика разработки и реализации социально-экономических программ, которая сталкивается с проблемой несоответствия структурного построения целевых программ и схем формирования федерального, региональных и местных бюджетов, из средств которых финансируются программы. Анализируются подходы к решению этой проблемы посредством перехода к программно-целевому бюджетированию, позволяющему состыковать бюджеты разных уровней с целями, задачами, мероприятиями социально-экономических программ, источником финансирования которых служат бюджеты.

Ключевые слова: социально-экономическая программа, целевая программа, цели, задачи, программные мероприятия, бюджет, федеральный бюджет, региональные бюджеты, финансирование, бюджетная классификация, программно-целевое бюджетирование.

Ruslan Gavva PAIR OF SOCIO-ECONOMIC PROGRAMS WITH BUDGETS OF DIFFERENT LEVELS

Widely used in Russia and in the world practice of development and realization of socio-economic programs is faced with the problem of non-compliance of the structural construction of targeted programs and schemes of the formation of the federal, regional and local budgets, which are funded from the funds of the program. The article analyzes the approaches to solving this problem by means of transition to performance budgeting, allowing dock budgets of different levels with goals, objectives, measures of socio-economic programs, which serve as a source of funding budgets.

Key words: socio-economic program, target program, goals, objectives, program activities, the budget, the federal budget, regional budgets, finance, budget classification, program budgeting.

Экономическая наука и практика государственного управления в России и за рубежом до настоящего времени не смогли выработать общей модели перехода от формирования государственного бюджета в ведомственном разрезе на заявочной основе к разработке бюджета в программной струк-

туре согласно расходам на реализацию мероприятий государственных целевых программ, финансируемых за счет бюджетных источников. Такую задачу, насколько известно, не удалось решить применительно к федеральному бюджету, к бюджетам субъектов Федерации и муниципальным бюджетам.

Вряд ли способно принести успех перенесение в российскую бюджетную систему методологии, технологии и организации включения программ в бюджеты, используемые в странах с развитой рыночной экономикой, где действует другое бюджетное законодательство, применяются иные способы формирования и бюджетного финансирования программ, реализации заказов на производство программной продукции с применением контрактной системы.

Отсюда ясно, что существуют труднопреодолимые барьеры сопряжения ведомственного и программно-целевого бюджетирования в условиях сложившейся в России системы хозяйствования, управления экономикой и социальной сферой.

В то же время очевидно, что, не построив общей модели программно-целевого бюджетирования, практически невозможно решить локальную задачу выработки методики и порядка обоснования объемов бюджетного финансирования отдельно взятой государственной, федеральной целевой, ведомственной программы. Каждая программа обладает спецификой содержания, мероприятий, показателей, что непосредственно сказывается на методах установления и обоснования бюджетных ассигнований на программу.

В принципе материалы, содержащие обоснование необходимых бюджетных средств на реализацию государственной программы, должны составляться разработчиками проекта программы и входить в состав представляемого на экспертизу и утверждение проекта. Однако такое естественное требование практически не выполняется разработчиками, что лишает научных экспертов возможности выработки суждений, представлений по поводу объемов средств, объективно необходимых финансовых ресурсов, требующихся для выполнений программных мероприятий.

Типичные статьи бюджетных расходов, представленные в ведомственном разрезе, нехарактерны для «программного» бюджета, ориентированного на конечные результаты. Отнесение таких статей к программным мероприятиям спорно, хотя обоснование бюджетных ассигнований путем калькуляции расходов по реальным мероприятиям, представленным в государственной программе, в принципе правомерно. Это один из возможных вариантов обоснования бюджетных ассигнований на государственную программу.

Определение и обоснование необходимых бюджетных расходов на реализацию основных мероприятий государственной программы, дифференцированных по разным типам, может оказаться затруднительным по следующим причинам:

- 1) программные мероприятия образуют замыкающее звено цепи: «цели, задачи, мероприятия», в связи с чем их количество даже применительно к крупным государственным программам составляет обычно несколько десятков, что затрудняет расчет расходов;
- 2) ряд мероприятий государственной программы выражен в качественной форме – в виде описаний – и не обладают объемным числовым измерением, дающим возможность исчислить расходы на них в денежной форме путем расчета;
- 3) отдельные мероприятия государственной программы финансируются частично или полностью из внебюджетных средств и не входят в бюджетные расходы.

По обозначенным причинам оценку величины бюджетных расходов на программу часто приходится проводить не по мероприятиям, а по укрупнению, по задачам или даже по целям. Подход к обоснованию выделения бюджетных средств на реализацию государственной программы РФ «от целей» соответствует условиям, когда изначально задано общее ограничение суммы бюджетных расходов на программу [1]. В этом случае данное ограничение поневоле становится суммой допустимых расходов на достижение целей программы и надо отталкиваться от бюджетных ассигнований на цели, тогда как бюджетные расходы на задачи и мероприятия программы становятся производными, должны вытекать из заданных расходов на достижение целей.

В случае если бюджетное ограничение установлено на весь программный период, охватывает общую сумму бюджетных расходов на все годы, в течение которых планируется осуществлять программу, то определение и обоснование денежных средств, бюджетных ассигнований на основные мероприятия государственной программы предлагается осуществлять в определенном порядке.

1. Ограниченная верхним пределом сумма бюджетных средств на всю программу, выраженная в ценах определенного года программного периода, разделяется по выделенным программным целям с учетом их относительной значимости и прогнозируемой ресурсоемкости. Если бюджетное ограничение задано на первые несколько лет, операция разделения предельной бюджетной суммы на части по целям проводится исходя из значимости целевых результатов и ожидаемой ресурсоемкости отдельных целей применительно к сроку, на который выделяются ограниченные бюджетные ассигнования.
2. Бюджетные расходы на достижение общей программной цели делятся по годам программного периода, определяется годовая разбивка бюджетных ассигнований в разрезе отдельных составляющих общей цели государственной программы, то есть устанавливаются объемы годовых целевых бюджетных расходов. Годовая разбивка проводится путем оценки степени достижения целей по годам с учетом бюджетной ресурсоемкости, определяемой экспертным, сравнительным, нормативным образом.
3. Бюджетные расходы распределяются по задачам программы с охватом всего программного периода времени или той его части, на которую степень решения задач и масштабы годовых бюджетных расходов на каждую отдельную задачу поддаются количественной оценке. Годовые бюджетные ассигнования на круг рассматриваемых задач устанавливаются в рамках ограничений по соответствующим расходам, с учетом значимости задачи для выхода на целевые программные ориентиры и ее потребностей в ресурсном обеспечении за счет бюджетных средств.
4. Годовые бюджетные расходы на каждую задачу делятся по основным мероприятиям, проведение которых необходимо для решения данной задачи в предусмотренные сроки. Учитываются покрываемые из бюджетных источников текущие расходы на материалы, энергию, оплату труда, амортизацию основных средств, природоохранные меры, а также инвестиционные затраты, связанные с проведением мероприятий, направленных на решение задачи, и вспомогательные расходы. Детальный расчет бюджетных расходов на основные мероприятия по решению целевых задач государственной программы проводится на очередной бюджетный год и на бюджетную трехлетку, на последующие годы выполняются прогнозные оценки в пределах сроков, предусмотренных программой на решение данной целевой задачи.

Предлагаемый порядок определения бюджетных расходов на мероприятия государственной программы, если отталкиваться от затрат на достижение целей и решение задач, распространим как на расходы федерального бюджета, так и на бюджетные ассигнования из средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетов.

Допустимо сочетание обоснования бюджетных расходов на государственную программу по схеме «от целей к задачам и мероприятиям» и по схеме «от мероприятий к задачам и целям».

При любом порядке определения, обоснования бюджетных расходов на реализацию государственной программы в итоге должно быть установлено распределение бюджетных ассигнований по целям, задачам, мероприятиям программы.

Составление матрицы бюджетных расходов в типичной для государственных и других целевых программ программной структуре «цели – задачи – мероприятия – показатели» в годовой разбивке позволяет получить в укрупненном виде целостное представление об обеспеченности мероприятий программы бюджетными денежными средствами, исчисленными в неизменных ценах. По мере реализации программы показатели бюджетных расходов в неизменных ценах пересчитываются в текущие цены с учетом инфляции.

Матричная таблица способна представлять не только расходную часть программного баланса, но и служить одним из инструментов обоснованности выделения бюджетных средств на реализацию государственной программы. В то же время матрица бюджетных расходов на программу не обладает требуемой полнотой и нуждается в дополнении.

Расходные статьи в матрице «программные мероприятия – годовые расходы» представлены не в типичной, установленной форме статей бюджетных росписей расходов федерального бюджетами и бюджетов субъектов Российской Федерации, а в специфической программной форме. Поэтому, чтобы программные расходы органично встраивались в бюджетный баланс и могли быть сопоставлены с другими бюджетными расходами, желательно перевести их в принятую структуру статей бюджетных росписей, что составляет сложную в методическом аспекте проблему.

Кроме отраженных в матрице бюджетных затрат на мероприятия государственной программы, необходимо учесть также следующие виды затрат на программу с использованием бюджетных средств:

- дополнительные расходы на обеспечение основных мероприятий государственной программы;
- расходы, обусловленные необходимостью выполнения в составе данной программы мероприятий других сопряженных с ней государственных программ и внепрограммных мероприятий (часть мероприятий данной программы может входить в другие программы и финансироваться за их счет);
- создание социальных страховых фондов за счет средств государственной программы и страхование программных рисков;
- формирование резервных фондов программы;
- налоговые отчисления, пошлины, сборы, платежи, не включенные в стоимость программного продукта.

Приводимые положения и рекомендации относятся в основном к путям и способам бюджетного финансирования мероприятий государственных программ и обоснования бюджетных расходов, что представляет часть более общей проблемы совершенствования бюджетной системы с учетом укрепления ее связи с государственными программами Российской Федерации.

Исходные замыслы преобразования бюджетной системы Российской Федерации путем ее перевода на программно-целевую основу, внедрения программно-целевых принципов организации деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, перехода к утверждению «программного» бюджета нашли отражение в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р [7]. Намеченные в этой Программе меры реализованы частично и со значительными задержками во времени, в связи с чем актуальность осуществления намеченной бюджетной реформы, нацеленной на формирование бюджета в единстве проектированием и реализацией государственных программ Российской Федерации сохраняется и в настоящее время.

Программой повышения эффективности бюджетных расходов предусмотрены следующие направления повышения качества и эффективности деятельности бюджетной системы Российской Федерации, результативности бюджетных расходов, смягчения бюджетной нагрузки:

- формирование долгосрочного прогноза социально-экономического развития и долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации;
- формирование бюджетов с учетом долгосрочного прогноза основных параметров бюджетной системы;
- использование для целей бюджетного планирования макроэкономического прогноза;
- систематический анализ и оценка рисков бюджетной системы Российской Федерации, в том числе возникающих вследствие демографических тенденций, внешнеэкономических факторов, изменчивость мировых цен на сырье, принятия государством условных обязательств;

- обеспечение формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы с одновременным ее отражением в реестре расходных обязательств бюджета;
- разграничение полномочий, прав и ответственности, расходных обязательств органов власти федерального, регионального и местного уровней с расширением прав региональных органов, передачей им федеральных полномочий, проведением «обмена» расходными обязательствами.

В качестве одного из главных инструментов повышения эффективности бюджетных расходов предложено принять программно-целевой принцип организации деятельности органов государственного управления экономикой и социальной сферой, воплощаемый посредством разработки и реализации государственных программ Российской Федерации. Государственные программы служат непосредственным продолжением проводимой в течение многих лет линии целевого программирования, которую ранее представляли федеральные целевые, ведомственные, отраслевые муниципальные программы, национальные проекты.

Новизна предложенного подхода видится в охвате государственными программами всех сфер деятельности органов исполнительной власти и соответственно большей части бюджетных ассигнований, а также в интеграции регулятивных и бюджетно-финансовых инструментов для достижения целей государственных программ. Отсюда следует также, что имеется в виду не просто расширение состава и объема бюджетного финансирования целевых программ как встраиваемой в бюджет дополнительной, программной части, что имело место в предыдущие годы. Задумано более глубокое и масштабное преобразование бюджетной системы, заключающееся в переходе к программно-целевому бюджетированию, что потребует изменения структуры бюджетов всех уровней, состава расходных статей бюджета, их формирования во взаимосвязи с мероприятиями государственных программ и входящих в их состав подпрограмм и проектов.

Переход к программно-целевому бюджетированию не сводится к механической замене сложившейся бюджетной росписи расходов на программную роспись, построенную в соответствии с основными мероприятиями государственных программ, сведенными в типовую форму. Мероприятия государственных программ специфичны и не поддаются унификации. Кроме того, в любом государственном бюджете остается внепрограммная часть бюджетных расходов, не относимых к программным мероприятиям, распределяемых по принятой классификации расходных статей бюджета.

Как отмечено в правительственной Программе повышения эффективности бюджетных расходов [7], переход к программной структуре расходов бюджетов, внедрение программно-целевого принципа организации бюджетной деятельности требуют изменения порядка составления и утверждения бюджетов и, соответственно, корректировки бюджетной классификации Российской Федерации.

Неизбежно существование в течение нескольких лет переходной структуры расходов бюджета, сочетающий традиционную функциональную часть с расширяющейся программно-целевой частью, в которой объем бюджетных расходов определяется соответствии с содержанием мероприятий принятых, утвержденных государственных программ и входящих в них программ, проектов.

Программная часть бюджета формируется исходя из состава и содержания основных программных мероприятий, содержащихся в принятых, утвержденных Правительством Российской Федерации проектах государственных программ, с учетом их корректировки, степени реализации мероприятий программы к началу очередного бюджетного периода, а также уже осуществленных бюджетных расходов на программу. Бюджетные расходы на государственную программу, не вытекающие непосредственным образом из содержания основных мероприятий, но необходимые для достижения целей и решения программных задач, образуют функциональные элементы расходов бюджетных средств на государственную программу. Их следует встроить, вписать в установившиеся разделы и подразделы традиционной функциональной бюджетной классификации, но с отнесением таких расходов на соответствующую программу.

Наряду с собственно программным и функционально-программным разрезом бюджета должен сохраниться достаточно весомый по объему функциональный раздел бюджета, содержащий статьи расходов, не связанные непосредственным образом с осуществлением государственных программ, обеспечивающий финансирование других функций и задач в течение бюджетного периода, более короткого, чем программный.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 23.05.2016, с изм. от 02.06.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2016).
2. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: Федеральный Закон от 20 июля 1995 г. №115-ФЗ.
3. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный Закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ.
4. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация. Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594.
5. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588.
6. Об утверждении Перечня государственных программ Российской Федерации: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р.
7. Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р.
8. Райзберг Б. А. Целевые программы в системе государственного управления экономикой. 2-е изд. М.: Инфра-М, 2016. 268 с.