

Раевский В.А.

ПРОГРАММНЫЙ БЮДЖЕТ:

Учебное пособие / Под ред. проф.

М.П. Афанасьева. М.: Магистр; ИНФРА-М,

2012. 384 с.

Аннотация

Учебное пособие «Программный бюджет», подготовленное коллективом авторов под редакцией доктора экономических наук, профессора М.П. Афанасьева, выпущено в 2012 г. Данное учебное пособие отличается стройная логика изложения достаточно сложного материала об одном из самых перспективных в настоящее время направлений модернизации государственных финансов.

Ключевые слова: программный бюджет; программно-целевое бюджетирование; государственные программы; программная классификация; оценка эффективности бюджетных программ.

За последнее десятилетие поэтапного реформирования общественных финансов в России удалось решить немало существенных задач, в том числе задачи создания единых подходов к организации бюджетного процесса для всех уровней бюджетной системы, внедрения современных инструментов бюджетирования по результатам, способных обеспечить дальнейшую реализацию программ бюджетных реформ.

Однако в связи с растущей зависимостью бюджетной системы Российской Федерации от негативных внешнеэкономических факторов на сегодняшний день наиболее острой остается проблема повышения эффективности бюджетных расходов.

Одним из общепринятых в мире подходов к решению данной проблемы является применение программного (в общем смысле — проектного) способа финансирования расходов бюджетов. Такая практика в некоторых государствах насчитывает уже более 50 лет. Собственно наличие стандартов лучшей международной практики организации бюджетного процесса на основе программно-целевых принципов в значительной степени способствовало принятию решения о построении программного бюджета в России.

Несмотря на очевидную актуальность указанного вопроса, до недавнего времени не было ни одного источника на русском языке, комплексно освещающего как российскую, так и лучшую международную практику применения программно-целевого бюджетирования.

Учебное пособие, подготовленное коллективом авторов под редакцией доктора экономических наук, профессора М.П. Афанасьева, обобщает их многолетние научно-исследовательские наработки в данной сфере и является первым в России системным исследованием по вопросам программного бюджета.

В первом разделе приведен материал, способствующий лучшему пониманию читателем сути программного бюджета, целей и задач его построения, этапов развития (эволюции) самой концепции программного бюджетирования. Впервые даны обобщающие определения основных понятий концепции: «программное бюджетирование» и «бюджетная программа». Обозначены принципы, соблюдение которых необходимо для построения и функционирования модели программного бюджета. Четко сформулированы преимущества перехода на программный бюджет, проблемы, которые можно решить с его помощью.

Основная идея программного бюджета — структурирование бюджетных решений по целям правительства — воплощается в переходе к программной классификации расходов бюджетов всех уровней. В этой связи авторы посвятили данному методологическому вопросу отдельную главу.

Особо ценными для студентов и преподавателей представляются многочисленные примеры, аналитические схемы и таблицы, дополняющие материал раздела.

Второй раздел содержит анализ зарубежного опыта программного бюджетирования, проведенный авторами. Программное бюджетирование рассмотрено как неотъемлемая часть более глобальной концепции бюджетирования, ориентированного на результат.

Материалы раздела представляют особое значение в условиях постоянного приближения отечественного законодательства к международным стандартам. Это требует подготовки специалистов, владеющих актуальной информацией не только о бюджетном законодательстве в России, но и о новациях в бюджетных процессах стран — лидеров международных рейтингов открытости и результативности бюджетных расходов.

В этом же разделе раскрыта суть новой модели управления общественными финансами, которая призвана осуществить взаимоувязку всех существующих инструментов бюджетирования по результатам.

Авторами обозначена серьезная проблема необходимости перестройки системы государственного управления, неизменно возникающая при переходе на программный бюджет. Правительства стран сталкиваются с нежеланием органов власти пожертвовать одной из сфер влияния в целях упорядочения и лучшей организации процесса управления государственными ресурсами.

Остаются открытыми вопросы о существовании единого подхода к построению программного бюджета государства и достижении правительствами разных стран целей, заявленных в ходе его внедрения.

Авторы неслучайно уделили особое внимание рассмотрению опыта Франции. И Франция, и Россия начали внедрение программно-целевых методов бюджетирования примерно в одно и то же время. В настоящее время Франция является очевидным лидером в реализации принципов планирования и исполнения программного бюджета. При этом инструменты бюджетирования по результатам в данных странах во многом совпадают. Кроме того, изучение опыта Франции по исполнению программного бюджета важно для России с точки зрения возможности учета типичных ошибок.

Российская практика разработки программного бюджета содержится в третьем разделе пособия. При этом раздел логично включает материал об уже существующих программно-целевых инструментах в бюджетном процессе в России и их дальнейшей судьбе в рамках новой концепции программного бюджета. Описана структура программного бюджета Российской Федерации, обозначены проблемы перехода на программное бюджетирование в России. Читателям также предоставлена уникальная возможность сравнить ее с европейскими аналогами на основе материалов, содержащихся в приложениях к учебному пособию, и сделать собственные выводы.

Особого внимания заслуживает раздел об основных подходах к оценке эффективности бюджетных программ. Этот материал актуален в силу неизбежности разработки в ближайшем будущем системы ежегодной оценки эффективности государственных расходов. Для этого будет недостаточно оценки результативности, т.е. степени достижения запланированных показателей государственных программ. Авторы в данном случае рассматривают возможные варианты соотнесения полученных результатов с затратами бюджета. Немаловажным в данном вопросе является и международный опыт оценки эффективности программ.

Несомненным достоинством учебного пособия является то, что в нем рассмотрены не только теоретические аспекты программного бюджетирования, преимущества и основные трудности при его внедрении, но и связь программно-целевого планирования и исполнения бюджета с общим контекстом реформирования бюджетного процесса в России.

В целом рецензируемое учебное пособие является на сегодня единственным наиболее полным источником по вопросам программно-целевого бюджетирования в России и обобщает примеры лучшей международной практики.

Пособие отличает стройная логика изложения достаточно сложного материала об одном из самых перспективных в настоящее время направлений модернизации государственных финансов. Оно будет полезным не только студентам и аспирантам, но и преподавателям, а также специалистам, работающим в сфере государственных финансов.

В заключение следует отметить, что на программный бюджет в Российской Федерации возлагается решение нескольких крупных задач, в том числе упрощения сложной информации о государственных финансах для понимания граждан. В этой связи можно с уверенностью говорить о том, что практическая значимость подобных исследований в России будет только возрастать.