

Комитет Совета Федерации по бюджету  
и финансовым рынкам

Конкурс среди молодых ученых  
на лучшую работу в области бюджетного  
и налогового законодательства

Направление: Государственные финансы

## **КОНКУРСНАЯ РАБОТА**

на тему: «**Исследование нормативно-правовых основ  
формирования механизма программного бюджетирования**»

### **Авторы:**

к.э.н., доцент кафедры  
финансов, кредита и статистики  
ФГБОУ ВПО «ЧГУ им. И.Н. Ульянова»  
О.Г. Александрова

старший специалист 1 разряда  
сектора регулирования и контроля тарифов  
на электрическую энергию  
Государственной службы Чувашской  
Республики по конкурентной политике  
и тарифам  
Е.С. Мулюкова

## Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические основы формирования механизма программного бюджетирования.....	4
Глава 2. Состав и оценка взаимодействия элементов механизма программного бюджетирования .....	7
Глава 3. Проблемы формирования механизма программного бюджетирования.....	11
3.1. Формирование федеральной правовой базы и методологии программного бюджета .....	11
3.2. Проблемы перехода на программный бюджет в субъектах РФ.....	15
Заключение .....	24
Список литературы .....	25

## **Введение**

В процесс решения приоритетных задач развития современного общества при помощи рационального управления государственными финансами недостаточно интегрирован механизм программного бюджетирования, призванный наиболее эффективно обеспечивать достижение стратегических целей социально-экономического развития территорий. Это, в частности, проявляется в том, что данный механизм зачастую функционирует формально и, по-прежнему, ориентирован на освоение бюджетных средств, а не на достижение конечного результата.

Целью данной работы является актуализация представлений о нормативно-правовых основах формирования механизма программного бюджетирования с учетом результатов и мероприятий бюджетной реформы. Задачей исследования является обоснование направлений нормативно-правовой актуализации программно-целевого метода управления государственными финансами как наиболее эффективного и перспективного метода для обеспечения устойчивого социально-экономического развития территорий и государства в целом.

Важность решения вопроса о реализации программно-целевых принципов организации бюджетного процесса в Российской Федерации определяется необходимостью оптимального расходования ограниченных государственных финансовых ресурсов. Между тем, многие вопросы в сфере управления финансовыми ресурсами остаются вне научного анализа и осмысления. Изучение методологии программного бюджетирования на современном этапе бюджетной реформы является весьма актуальной областью исследования. В то же время исследования, рассматривающие функционирование программного бюджетирования с позиций внедрения элементов финансового механизма, немногочисленны. До настоящего времени в отечественной литературе также уделялось недостаточное внимание синтезу стратегического планирования и бюджетирования в деятельности органов государственной власти. Разработка данного подхода к организации программного бюджетирования является относительно новым экономическим направлением. В исследовании затронуты проблема трансформации принципов и инструментария программно-целевого планирования в условиях перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, и проблема внедрения программного бюджета в РФ и субъектах РФ. Теоретические результаты исследования являются предпосылкой к формированию органами государственной власти программной модели управления государственными финансами.

## **Глава 1. Теоретические основы формирования механизма программного бюджетирования**

Экономическая наука уделяет большое внимание методам, механизмам и инструментам, используемым в регулировании социально-экономического развития общества. Несомненную научную ценность имеют работы по созданию современной методологии прогнозирования, программирования и стратегического управления на государственном и региональном уровнях, авторами которых являются такие известные ученые, как Л. Абалкин, И. Ансофф, С. Бобылев, С. Глазьев, В. Иноземцев, Д. Львов, Б. Преображенский, С. Шаталин и др.

Многие исследователи акцентируют особое внимание на вопросах программно-целевого планирования. Этой проблематике посвящены труды отечественных ученых-экономистов, среди которых Т. Авдеева, А. Адамеску, П. Бурак, В. Гришин, А. Годзинский, Б. Жихаревич, В. Ивченко, В. Кистанов, А. Лобко, С. Рябухин, Е. Руднева, Ю. Симачев и др. Диссертационные исследования Т. Переверзева, Д. Рыжкова, В. Сизова, Е. Зыряновой, А. Панфилова, Д. Бармина, М. Шевырева, Т. Голиковой затрагивают проблемы реорганизации межбюджетных отношений и бюджетно-налогового регулирования социально-экономического развития.

В Российской Федерации в соответствии с программой реформирования управления общественными финансами принято значительное число нормативных актов, регулирующих применение методов программного бюджетирования. Существенным пробелом в направлениях современных научных исследований видится поверхностное освещение вопросов о роли целевых программ в структуре бюджетов бюджетной системы и взаимосвязи программно-целевого планирования с отдельными этапами бюджетного процесса.

Изучение нормативной правовой базы, регламентирующей переход на программное бюджетирование, а также методологических и научных источников показало отсутствие единого подхода к пониманию механизма программно-целевого бюджетирования. В ходе исследования методической, научной, периодической и учебной литературы по данной тематике авторами были определены следующие основные методологические проблемы:

1. Исследователями упоминаются лишь отдельные элементы и методы бюджетирования: «при разработке прогноза бюджета могут быть использованы следующие основные методы и их сочетание: метод экспертных оценок, метод моделирования, при котором прогнозные значения бюджетных показателей определяются с использованием моделей: эконометрических, имитационных, комплексных социально-экономических моделей, метод расчетных схем» [9, с. 230-232].

2. Упомянуты этапы (алгоритм) целевого программирования без увязки с бюджетным процессом. По мнению отдельных авторов, технология национального программирования включает следующие основные этапы: выбор объекта программы, построение дерева целей, определение системы мероприятий, структуризация программы, разработка бизнес-планов, отбор проектов и корректировка программ, финансирование программы, управление программой, обеспечение программы, мониторинг, приемка и использование программы [10, с. 124].

3. Программа воспринимается сама по себе, без увязки с бюджетными ресурсами. Так, среди требований к программе называют четкую формулировку цели, соответствующей полномочиям администратора, координатора, описание количественно ожидаемых результатов, определение системы показателей, обоснование потребностей в ресурсах [5, с. 46-47].

4. Отсутствуют однозначные связи программно-целевого планирования с планированием расходов в рамках всех существующих разновидностей программ: «составление расходной части бюджета осуществляется на основе представленных субъектами бюджетного планирования реестров расходных обязательств, обоснований бюджетных ассигнований, предложений по реализации долгосрочных и ведомственных программ. Еще одним инструментом, призванным обеспечить обоснованность использования бюджетных ассигнований, качество оказания общественных услуг и результативность деятельности сектора государственного управления в целом выступает государственное (муниципальное) задание». [6, с. 49].

5. Подходы к оценке места программ в системе управления и планирования не учитывают эволюцию бюджетного процесса и понимания современного этапа бюджетной реформы; программа воспринимается как инструмент научного обоснования плановых решений, самостоятельная форма планирования наряду с планом, сумма программ развития межотраслевых и территориально-производственных комплексов, способ перевода системы в желаемое состояние [3, с. 242].

6. Диссертационные исследования посвящены исследованию организационно-экономического механизма программно-целевого управления развитием лишь отдельных видов экономической деятельности.

Существующие разрозненные подходы к определению сущности и места программного бюджетирования в системе управления государственными финансами наиболее полно, на наш взгляд, объединены М.П. Афанасьевым, который полагает, что «программное бюджетирование – это методология планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающая взаимосвязь процесса распределения государственных расходов с результатами от реализации программ, разрабатываемых на основе стратегических целей с учетом приоритетов

государственной политики и общественной значимости ожидаемых и конечных результатов использования бюджетных средств» [11, с. 23-24].

Мы поддерживаем трактовку теоретических моделей программного бюджетирования и концептуальных основ новой модели управления общественными финансами, предложенную М.П. Афанасьевым, и, с учетом результатов нашего предыдущего исследования данного направления, нами сформулирован подход к пониманию механизма программного бюджетирования.

Под механизмом программного бюджетирования нами понимается подсистема механизма стратегического планирования, представленная совокупностью организационных структур, форм и способов регулирования социально-экономических процессов, применяемых при формировании и реализации целевой программы в целях воздействия на проблемную область общественного развития, а также при осуществлении оценки такого воздействия. На рис. 1 представлено взаимодействие элементов программного бюджетирования в увязке со стадиями бюджетного процесса.



Рис. 1. Элементы механизма программного бюджетирования (составлено авторами).

Представляется, что важнейшим направлением формирования механизма программного бюджетирования является определение перечня, содержательного наполнения и последовательности интеграции элементов финансового механизма в процесс стратегического планирования и бюджетирования.

## **Глава 2. Состав и оценка взаимодействия элементов механизма программного бюджетирования**

На современном этапе программное бюджетирование интегрировано в процесс стратегического планирования, однако недостаточно тесно связано с финансовым механизмом, приводящим в движение финансовые ресурсы, воздействующим на общественное воспроизводство через нормативное и информационное обеспечение, финансовое регулирование и стимулирование, и реализованном в действии финансовых рычагов, методов и инструментов.

*Нормативное обеспечение* включает в себя целый ряд нормативно-правовых актов, последовательно определивших мероприятия бюджетной реформы. К числу важнейших нормативно-правовых актов, сфера воздействия которых непосредственно затрагивает вопросы организации программного бюджетирования, следует отнести Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ; Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»; Распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р «О перечне государственных программ РФ»; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» и др.

Существенное влияние на представление механизма программного бюджетирования оказало принятие в марте 2013 г. государственных программ РФ «Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра», «Управление государственными финансами» и «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации». Учитывая, что основой программного бюджетирования является бюджетная классификация, необходимо также принимать во внимание Указания о порядке применения классификации расходов бюджетов для составления проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, начиная с бюджетов на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг., утвержденные Приказом Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н.

Федеральная законодательная инициатива распространилась и на деятельность субъектов Российской Федерации в сфере организации регионального программного бюджетирования. Этому способствовали, в том числе, мероприятия и направления,

предусмотренные Указом Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», Приказом Минфина РФ и Министерства экономического развития РФ от 29 декабря 2010 г. №№ 194н, 701 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов» и Приказом Минфина РФ от 29 июня 2011 г. № 73н «Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов».

Реформа бюджетного процесса и управления расходами в регионах Российской Федерации началась с принятия Программ повышения эффективности бюджетных расходов и разработки плана мероприятий по ее реализации. Так, в Приволжском федеральном округе в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р субъектами утверждены вышеуказанные программы, однако нормотворческая деятельность осуществлялась разными темпами.

Следует отметить, что к началу 2013 финансового года Республика Башкортостан, Мордовия, Кировская область ограничили перечень нормативных актов в области внедрения госпрограмм лишь принятием данных Программ. Для других регионов округа, таких как республики Чувашия, Марий Эл, Татарстан, Удмуртия, Оренбургская и Самарская области, следующим неотъемлемым этапом модернизации системы управления общественными финансами стало принятие постановлений об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ. Так, в Чувашии приняты постановления Кабинета Министров Чувашской Республики № 145 от 14.04.2011 г. «Об утверждении порядка разработки, реализации государственных программ Чувашской Республики» и № 180 от 10.05.2012 г. «Об утверждении Методики оценки эффективности государственных программ Чувашской Республики», определяющие правила разработки и реализации государственных программ Чувашской Республики, а также контроля за ходом их реализации и алгоритм оценки результативности.

В 2012 г. Чувашская Республика стала одним из субъектов Российской Федерации, которые законодательно утвердили распределение бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ субъекта Российской Федерации в 2013 – 2015 гг. В числе прочих в регионе реализуется государственная программа «Управление общественными финансами и государственным долгом Чувашской Республики» на 2012–2020 гг. Аналогичные программы разработаны в большинстве субъектов РФ, однако подробное изучение нормативной базы субъектов РФ подтвердило гипотезу о разрозненности представления регионов о формировании механизма для перехода на программный бюджет.

*Информационное обеспечение* включает в себя данные, содержащиеся в общероссийских реестрах (реестр государственных и муниципальных функций и услуг, реестр целевых программ, реестр обязательств государственного сектора, реестр имущества и иных активов государственного сектора и т.д.). Развитию информационного обеспечения процесса бюджетирования, реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетных данных призвано способствовать Распоряжение Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». Оптимизация межведомственного взаимодействия, в том числе с использованием информационных технологий путем раскрытия информации о деятельности органов государственной власти должна достигаться при выполнении Распоряжения Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 гг. и плана мероприятий по реализации Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 гг.».

Отмечая специфику информационного обеспечения процесса бюджетирования, необходимо отметить, что раскрытие информации о подготовке проекта государственной программы осуществляется в соответствии с Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851.

Автоматизированные информационные системы управления общественными финансами являются важными составляющими информационного обеспечения, обеспечивающими необходимую основу для повышения эффективности взаимодействия элементов механизма программного бюджетирования (государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах, государственная автоматизированная система «Управление» [8] и др.).

Основным методом *финансово-правового регулирования* является метод властных предписаний т.е. основные регулятивы нашли отражение в перечисленных выше нормативных актах. При этом основным фактором, оказывающим влияние на процесс финансового регулирования, выступает установление ограничения предельного объема расходов и дефицита бюджетов бюджетной системы РФ.

Функционирование механизма программного бюджетирования подразумевает четкое определение полномочий и ответственности участников бюджетного процесса с созданием для них устойчивых стимулов к повышению эффективности бюджетных

расходов. Основным *финансовым стимулом*, интегрированным в процесс среднесрочного бюджетного планирования, выступают бюджетные субсидии. В целях максимизации стимулирующего эффекта бюджетных субсидий в рамках механизма программного бюджетирования необходимо использование прозрачных методик распределения субсидий между субъектами РФ, а также установление «целевых показателей, отражающих не только количественные характеристики намечаемых результатов, но и качественные изменения, являющиеся следствием эффективного использования бюджетных субсидий» [4, с 144].

Важнейшим финансовым *рычагом*, задействованным в механизме программного бюджетирования, выступают общественные финансы, а в процессе бюджетирования при этом применяются трансфертные *инструменты* перераспределения централизованных ресурсов. Методы финансового планирования, управления и контроля предполагается совершенствовать с принятием новых глав Бюджетного кодекса «Основы кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации», «Система бюджетных платежей», «Управление ликвидностью единого казначейского счета».

В настоящее время формированию полноценного механизма программного бюджетирования препятствуют недостаточная действенность системы управления общественными финансами, выражающаяся, в основном, в ограниченности применения оценки эффективности в бюджетной сфере и несбалансированности развития институтов стратегического планирования и бюджетирования. Также следует отметить, что с 1 января 2014 г. проблемы функционирования механизма программного бюджетирования могут осложниться из-за отсутствия апробации взаимосвязей бюджетного процесса и процессов прогнозирования, планирования государственных (муниципальных) закупок, а также исполнения контрактов. При этом прогнозирование и планирование закупок должно осуществляться в соответствии с мероприятиями целевых программ, планов и программ развития, иных документов программно-целевого планирования по заданным показателям степени удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

## **Глава 3. Проблемы формирования механизма программного бюджетирования**

### **3.1. Формирование федеральной правовой базы и методологии программного бюджета**

Механизм программного бюджетирования с начала 90-х гг. XX в. последовательно прошел стадии эволюции от формального вспомогательного элемента при планировании бюджетных расходов до неотъемлемой составляющей бюджетного процесса, обеспечивающей взаимосвязь расходов публично-правовых образований с результатами и создающей предпосылки для эффективного функционирования системы государственного управления.

Прослеживая последовательность принятия нормативных правовых актов в сфере программного бюджетирования, необходимо отметить существенный временной промежуток между Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», где приведен перечень планово-прогнозных документов федерального уровня, и Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», где закреплены различия между федеральными и ведомственными целевыми программами. Бюджетный кодекс (статья 179) с момента вступления в силу оперирует понятием «долгосрочная целевая программа». В Бюджетных посланиях Президента РФ Федеральному собранию начиная с 2009 г. обозначалась необходимость перехода к программной структуре бюджета с одновременной корректировкой классификации расходов, в основу которой должны быть положены долгосрочные целевые программы. Первоначально установленный для перехода 2011 финансовый год сдвинут в итоге к 2014 г. в Послании от 29 июня 2012 г. Запаздывание реализации указанного перехода обусловлено необходимостью реализации мероприятий, предусмотренных Программой Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. Однако корректировки бюджетного законодательства Российской Федерации в 2009-2012 гг. не содержали изменений бюджетной классификации, а были ограничены перечнем государственных программ и внедрением государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». До настоящего времени не сформирована иерархическая система целевых программ или инструкции по их упорядочению, что усугубляется наличием программ самого разнообразного статуса, национальных проектов, направлений деятельности. В рамках формата программного бюджета также необходима апробация комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие показателей и

итогах выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям бюджета.

На основании обобщения информации о развитии взаимодействия элементов механизма, обозначенных в гл. 2, можно выделить следующие этапы бюджетной реформы, создавшие основу для координации стратегического и бюджетного планирования и формирования комплексного механизма программного бюджетирования:

2001-2002 гг. – развитие системы Федерального казначейства, направленное на достижение полного охвата денежных операций в государственном секторе, создание механизма управления единым счетом;

2003-2005 гг. – развитие бюджетного федерализма, достижение разграничения полномочий, разграничения обязательств и доходных источников публично-правовых образований;

2006-2007 гг. – осуществление реформы бюджетного процесса, направленной на внедрение инструментов среднесрочного финансового планирования, бюджетирования ориентированное на результат;

2008-2010 гг. – реформа бюджетной сети, включавшая изменение типа учреждений, переход к нормативному финансированию, внедрение учета государственных (муниципальных) услуг;

2010-2012 гг. – реализация Программы повышения эффективности бюджетных расходов, переход на программно-целевые принципы бюджетирования, внедрение долгосрочного планирования, повышение прозрачности бюджетной сферы;

2013-2015 гг. – реализация Государственной программы управления государственными финансами, принятие Бюджетной стратегии.

Таким образом, приоритеты бюджетной реформы последовательно смещались от внедрения системы казначейского исполнения бюджетов к оценке финансового состояния публично-правовых образований, внедрению механизма взаимосвязи с результатами и переходу к управлению эффективностью системы бюджетирования на основе бюджетной стратегии. Основным программным инструментом за период 2005-2012 г. в бюджетном процессе для федерального бюджета выступали федеральные целевые программы (далее – ФЦП), которые наиболее активно применялись для повышения эффективности расходов по разделам «Национальная экономика» и «Жилищно-коммунальное хозяйство». В 2012 г. роль ФЦП существенно снизилась – до 4,4% расходной части федерального бюджета (табл. 1), а в 2013 г. программные расходы были сформированы, в основном, уже при помощи государственных программ. Одновременно с ФЦП средствами федерального бюджета софинансировалась реализация региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов.

## Доля расходов по коду целевой статьи 1000000

«Федеральные целевые программы» по разделам бюджетной классификации, %<sup>1</sup>

Раздел бюджетной классификации	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Общегосударственные вопросы	1,0	1,0	2,0	2,7	2,8	2,6	3,8	1,7
Национальная оборона	11,0	7,0	7,3	4,7	3,9	3,8	1,8	2,2
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	0,8	1,9	2,4	0,2	1,4	0,6	2,0	1,6
Национальная экономика	51,9	51,3	18,5	36,5	25,6	35,0	30,0	15,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	70,9	11,2	2,7	59,8	22,2	3,8	12,7	14,7
Охрана окружающей среды	4,5	0,0	2,9	2,8	2,8	5,0	5,0	13
Образование	4,8	4,5	2,9	4,5	7,8	12,5	9,9	7
Культура и кинематография	22,5	21,8	16,9	14,9	16,7	4,6	36,8	1,5
Средства массовой информации							8,8	22,6
Здравоохранение	5,1	4,1	4,1	2,3	3,3	2,0	5,2	2,4
Физическая культура и спорт							22,3	24,5
Социальная политика	7,3	4,5	11,5	11,2	16,2	14,5	1,4	1,4
Обслуживание государственного долга	-	-	-	-	-	-	-	-
Межбюджетные трансферты	7,1	5,9	4,7	6,1	4,3	4,5	1,2	1,5
<b>Расходы федерального бюджета в рамках ФЦП</b>	<b>8,6</b>	<b>9,9</b>	<b>6,2</b>	<b>10,0</b>	<b>12,0</b>	<b>8,1</b>	<b>7,6</b>	<b>4,4</b>

<sup>1</sup> Рассчитано авторами на основе федеральных законов об исполнении федерального бюджета на соответствующий год.

Бюджетное законодательство последовательно закрепляет основы перехода на программный бюджет, однако до настоящего момента законодательно не закреплён статус и содержание федерального программного бюджета, не выстроена система целевых программ в составе бюджетов бюджетной системы. Федеральный программный бюджет имеет лишь аналитическое представление (рис. 2). Так, согласно данным Министерства финансов РФ, ¼ средств федерального бюджета в 2013 г. направляется на развитие пенсионной системы в рамках соответствующей государственной программы, а непрограммные расходы федеральных органов исполнительной власти составят 10,76%.

Особого внимания заслуживает государственная программа «Управление государственными финансами», финансирование которой в 2013 г. составляет 6,59% расходов федерального бюджета. Целью данной программы является обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы РФ, а также повышение качества управления государственными и муниципальными финансами, что определило конкретные мероприятия для проведения комплексной реформы государственного управления и достижения стабильных финансовых условий, повышения уровня и качества жизни населения. Базовым условием для достижения

установленных ориентиров является решение таких задач, как создание инструментов долгосрочного финансового планирования, нормативно-методическое обеспечение бюджетного процесса, организация исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, формирование бюджетной отчетности и своевременный контроль в финансово-бюджетной сфере, а также применение IT-технологий для обеспечения открытости и прозрачности сектора государственного управления. Кроме того, Программой предусмотрены мероприятия, направленные на совершенствование бюджетной, налоговой и долговой политики и их координацию с другими направлениями государственной политики. Таким образом, данная государственная программа – это ключевой инструмент современной бюджетной реформы, применение которого направлено на упорядочение внешней среды формирования механизма программного бюджетирования.

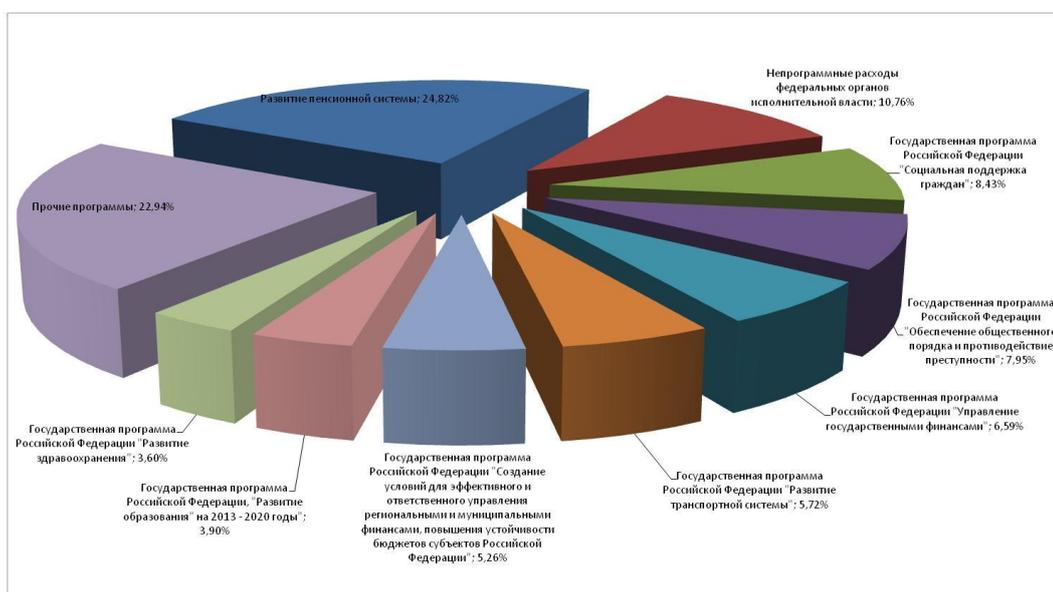


Рис. 2. Аналитическое распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2013 г. в разрезе государственных программ РФ (составлено авторами на основе данных Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]: Режим доступа [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru))

Основной новацией важного документа – разрабатываемой Бюджетной стратегии на период до 2030 года – должна стать интеграция программного бюджетирования в процесс стратегического планирования: принятые в соответствии со Стратегией правовые акты должны касаться бюджетных ограничений по государственным программам, совершенствования межбюджетных отношений, инвентаризации реестра расходных обязательств и мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов. В стадии рассмотрения находятся закон о стратегическом планировании, принятие которого окажет непосредственное влияние на соблюдение сроков мероприятий по переходу на программное бюджетирование.

Целевым ориентиром разрабатываемой стратегии провозглашена устойчивость бюджетной системы, что накладывает некоторые ограничения на набор применяемых

инструментов. В Бюджетной стратегии до 2030 г. необходимо однозначно определить механизмы обеспечения связи между долгосрочными целями государственных программ и бюджетными проектировками на трехлетний период.

### **3.2. Проблемы перехода на программный бюджет в субъектах РФ**

Программно-целевой подход к управлению общественными финансовыми ресурсами призван способствовать достижению устойчивого развития территорий, повышению уровня жизни и качества государственных услуг, оказываемых населению. Внедрение программной модели управления общественными финансами региона – длительный и трудоемкий процесс, требующий разработки необходимой нормативно-правовой базы и методического обеспечения для осуществления перехода к программному бюджету и функционирования инструментария государственных программ. Исследование регионального опыта по построению программной модели выявило ряд системных проблем, которые препятствуют повышению эффективности бюджетных расходов. В соответствии со структурой механизма регионального программно-целевого бюджетирования выделены составляющие модели и описана проблематика их практического функционирования.

Во-первых, представление модели обусловлено качеством проработки нормативно-правовой и методологической базы. Ключевым фактором, сдерживающим региональную инициативу в отношении перехода на программный бюджет, является неопределенность общих правил его разработки на федеральном уровне.

Пилотным регионом, осуществившим исполнение программного бюджета уже в 2012 г., выступил г. Москва. Авторы полагают, что сложившийся уровень программизации расходов бюджета региона в меньшей степени повлиял на принятие решения о программном способе бюджетирования (рис. 3), а в большей степени учитывались такие факторы, как определенность политической ситуации в регионе и обеспеченность финансовыми ресурсами для проведения региональной реформы бюджетного процесса.

Так, по данным Министерства финансов РФ качество управления финансовыми ресурсами г. Москва при принятии решения о переходе на программное бюджетирование оценивалось лишь как «надлежащее», а доля программных расходов в 2011 г. снизилась до 13,7%.

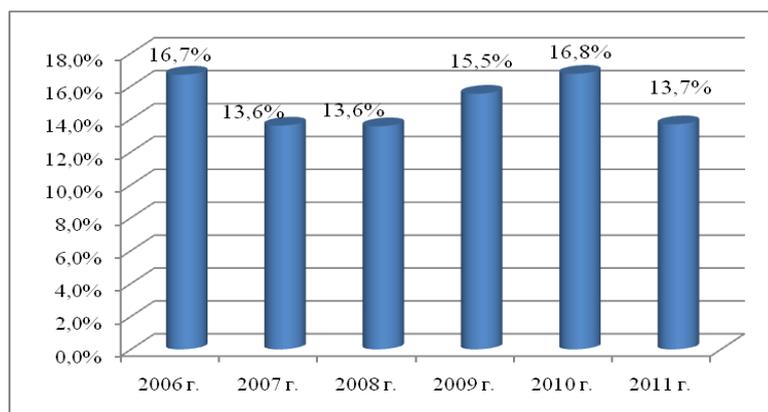


Рис. 3. Динамика уровня программных расходов бюджета г. Москва в 2006-2011 гг.

Высокий уровень внедрения целевых программ в 2011 г. наблюдался лишь по разделам «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – 45,8% и «Социальная политика» – 52,7% (рис. 4).

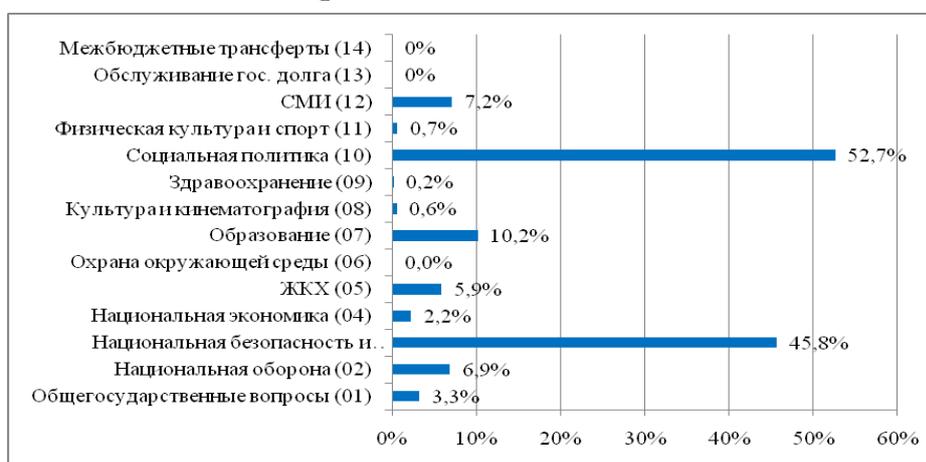


Рис. 4. Уровень программизации расходов бюджета г. Москва по разделам бюджетной классификации в 2011 г.

В 2012 г. 88,4% от общей суммы расходов бюджета г. Москва составило финансирование 16-ти государственных программ, тем самым произошло увеличение уровня программных расходов более чем в 6 раз относительно 2011 финансового года. В структуре государственных программ наибольший удельный вес - 50% занимают программы с оценкой исполнения свыше 90%, однако в связи с недостаточными объемами финансирования программных мероприятий исполнение 44% программ составило от 70 до 90%.

Исключительным методическим новшеством является структура государственных программ г. Москва, согласно которой производится деление всех видов расходов, финансируемых в рамках государственных программ, на 5 групп: инвестиции, мероприятия развития, социальные выплаты, бюджетные услуги, прочие расходы. Таким образом, наблюдаются разночтения с функциональной классификацией расходов бюджетов бюджетной системы РФ.

При изучении процесса внедрения программного бюджетирования были выявлены определенные закономерности и определены основные направления региональной нормотворческой деятельности:

1. подготовительные мероприятия, инвентаризация действующих бюджетных обязательств;

2. разработка необходимого нормативно-правового и методического обеспечения; обозначение изменение показателей государственной программы в качестве основания для внесения изменений в бюджетную роспись;

3. пересмотр проблем, решение которых планируется осуществлять при помощи целевых программ; укрупнение программ, сокращение их количества для повышения управляемости, в отдельных регионах – отказ от ведомственных программ в пользу отраслевых;

4. обеспечение открытости программного бюджета и его тесной увязки с другими элементами бюджетирования, ориентированного на результат; обеспечение доступности информации о качественных и количественных показателях работы бюджетной сети региона и выполнении государственных заданий.

Регионы, последовавшие примеру г. Москва (Тверская, Брянская области, республики Якутия, Коми и др.), разработали и утвердили порядок формирования государственных программ, в котором закрепили формат государственной программы, требования к его содержанию, порядок разработки, согласования, утверждения, а также оценки эффективности. Для органов исполнительной власти субъектов РФ были подготовлены методические рекомендации по разработке государственных программ. Регионы в большинстве своем отказались от федерального опыта, когда государственные программы разрабатывались в нескольких вариантах, и оптимистический вариант предполагал выделение на реализацию программы объема средств свыше предусмотренного в федеральном бюджете.

При подготовке к переходу на программный бюджет обозначилась проблема параллельного действия программ субъектов РФ разного статуса – долгосрочных, ведомственных, государственных и др. Это влечет за собой необходимость их пересмотра и признания утратившими силу или утверждения в составе государственных программ.

Отсутствие федеральной методологии привело к затруднениям при построении программной бюджетной классификации. Согласно Указанию о порядке применения целевых статей бюджетной классификации расходов бюджета г. Москва, начиная с 2012 г. код целевой статьи состоит из 7 знаков, составляет 8-14 разряды двадцатизначного кода классификации расходов бюджета и содержит в 10 разряде заглавную букву русского алфавита.

Проблемы использования приведенной классификации возникли при эксплуатации в автоматизированной системе Федерального казначейства буквенно-цифровых комбинаций в кодах целевых статей классификации расходов бюджетов. Федеральное казначейство рекомендовало использовать в структуре кодов классификации расходов бюджетов заглавные буквы алфавита кириллицы, за исключением специфических по написанию букв, таких как «Й», «Ё», «Ъ», «Ы», «Ь», а также 11 букв, совпадающих по написанию с буквами латинского алфавита. Одновременное использование букв алфавита кириллицы и латинского алфавита было запрещено. Описанный опыт г. Москва был использован при разработке Указаний о порядке применения классификации расходов бюджетов для составления проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, начиная с бюджетов на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 гг. [2].

Во-вторых, модернизация бюджетного процесса региона, применение передовых информационно-технологических решений значительно упростили процесс построения бюджета на основе целевых программ и способствовали решению комплексных задач государственного управления. В Российской Федерации сформировался развитый рынок управленческих и информационных разработок для сектора государственного управления, лидирующие позиции на котором занимают такие компании, как «Бюджетные и Финансовые Технологии» (далее – «БФТ»), «Кейсистемс», НПО «Криста», «1С» и др. Представленные компании оказывают не только консалтинговые услуги, но и являются разработчиками автоматизированных информационных систем для органов исполнительной власти субъектов РФ (далее – ОИВ), муниципальных органов власти. Линейка программных продуктов представлена рядом модулей, которые образуют единое информационное пространство в сфере планирования и исполнения бюджета, мониторинга деятельности органов власти, эффективности разработанных ими целевых программ с возможностью сопоставления учетных данных на региональном уровне.

Внедрение информационно-технических нововведений в регионах движется разными темпами, что, в первую очередь, зависит от ресурсных возможностей бюджета соответствующего субъекта РФ. Так, г. Москва, республики Якутия, Коми в сотрудничестве с компанией «БФТ» достигли наибольших успехов по реализации проектов по автоматизации программного бюджетирования. Компания «БФТ» реализовала около 2300 проектов в 37 регионах и 8450 муниципальных образованиях; конкурирующая компания «Кейсистемс» реализовала проекты в 28 субъектах и 200 муниципальных районах. Несмотря на активную деятельность по автоматизации процесса программного бюджетирования и управления упомянутыми компаниями, еще около 20 субъектов РФ в ней не затронуты. Кроме того, ряд проблем может быть

вызван одновременным использованием внутри региона информационно-технических решений, разработанных разными компаниями:

- несопоставимость форматов представления выходных данных для использования как в рамках одного региона, так и для сравнительного анализа с другими субъектами РФ;
- функции программных продуктов могут дублироваться, а значит, идентичные услуги разработчика будут оплачены бюджетом дважды.

Рынок информационных услуг в секторе государственного управления имеет плотную олигополистическую структуру, скорее характеризуется как дуополия и обладает всеми присущими такому типу недостатками – сговор с целью повышения цен на свою продукцию и услуги, контроль которых на данном типе рынка ограничен, барьеры для вступления в отрасль новых фирм высоки. При этом качество и итоговый эффект от внедрения продуктов находятся в зависимости от объема вложенных ресурсов, что придает проектам по внедрению информационных продуктов определенный риск, а сам процесс внедрения затянут из-за непрерывности мероприятий бюджетной реформы, в связи с чем возникает необходимость доработки и адаптации программных комплексов.

В третьих, качество организации финансового регулирования во взаимосвязи с реализацией направлений стратегического развития региона может быть оценено с опорой на показатели эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ [1]. Наивысший рейтинг в 2011 г. был присвоен органам власти Республики Татарстан, добившимся эффективного управления ресурсами в сфере государственного управления, ЖКХ, образования. Именно в этих сферах, по данным Министерства регионального развития РФ, в 2011 г выявлен наибольший объем неэффективных расходов в целом по субъектам РФ. Интерес представляет показатель «Доля расходов консолидированного бюджета субъекта РФ, формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов консолидированного бюджета РФ (без учета субвенций на исполнение делегируемых полномочий)». Так, 21 регион имел в 2011 г. значение показателя менее 14,2%, 21 регион – от 14,2 до 25%, 20 регионов – от 25 до 53,8%, 21 регион – более 53,8%. Необходимо также учитывать темпы роста данного показателя (табл. 2), что оказывает влияние на итоговое положение субъекта в рейтинге.

Таблица 2

Рейтинг регионов по динамике доли расходов консолидированного бюджета субъекта РФ, формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта РФ (без учета субвенций на исполнение делегируемых полномочий), в 2010-2011 гг.

№	Места с 1 по 20	№	Места с 21 по 40	№	Места с 41 по 60	№	Места с 61 по 83
1	Волгоградская область	21	Ямало-Ненецкий автономный округ	41	Республика Бурятия	61	Республика Тыва
2	Астраханская область	22	Республика Адыгея	42	Республика Алтай	62	Владимирская область
3	Красноярский край	23	Сахалинская область	43	Костромская область	63	Республика Башкортостан
4	Чувашская Республика	24	Брянская область	44	Московская область	64	Республика Татарстан
5	Ульяновская область	25	Ленинградская область	45	Оренбургская область	65	Забайкальский край
6	Чукотский автономный округ	26	Кемеровская область	46	Тамбовская область	66	Саратовская область
7	Свердловская область	27	Мурманская область	47	Нижегородская область	67	г.Москва
8	Хабаровский край	28	Калининградская область	48	Ханты-Мансийский автономный округ	68	Пензенская область
9	Удмуртская Республика	29	Камчатский край	49	Курская область	69	Ярославская область
10	Курганская область	30	Калужская область	50	Кабардино-Балкарская Республика	70	Республика Северная Осетия-Алания
11	Псковская область	31	Алтайский край	51	Ставропольский край	71	г.Санкт-Петербург
12	Кировская область	32	Самарская область	52	Республика Карелия	72	Ненецкий автономный округ
13	Орловская область	33	Вологодская область	53	Республика Хакасия	73	Приморский край
14	Новосибирская область	34	Амурская область	54	Омская область	74	Республика Калмыкия
15	Челябинская область	35	Новгородская область	55	Тюменская область	75	Рязанская область
16	Республика Коми	36	Республика Саха (Якутия)	56	Тульская область	76	Пермский край
17	Архангельская область	37	Иркутская область	57	Ростовская область	77	Карачаево-Черкесская Республика
18	Республика Дагестан	38	Воронежская область	58	Республика Марий Эл	78	Тверская область
19	Белгородская область	39	Смоленская область	59	Ивановская область	79	Республика Мордовия
20	Краснодарский край	40	Томская область	60	Липецкая область	80	Чеченская Республика
						81	Магаданская область
						82	Еврейская автономная область
						83	Республика Ингушетия

Составлено авторами на основе данных Министерства регионального развития РФ [3].

Авторами был подробно изучен региональный опыт реализации программно-целевого метода планирования бюджетных расходов в динамике с 2006 по 2012 гг. Объектами анализа выступили субъекты Российской Федерации различные по размеру доходной базы и уровню социально-экономического развития. Региональные особенности внедрения программно-целевых методов построения бюджетных расходов затрудняют систематизацию данных, характеризующих уровень программных расходов регионального бюджета, а также выявление тенденций и закономерностей для построения универсальной модели, описывающей структуру программных расходов.

Уровень программизации бюджетов субъектов Российской Федерации сильно варьируется и не имеет стабильной динамики роста, а скорее носит случайный характер. К примеру, уровень программизации региональных бюджетов малообеспеченных финансовыми ресурсами Республики Мордовия и Чувашия по отчетным данным 2012 г. составил 29,9% и 21,7% соответственно. В то же время доля программных расходов в общей сумме бюджетных расходов более обеспеченного собственными финансовыми ресурсами региона – Республики Якутия (Саха) в 2011 г. составила лишь 11,2%, а в 2012 г. снизилась до 0,6%. Данное наблюдение показывает наличие прочих факторов, оказывающих влияние на общий уровень программных расходов.

Структура программных расходов бюджета, как правило, также не имеет четко прослеживаемую тенденцию. В наибольшей степени в регионах через целевые программы финансируются расходы в разделе «Национальная экономика», в т.ч. по отчетным данным 2012 г. в Воронежской области – 78,7% всех расходов раздела, в Республике Мордовия – 66%, в Чувашской Республике – 61,3%.. В ряде регионов высокий уровень программирования наблюдается по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство»: Воронежская, Кировская, Ленинградская области, Республики Чувашия, Чечня и др.

В структуре программных расходов субъектов РФ преобладают региональные целевые программы, которые составляют не менее 10%, а в обеспеченных финансовыми ресурсами регионах их доля доходит до 20% расходов. Особое внимание привлекает Кировская область, финансирование целевых расходов которой в 2012 г. на 65,5% реализовано посредством ведомственных целевых программ, однако расходы республиканских целевых программ составили 18,2%.

Уже в 2012 г. в бюджетах некоторых субъектов РФ фигурируют государственные программы, однако их уровень не превышает 6%. Наибольший удельный вес государственных программ – 5,7% выявлен в Республике Мордовия, при этом государственной программе присвоен отдельный код целевой статьи, что не

предусмотрено в бюджетах других регионов РФ. Доля государственных программ Воронежской области составляет лишь 4,8%, однако 22,8% расходов раздела «Национальная экономика» составило финансирование государственной целевой программы.

В-четвертых, необходимо учитывать влияние финансовых стимулов, в качестве которых выступают гранты из федерального бюджета для повышения эффективности управления финансами в субъектах РФ. Положения Закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ предусматривают обязательную реализацию мероприятий по повышению эффективности расходов, в частности, разработку региональных программ повышения эффективности расходов, которые служат основой для принятия решений о выделении трансфертов из федерального бюджета.

Наконец, в-пятых, конкретное представление модели реализуется посредством финансовых рычагов и методов, применение которых обусловлено региональной спецификой и является направлением дальнейших исследований авторов в данной сфере.

Таким образом, при принятии решения о переходе на программный бюджет необходимо учитывать следующие факторы:

1. Достигнутый уровень социально-экономического развития регионов, обеспеченность ресурсами для полноценного осуществления мероприятий текущего этапа бюджетной реформы.

2. Опыт региона в применении программных инструментов:

- количество действующих и финансируемых целевых программ, соотношение между отдельными их разновидностями, процент финансирования программных мероприятий и достижения запланированных индикаторов;

- сложившийся уровень программизации бюджета субъекта в целом и в разрезе отдельных разделов классификации расходов бюджетов бюджетной системы РФ.

3. Качество проработки нормативно-методологической базы в сфере программного бюджетирования.

4. Степень внедрения информационных технологий в процесс бюджетирования.

5. Управленческий потенциал органов власти субъекта РФ в повышении эффективности управления общественными финансами и совершенствовании бюджетного процесса.

Основной методологической проблемой является отнесение тех или иных программ к программным расходам бюджетов. Проанализированные нормативные правовые акты, регламентирующие расчет уровня программизации бюджетов (Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322, Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 марта 2013 г. № 376-р, Приказ

Министерства финансов РФ 29 июня 2011 г. № 73н, Приказ Минфина России от 26 июля 2013 г. N 75н.), опираются на разные методики и противоречат друг другу.

Необходимо разработать нормативную базу и методологические рекомендации по использованию регионами одной из моделей программного бюджетирования:

- непосредственно программный бюджет, когда расходная часть бюджета сформирована преимущественно при помощи государственных программ;

- аналитическое распределение бюджетных ассигнований по отдельным направлениям программных расходов, внедрение государственных программ в тех сферах, где использование программных инструментов апробировано (ЖКХ, Национальная экономика);

- сохранение существующей модели бюджетирования, когда большая часть расходов направляется на финансирование текущих расходов и обеспечение деятельности государственных (муниципальных) учреждений, а отдельные наиболее важные проблемы социально-экономического развития решаются при помощи программно-целевых инструментов.

Необходимо установить различные сроки перехода на программный бюджет для регионов в зависимости от модели бюджетирования, рекомендуемой на среднесрочную перспективу.

Таким образом, в Российской Федерации и отдельных субъектах РФ созданы определенные предпосылки к переходу на программное бюджетирование. Формирование сбалансированной программной модели управления общественными ресурсами региона будет способствовать решению крупных, значимых социально-экономических задач. Эффект от внедрения программной модели, выраженный в повышении прозрачности и результативности государственных расходов, обусловлен качеством организации взаимодействия субъектов управления для достижения стратегических целей регионального развития.

## **Заключение**

Авторами проведено исследование современных подходов к пониманию механизма программного бюджетирования в научной, периодической и учебной литературе, определены основные методологические проблемы, и получены следующие результаты:

- обосновано, что программное бюджетирование недостаточно тесно связано с финансовым механизмом, приводящим в движение финансовые ресурсы, воздействующим на общественное воспроизводство;

- сформулировано определение механизма программного бюджетирования и названы его ключевые элементы;

- на основе обобщения информации о функционировании и взаимосвязи элементов, степени налаженности обратной связи, сделан вывод о том, что формированию полноценного механизма программного бюджетирования препятствуют недостаточная действенность системы управления общественными финансами, выражающаяся, в основном, в ограниченности применения оценки эффективности в бюджетной сфере и несбалансированности развития институтов стратегического планирования и бюджетирования;

- обозначено перспективное направление развития механизма программного бюджетирования, заключающееся в обеспечении связи между долгосрочными целями государственных программ и бюджетными проектировками на трехлетний период;

- обоснованы основные ключевые моменты формирования модели регионального программного бюджетирования и сформулированы критерии выбора того или иного варианта программной модели.

Результаты исследования определяют направления взаимоувязки и взаимоинтеграции стратегического планирования и программного бюджетирования. Реализация обозначенных направлений позволит совершенствовать механизм программного бюджетирования и совершенствовать процесс управления распределением общественных ресурсов, добиться эффективности бюджетных расходов и обеспечить устойчивость социально-экономического развития.

### Список литературы

1. *Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».*
2. *Приказ Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».*
3. *Акперов И.Г. Казначейская система исполнения бюджета в Российской Федерации : учебное пособие / под ред. проф. И.Г. Акперова. М.: КНОРУС, 2009. – 640 с.*
4. *Бексултанов К.Б. Субсидиарные механизмы в реализации программно-целевых методов управления и бюджетирования // Экономика и управление. – 2010. – № 10. – С. 141-144.*
5. *Кочкаров Р.А. Целевые программы: инструментальная поддержка. М.: КНОРУС, 2007. – 223 с.*
6. *Организация бюджетного процесса : Учебник / И.М. Соломко, Е.Ю. Лемешко, О.И. Тишугина, Л.И. Ткачук, М.Н. Соломко. М.: КНОРУС, 2010. –184 с.*
7. *Официальный сайт Министерства регионального развития РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.minregion.ru/>*
8. *Официальный сайт Федерального казначейства России. [Электронный ресурс]: Режим доступа <http://www.roskazna.ru/>*
9. *Прикладное прогнозирование национальной экономики: учеб. пособие / Под ред. В.В. Ивантера. – М.: Экономистъ, 2007. – 896 с.*
10. *Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : Учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2009. – 591 с.*
11. *Программный бюджет: учеб. пособие / Под ред. проф. М.П. Афанасьева. – М.: Магистр : ИНФРА-М, 2012. – 384 с.*