

# ПРОГРАММНЫЙ БЮДЖЕТ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – 2020 И ЕГО НОРМАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

УДК 336.1

**Ольга Эмильевна Башина**,  
д.э.н., профессор, проректор по научной и иннова-  
ционной деятельности МЭСИ  
Тел.: 8 (495) 442-71-22  
Эл.почта: oebashina@mes.i.ru

**Ольга Сергеевна Писецкая**,  
к.э.н., ведущий специалист научно-исследователь-  
ской лаборатории МЭСИ  
Тел.: 8 (495) 442-71-22  
Эл.почта: pisetskaya\_olga@mail.ru

В статье рассматривается программно-целевой метод управления общественными финансами, а также нормативно-правовое обеспечение бюджетного законодательства Российской Федерации. Обозначены преимущества программного подхода к бюджетированию деятельности федеральных органов исполнительной власти и дополнительные требования, которые должны учитываться в отношении устойчивости бюджетной системы при использовании программно-целевого метода, который дает возможность создания прочной основы для системного повышения эффективности бюджетных расходов, а также концентрации на важнейших направлениях деятельности всех ресурсов государства. Основное внимание сосредоточено на государственных программах, целью которых является обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджетной системы на долгосрочный период, а также повышение качества эффективности управления государственными финансами.

**Ключевые слова:** программный бюджет, проектирование бюджета, государственная программа, государственная политика, бюджетная система, бюджетные расходы, бюджетные ассигнования, федеральный бюджет.

**Olga E. Bashina**,  
Doctorate of Economics, Professor, Vice rector for scientific and innovative activity of MESI  
Tel.: 8 (495) 442-71-22  
E-mail: oebashina@mes.i.ru

**Olga S. Pisetskaya**,  
PhD in Economics; Leading expert of the MESI research laboratory  
Tel.: 8 (495) 442-71-22  
E-mail: pisetskaya\_olga@mail.ru

## THE PROGRAM BUDGET OF THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION – 2020 AND ITS STANDARD OF PROVIDING IN FEDERAL EXECUTIVE AUTHORITIES

In article the program and target method of control over public finance, and also standard providing the program budget of the Government of the Russian Federation in federal executive authorities is considered. Advantages of program approach to budgeting of activity of federal executive authorities and additional requirements to stability of the budgetary system regarding the guaranteed providing with financial resources of existing account obligations, transparent and competitive distribution of available means at application of a program and target method are designated. The main attention is concentrated on the state programs which purpose is ensuring long-term balance and stability of the budgetary system, and also improvement of quality of management efficiency by public finances.

**Keywords:** program budget, budget design, state program, state policy, budgetary system, budgetary expenses, budgetary appropriations, federal budget.

## 1. Введение

Развитие программно-целевых методов управления общественными финансами является приоритетной задачей бюджетной политики, обозначенной в бюджетном послании Президента РФ на 2014-2016 гг. Одним из основных механизмов, связывающим стратегическое и бюджетное планирование, названы государственные программы Российской Федерации. Идеальная модель программного бюджета выглядит как форма образования и расходования денежных средств (предназначение которых – финансовое обеспечение задач и функций государства), базирующаяся на принципе объединения статей бюджетных расходов в соответствии со стратегическими целями, на решение которых они направлены, т.е. на принципе так называемой программной классификации. Иными словами, расходная часть бюджета полностью сгруппирована по осуществляемым в текущем или очередном периоде программам, каждая из которых, в свою очередь, нацелена на решение стратегической задачи.

По своей сути программно-целевой метод представляет опозицию прежнему, так называемому традиционному методу проектирования бюджета и знаменует реализацию принципа бюджетирования, ориентированного на результат. Внедрением программного бюджета достигается цель повышения социальной и экономической эффективности расходов с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости конечного результата использования бюджетных средств.

Основой проектирования и исполнения программного бюджета являются планы социально-экономических изменений в долгосрочной перспективе, реализуемые конкретными федеральными органами исполнительной власти (ведомствами), утвержденные в виде государственных программ, или «дорожных карт». В конечном итоге все виды деятельности федерального органа исполнительной власти должны так или иначе быть сгруппированы в реализуемых ведомством программах.

Таким образом, стратегическое управление приоритетными направлениями государственной политики осуществляется путем направленного бюджетного финансирования целей государственной политики в виде указанных программ в размере, обеспечивающем необходимый и достаточный темп развития приоритетной области, а также исполнимость бюджета в запланированном периоде.

## 2. Применение программно-целевого метода реализации государственной политики

Программный подход к бюджетированию деятельности федеральных органов исполнительной власти имеет ряд преимуществ по сравнению с традиционным. Среди них можно выделить:

- тесную связь бюджетных затрат с результатами деятельности федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ);
- долгосрочную основу закладываемых в программы социально-экономических эффектов, а также долгосрочную устойчивость бюджетной системы в конечном итоге;
- повышение прозрачности бюджетной политики;

– конкурентную основу распределения средств и стимулирование участников бюджетного процесса к повышению эффективности бюджетных расходов.

Переход к применению программно-целевого метода при формировании бюджетов бюджетной системы Российской Федерации подразумевает наличие дополнительных требований. Данные требования должны быть учтены, в частности, в отношении устойчивости бюджетной системы: не только в части гарантированного обеспечения финансовыми ресурсами действующих расходных обязательств, но и непосредственно в части прозрачного и конкурентного распределения имеющихся средств. Таким образом, появляется возможность применять программно-целевой метод реализации государственной политики полноценно, что, в свою очередь, дает возможность создания прочной основы для системного повышения эффективности бюджетных расходов, а также концентрации на важнейших направлениях деятельности всех ресурсов государства.

В 2010–2012 годах бюджетная система РФ развивалась в рамках Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. В 2010 году был принят ряд правовых актов, которые регламентировали как порядок разработки и реализации государственных программ Российской Федерации (ГП РФ), так и оценку их эффективности. Наряду с этим была проведена большая работа, связанная с подготовкой проектов и экспертизой ГП РФ.

Применением практики формирования аналитического распределения бюджетных ассигнований по ГП РФ можно считать проект федерального бюджета на 2011–2013 гг. Законодательной основой в данном случае выступает соответствующий законопроект, который регламентирует формирование бюджетов бюджетной системы Российской Федерации непосредственно в самой структуре ГП.

### 3. Нормативно-правовое обеспечение бюджетного законодательства Российской Федерации

В процессе развития положений вышеупомянутого законопроекта, регламентирующего формирование бюджетов бюджетной системы Российской Федерации непосредственно в структуре ГП, был разработан проект новой структуры классификации расходов бюджетов бюджетной системы России, которая, на уровне целевых статей, предусматривает наличие в структуре бюджетной классификации программной составляющей.

В 2012 году Министерством финансов Российской Федерации разрабатывается проект Программы повышения эффективности управления общественными финансами на период до 2018 года.

Основным ожидаемым результатом здесь должен стать перевод на принципы программно-целевого планирования, контроля и оценки эффективности использования большей части расходов федерального бюджета.

Одним из целевых показателей Программы является процент охвата бюджетных ассигнований федерального бюджета показателями, которые характеризуют цели и результаты их использования. Так, в 2014 году данный показатель должен составить не менее 50%, в 2015 году охват бюджетных ассигнований федерального бюджета должен быть не менее 70%, а в 2016 году – не менее 90%. Оставшиеся 10% непрограммной части бюджетных ассигнований относятся к другим расходам федеральных органов исполнительной власти.

О формировании бюджетов некоторых субъектов Российской Федерации в структуре ГП говорится и в Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2014–2016 годах». В то же время конечная эффективность программных бюджетов зависит не только от качества государственных программ, но и от механизмов контроля за их реализацией.

В сфере управления общественными финансами и по сей день существует ряд недостатков и не-

решенных проблем. Инструментом выработки и реализации государственной политики на долгосрочную перспективу государственные программы пока не являются.

В 2013 году рекомендуется уделить основное внимание формированию первого, так называемого программно-целевого, проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» на основе ГП РФ.

В 2014–2015 гг. предлагается продолжить вносить уточнения в имеющиеся утвержденные ГП, а также в порядок и методологию их разработки и реализации. Данные мероприятия направлены на решение имеющихся вопросов и на обеспечение в условиях программного бюджета накопления фактического опыта их реализации.

Также, делается акцент на то, что в 2014–2015 годах переход к программно-целевым методам стратегического и бюджетного планирования должен быть завершен.

Исполнение плана, указанного в бюджетном послании, потребует изменений в нормативно-правовом обеспечении и участия федеральных органов государственной власти в разработке предложений по внесению поправок в бюджетное законодательство Российской Федерации. Внесение соответствующих корректировок потребует, в том числе, в Бюджетный Кодекс Российской Федерации, а также в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации в части внедрения принципов программного бюджета. Необходимо будет внести изменения в разработку корректировок системы бюджетной отчетности и бюджетной классификации Российской Федерации.

Также потребуются поправки в части разработки показателей, которые дают оценку социально-экономическому эффекту, полученному от реализации программ и внедрения новых форм финансового контроля.

Разработка единого перечня и методики расчета единых нормативных затрат на оказание государственных услуг, а также обеспечение планирования различных типов бюджетных ассигнований в сопоставлении с

полномочиями Российской Федерации и реестром государственных контрактов федеральных государственных заказчиков на основе так называемого расширенного реестра расходных обязательств, в свою очередь, тоже потребует внесения определенных корректив.

При разработке проектов ГП РФ потребуются изменения в части обязательного обоснования по типам расходов. Точное установление «потолков» расходов по ГП РФ; приоритизация расходов с уточнением целевых программных комплексов затрат, как текущих, так и инвестиционных, а также оптимизацией затрат на поддержание обеспечения деятельности непосредственно самого органа исполнительной власти и учет, при принятии решений о выделении бюджетных ассигнований на новые расходные обязательства, возможностей оптимизации расходных обязательств, действующих на текущий момент времени, также потребует изменений в нормативно-правовом обеспечении.

#### 4. Заключение

Таким образом, можно говорить о полноценном применении программно-целевого метода реализации государственной политики. Данный аспект, как мы уже говорили, служит прочной основой для системного повышения эффективности бюджетных расходов, а также для концентрации на основных и наиболее важных направлениях деятельности всех ресурсов государства.

На сегодняшний день Министерством образования и науки Российской Федерации реализуются такие масштабные по значимости и объему финансового обеспечения

приоритетные государственные программы, как «Развитие образования» и «Развитие науки и технологий». Эти программы включают не все, но большую часть направлений деятельности Министерства.

Следовательно, можно сказать, что принцип программно-целевого проектирования бюджета в Минобрнауки России внедряется успешно. Тем не менее, сохраняется необходимость расширять охват услуг Министерства новыми программами, с сохранением четкой соподчиненности планируемых программой затрат ее целям.

#### Литература

1. Бюджетный Кодекс Российской Федерации
2. Бюджетное послание Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2013–2015 годах» от 28.06.2012г.
3. Бюджетное послание Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» от 13.06.2013г.
4. Приказ Минэкономразвития России от 22 декабря 2010 г. № 670 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации»
7. Распоряжением Правительства

Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р

8. Электронный ресурс: <http://www.minfin.ru/ru/>
9. Электронный ресурс: <http://www.budgetrf.ru/>
10. Электронный ресурс: <http://www.rg.ru/>

#### References

1. Budgetary code of the Russian Federation
2. The budgetary message of the President of the Russian Federation “About the budgetary policy in 2013–2015” from 28.06.2012г.
3. The budgetary message of the President of the Russian Federation “About the budgetary policy in 2014–2016” from 13.06.2013г.
4. The order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation of December 22, 2010 No. 670 “About the approval of Methodical instructions on development and realization of state programs of the Russian Federation”.
5. The resolution of the government of the Russian Federation of August 2, 2010 No. 588 “About the statement of the Order of development, realization and an assessment of efficiency of state programs of the Russian Federation”.
6. The order of the Government of the Russian Federation of November 11, 2010 No. 1950-r “About the approval of the list of state programs of the Russian Federation”.
7. The order of the Government of the Russian Federation of June 30, 2010 No. 1101-r
8. Electronic resource: <http://www.minfin.ru/ru/>
9. Electronic resource: <http://www.budgetrf.ru/>
10. Electronic resource: <http://www.rg.ru/>