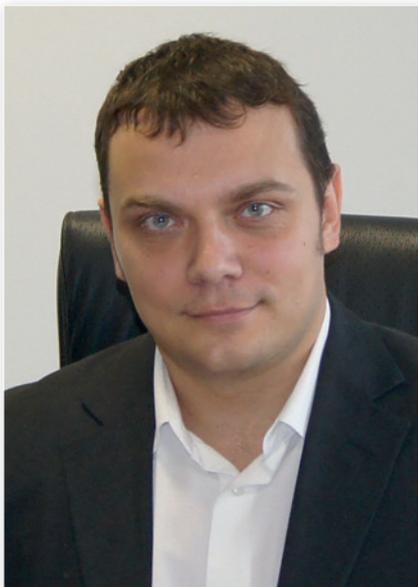


# Основные проблемы перехода субъектов РФ на программный бюджет и пути их решения



**Дмитрий Вячеславович ГАРИН,**  
руководитель направления компании БФТ

**А**нализ содержания и принципов программного бюджетирования позволяет выделить ряд его преимуществ по сравнению с общепринятой методологией организации процесса формирования и исполнения бюджета.

**1 Увязка бюджетного планирования со стратегическим планированием реализации государственной политики в различных сферах жизнедеятельности общества с обеспечением комплексного подхода и прозрачности расходования бюджетных средств.**

При традиционном подходе бюджетного планирования бюджетные ассигнования предусматриваются ве-

Переход на программный бюджет и программно-целевое управление в Российской Федерации был связан с принятием Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р. Начиная с 2010 года программный бюджет является одним из основных направлений федеральной бюджетной политики.

домствам согласно бюджетной классификации, вследствие чего далеко не всегда представляется возможным отследить, на реализацию каких конкретных мероприятий были направлены бюджетные ассигнования. В программном бюджете бюджетные ассигнования распределяются по программам и их подпрограммам, в составе которых отражены конкретные мероприятия и цели, что обеспечивает прозрачность расходования бюджетных средств, направленных на достижение конкретных результатов.

**2 Перераспределение ответственности как между органами государственной власти, так и между публичными образованиями, в результате чего нивелируется проблема размытия ответственности.**

По каждой программе определяется ответственный исполнитель и соисполнитель. Участники программы должны формировать план деятельности в виде комплекса мероприятий с указанием запланированных конечных результатов. Таким образом, устанавливается ответственный за достижение конечных результатов по каждому мероприятию.

**3 Охват государственным программными всеми видами ресурсного обеспечения.**

В отличие от существующей практики бюджетного планирования при программном бюджете помимо бюджетных ассигнований могут предусматриваться регулятивные (правоустанавливающие, правоприменительные и контрольные) и финансовые виды (налоговые, таможенные, имущественные, кредитные, долговые и валютные) ресурсного обеспечения. Таким образом, программным бюджетом охватываются все виды деятельности участников программы, чем обеспечивается повышение эффективности их деятельности.

В настоящее время программный бюджет в разных формах и с разным темпом внедряется в практику финансирования в ряде регионов России. По мнению федерального Минфина, наибольших успехов по реализации механизмов программного бюджетирования добились Республика Саха (Якутия), Республика Коми, г. Москва, Брянская, Сахалинская и Вологодская области.

Так, Республика Саха (Якутия) и г. Москва избрали вариант одно-

моментного перехода к программной структуре расходов с утверждением всего набора государственных (региональных) программ. Данный подход является наиболее сложным с точки зрения объема управленческих усилий, необходимых для его реализации, однако позволяет решать проблемы социально-экономического развития комплексно, учитывая весь объем полномочий и мероприятий.

Республикой Коми выбран путь постепенного перехода на программный бюджет. Здесь разработана вся необходимая нормативно-правовая и методологическая база, идет процесс разработки и утверждения государственных программ. Преимуществом данного подхода являются возможности апробации отдельных управленческих процессов и инструментов и глубокая проработка программных документов, однако имеется и существенный недостаток: органы власти вынуждены существовать в двух параллельных системах планирования, что существенно увеличивает объем работы и усложняет систему взаимодействия.

## Проблемы перехода к программному бюджетированию

Практика перехода к программному бюджетированию в различных регионах выявила ряд системных проблем, затрудняющих организацию процесса разработки программ и утверждения бюджета в программном представлении. Указанные проблемы носят как объективный, связанный с проблемами правового и методологического обеспечения, так и субъективный, связанный с управленческими стереотипами в конкретных регионах, характер. При этом применительно к регионам прослеживается деление проблем на внешние (зависящие от органов власти Российской Федерации) и внутренние (зависящие непосредственно от регионов). Основными из них являются:

- незавершенность перехода на программный бюджет на федеральном уровне;
- отсутствие утвержденной программной классификации;
- сложность и непроработанность методологии программного бюджетирования;
- несовершенство стратегических документов регионального уровня, их оторванность от бюджетной политики и экономических реалий, декларативность и неопределенность документов;
- необходимость перестройки системы органов власти и организации процедур внутри органов власти;
- бесконтрольность расширения количества целевых программ, зачастую пересекающихся между собой по целям, задачам, показателям и основным мероприятиям.

В настоящее время федеральными органами власти предпринимаются шаги по активизации работы, связанной с правовым, методическим и организационным обеспечением перехода на программный бюджет. Бюджетным посланием Президента РФ на 2013–2015 годы предполагается полный переход федерального бюджета на программный принцип формирования с 2014 года. Все необходимые механизмы для этого перехода должны быть сформированы в 2012 и 2013 годах. В частности, в 2012 году планируется завершить работу по внесению изменений в Бюджетный кодекс, утвердить девять федеральных государственных программ, а в 2013 году утвердить программную классификацию и все государственные программы, предусмотренные федеральным перечнем.

## Задачи регионов

Вместе с тем наличие проблем федерального уровня не должно стать препятствием для внедрения инструментов программно-целевого управления на уровне субъектов РФ. В настоящее время регионам следует сконцентрироваться на решении проблем, объективно зависящих от их усилий

и находящихся в рамках региональных полномочий. Ключевыми решениями, которые необходимо принять органам власти субъектов РФ в целях внедрения программного бюджетирования, являются следующие:

- пересмотр программ (стратегий) социально-экономического развития региона и их адаптация к основным требованиям программного бюджетирования;
- инвентаризация региональных целевых программ и ликвидация неэффективных, нефинансируемых либо неисполняемых программных документов;
- доработка нормативно-правовой базы региона, внесение в нее изменений, позволяющих использовать инструменты программно-целевого управления;
- четкое разграничение ответственности между органами власти за результаты социально-экономического развития в различных сферах;
- изменение механизмов распределения бюджетных ресурсов, введение в практику элементов конкуренции между органами власти за бюджетные ассигнования;
- внедрение в бюджетный процесс механизмов мониторинга и оценки результатов программ, позволяющих оперативно реагировать на отклонения от заданных параметров;
- оптимизация управленческих процессов и снижение трудозатрат органов власти за счет активного внедрения программных продуктов, обеспечивающих автоматизацию процессов разработки программ и управления ими, включая анализ основных показателей результативности региональных программ.

В свою очередь наша компания, имеющая значительный опыт комплексной поддержки перехода региона (муниципального образования) к программным принципам формирования бюджета, готова предложить помощь в решении вышеперечисленных задач как в части методологического обеспечения перехода к программному бюджету, так и в части автоматизации данного процесса. ●