

**УДК 336**

**О.И. Тишутина,**

*д-р экон. наук, доцент, профессор кафедры финансов  
Хабаровской государственной академии экономики и права*

**С.И. Ногтев,**

*аспирант Хабаровской государственной академии экономики и права*

## ОСОБЕННОСТИ СОСТАВЛЕНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ НА ПРОГРАММНОЙ ОСНОВЕ

*Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ внёс изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части установления правовых оснований для перехода на программное бюджетирование. По мнению авторов, структура программ должна учитывать структуру органов государственной власти (местного самоуправления) и взаимоотношения между ними, но не дублировать их. В то же время необходимо, чтобы состав мероприятий каждой отдельно взятой программы соответствовал ее целям и задачам.*

**Ключевые слова:** *программный бюджет, органы государственной власти, социально-экономическое развитие, затраченные ресурсы, расходные обязательства.*

*Federal law of May 7, 2013 No. 104-FL introduced amendments to the Budget code of the Russian Federation in establishing legal grounds for the transition to programme budgeting. According to the authors the structure of programmes should include the structure of public authorities (local governments) and the relationship between them but should not duplicate these bodies. At the same time it is necessary for each individual programme to be consistent with its goals and objectives.*

**Keywords:** *programme budget, public authorities, socio-economic development, expended resources, expenditure commitments.*

Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ внёс изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ) в части установления правовых оснований для перехода на программное бюджетирование. В соответствии со ст. 179 БК РФ полномочия по утверждению государственных (муниципальных) программ, а также утвер-

ждению порядка их формирования, реализации и оценки эффективности их реализации отнесены к компетенции высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (местной администрации муниципального образования) (далее – орган государственной власти (местного самоуправления) [1]. Обязательность перехода на программный

бюджет с 2016 г. установлена Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 183-ФЗ.

С целью перехода к составлению и исполнению бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ Минфином России разработаны Методические рекомендации [2].

Отправной точкой для разработки программ должна послужить Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ (муниципального образования), введённая Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. Перечень программ, необходимых для реализации вышеуказанной стратегии, закрепляется органом государственной власти (местного самоуправления). Важно отметить, что программы являются лишь плановым документом и не влекут за собой возникновение каких-либо расходных обязательств. В них отражается взаимосвязь затраченных ресурсов на исполнение действующих и принимаемых обязательств и ожидаемых результатов их использования. Структура программ должна учитывать структуру органов государственной власти (местного самоуправления) и взаимоотношения между ними, но не дублировать их. В то же время необходимо, чтобы состав мероприятий каждой отдельно взятой программы соответствовал её целям и задачам.

Целей в рамках программы рекомендуется выделять не более одной, при этом

она должна звучать коротко и ясно и отражать конечные результаты реализации программы. Достижение цели обеспечивается решением задач программы, которые, в свою очередь, являются целями для подпрограмм (в случае их выделения), с помощью реализации конкретных мероприятий. Мероприятия программы целесообразно формировать по принципу проектного управления, то есть обязательно обоснования выбора форм и механизмов ресурсного обеспечения реализации конкретных мероприятий (за счёт бюджета, внебюджетных источников либо за счёт механизма государственно-частного партнёрства). При разработке показателей (индикаторов) реализации программы следует исходить из принципа их необходимости и достаточности для достижения цели и решения задач программы. Так, каждой задаче должен соответствовать, минимум, один показатель, характеризующий её решение. В состав показателей рекомендуется включать [2]:

1) показатели, содержащиеся в указах Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 – 606;

2) показатели для оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ, определённые Указом Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199, постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 и распоряжением Правительства РФ от 3 декабря 2013 г. № 2256-р;

3) показатели для оценки эффективности деятельности органов местного само-

управления, определённые указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 и постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317;

4) показатели государственных программ, реализуемых в соответствующей сфере деятельности, предусмотренные для субъектов РФ (муниципальных образований);

5) сводные показатели государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ).

При определении целевых значений показателей целесообразно учитывать влияние на них таких инструментов государственной (муниципальной) политики, как налоговые льготы («налоговые расходы»), нормативное и тарифное регулирование, участие в управлении организациями и предприятиями и проч.

Кроме того, необходимой мерой является разработка обоснованной методики оценки эффективности реализации программ, особенно в части бюджетных расходов. Результаты оценки должны учитываться при составлении проекта бюджета, обязательной корректировке подлежат низкоэффективные программы.

Базовый принцип эффективности использования бюджетных средств заложен в ст. 34 БК РФ и гласит, что при составлении и исполнении бюджета необходимо исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объёма средств (экономности)

и достижения наилучшего результата с использованием определённого бюджетом объёма средств (результативности) [1]. В рамках программной деятельности эти правила подразумевают проведение анализа:

- полноты и качества выполненных процедур по снижению объёма финансового обеспечения программы, необходимого для реализации её мероприятий;

- степени достижения установленных программой целей и значений показателей эффективности.

Оценку эффективности бюджетных расходов в рамках программной деятельности следует разделить на оценку качества проектов программ и оценку качества их реализации.

Так, оценку качества проектов программ необходимо осуществлять по следующим основным параметрам:

- соответствие целей и задач программы приоритетам социально-экономического развития территории;

- разделение показателей эффективности программы на непосредственные и конечные;

- согласованность мероприятий в рамках одной программы;

- обоснованность привлечения внебюджетных источников финансирования программы;

- наличие сопоставления альтернативных вариантов реализации программы;

- полнота описания рисков и наличие мер по управлению ими;

– полнота описания прямых и косвенных эффектов от реализации программы.

Итоги реализации программы необходимо оценивать по следующим критериям:

– соблюдение плана реализации мероприятий программы;

– соответствие плановых затрат на реализацию программы фактическим;

– степень достижения целей и показателей программы;

– соответствие показателей государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) показателям программы;

– наличие правонарушений, выявленных в ходе внутреннего и внешнего государственного (муниципального) контроля;

– открытость и прозрачность информации об исполнении программы.

Для обеспечения принципа прозрачности и открытости рекомендуется разделять программы на утверждаемую и обосновывающую (справочные материалы) части.

Необходимо учитывать, что при утверждении программы в текущем финансовом году начало её реализации возможно лишь с очередного финансового года, так как решение о финансовом обеспечении программ принимается при формировании бюджета. В ходе формирования бюджета целевые статьи расходов формируются в соответствии с разработанными программами, а также не включёнными в программы направления-

ми деятельности органов государственной власти (местного самоуправления). При этом структура кода целевой статьи устанавливается соответствующим финансовым органом с учётом обязанности сохранения кода направления расходов (4 – 7 разряды кода целевой статьи) по расходам, осуществляемым за счёт целевых межбюджетных трансфертов, предоставленных из вышестоящих бюджетов.

После утверждения бюджета программы подлежат обязательному приведению в соответствие с ним в части их финансового обеспечения в течение трёх месяцев. Обязательность приведения программ в соответствие с бюджетом при его уточнении в течение года бюджетным законодательством не закреплена. В то же время целесообразно осуществлять данную процедуру в случае, если изменение объёмов бюджетных ассигнований существенно влияет на ожидаемый результат реализации программы.

Финансовое обеспечение программ, выходящее за рамки очередного финансового года и планового периода, рекомендуется определять в соответствии с бюджетным прогнозом на долгосрочный период, разработанный согласно нормам бюджетного законодательства.

Кроме того, в ходе определения параметров ресурсного обеспечения программы не следует забывать о деятельности организаций и предприятий, участвую-

щих либо оказывающих влияние на ход её реализации. Информацию о прогнозных расходах таких организаций и предприятий, полученную непосредственно у них, рекомендуется включать в состав программы в качестве справочного материала.

Аналогичные рекомендации касаются и программных расходов нижестоящих бюджетов, направленных на достижение целей и решение задач исходной программы.

Согласно п. 4 ст. 179 БК РФ, программами может быть предусмотрено предоставление субсидий нижестоящим бюджетам на реализацию их программ, направленных на достижение целей, соответствующих вышестоящим программам [1]. При этом к нижестоящим программам могут предъявляться только общие требования в части соответствия целей, механизмов и инструментов достижения данных целей, а также целевых индикаторов программ. Таким образом, органу государственной власти (местного самоуправления) дано право самостоятельно решить, в рамках какой программы (либо структурного элемента программы) будет осуществляться достижение целей, поставленных вышестоящей программой.

Расходы на содержание органа государственной власти (местного самоуправления) рекомендуется отражать в рамках той программы, в которой он является ответственным исполнителем. В случае невозможности однозначного определе-

ния такой программы либо отсутствия программы, в рамках которой орган государственной власти (местного самоуправления) является ответственным исполнителем, целесообразно отражать данные расходы в рамках той программы, в которой преимущественно реализуются его полномочия, в том числе с выделением отдельной подпрограммы на эти цели.

В то же время расходы на содержание законодательных (представительных) органов, судебных органов, контрольно-счётных органов, избирательных комиссий и прочих подобных органов государственной власти (местного самоуправления) не следует отражать в рамках программной деятельности в связи с тем, что к ним невозможно применить показатели эффективности деятельности.

#### **Список использованных источников**

1. Бюджетный кодекс РФ // [www.garant.ru](http://www.garant.ru)
2. О Методических рекомендациях по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ : письмо Минфина России от 30.09.2014 г. № 09-05-05/48843 // [www.garant.ru](http://www.garant.ru)