

**Тавбулатова Зулай Кариевна**

доктор экономических наук,  
профессор кафедры финансов и кредита  
Чеченского государственного университета

**Юсупов Магомед Вахаевич**

аспирант факультета экономики и финансов  
Чеченского государственного университета

## **О ПРОБЛЕМАХ ФОРМИРОВАНИЯ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА**

---

---

**Аннотация:**

*Статья посвящена проблеме перехода субъектов Российской Федерации на программный бюджет и программно-целевые методы управления. Анализируются вопросы распределения бюджетных ассигнований по государственным программам. Приводятся рекомендации по упрощению процесса перехода на новый бюджетный механизм.*

**Ключевые слова:**

*бюджет, государственные программы, программный бюджет, распределение бюджета, программно-целевые методы управления.*

---

---

**Tavbulatova Zulai Karievna**

D.Phil. in Economics, Professor,  
Finance and Credit Department,  
Chechen State University

**Yusupov Magomed Vakhaevich**

PhD student, Economics and Finance Department,  
Chechen State University

## **CONCERNING THE PROBLEMS OF THE PROGRAM BUDGET FORMATION**

---

---

**Summary:**

*The article deals with the adoption of program budgeting and management by objectives in the regions of the Russian Federation. The budget allocation by government programs is discussed. The authors suggest some guidelines on simplification of the transition to the new mechanism of budgeting.*

**Keywords:**

*budget, state programs, program budget, budget allocation, management by objectives.*

---

---

Вступивший в силу 7 мая 2013 г. Федеральный закон № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования бюджетного процесса и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» направлен на внедрение программного бюджета. Данный закон закрепил понятие «государственные (муниципальные) программы» в Бюджетном кодексе Российской Федерации (БК РФ). Они пришли на смену долгосрочным целевым программам, которые теперь полностью исключаются из БК. Согласно положениям принятого федерального закона, целевые статьи расходов формируются в соответствии с государственными программами.

Внедрение программного бюджета потребует внесения изменений в бюджетный процесс, корректировки бюджетной классификации и бюджетной отчетности, внедрения новых форм государственного финансового контроля.

Ряд субъектов Российской Федерации также приступили к внедрению государственных программ в практику управления. В 45 субъектах РФ (а это более половины регионов России) уже приняты правовые акты в части разработки и реализации государственных программ. Утверждены государственные программы в 16 субъектах РФ. Этот опыт формирует основу для использования в практике государственного и муниципального управления государственных и муниципальных программ и программного бюджета.

Вместе с тем системное формирование государственных программ субъектов Российской Федерации, составление бюджетов в программном формате выявили ряд проблем и ограничений.

От качества разработки государственных программ зависит конечная эффективность программных бюджетов. Механизм принятия государственных программ нуждается в доработке. Необходимо обеспечить взаимосвязь целей программы и имеющихся бюджетных ограничений, привязку к основным параметрам оказания государственных услуг.

Повышению эффективности использования бюджетных средств могут способствовать ряд мер, направленных на совершенствование процессов планирования и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в разрезе государственных и муниципальных программ [3].

К проблемам существующей системы и направлениям ее дальнейшего совершенствования относятся следующие:

1. В настоящее время на федеральном уровне существуют 114 главных распорядителей бюджетных средств, что усложняет бюджетный процесс и представляется избыточным и не всегда оправданным.

2. Проект федерального бюджета разрабатывается на основе ежегодного временного плана-графика по поручению Правительства Российской Федерации. Однако действие Постановления ежегодно фактически приостанавливается.

3. Уточненные планы деятельности федеральных органов исполнительной власти частично дублируют разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти и утверждаемые в настоящее время Правительством Российской Федерации Планы по реализации основных мероприятий государственных программ Российской Федерации на очередной год и плановый период.

4. В настоящее время не установлены требования к конструкции государственных программ регионов и муниципалитетов, их содержанию. Решения по данному вопросу самостоятельно принимают органы государственной власти соответствующих публично-правовых образований, основываясь на опыте Российской Федерации [1].

5. На данном этапе остро стоит проблема использования в практике государственного и муниципального управления целевых программ.

Федеральным законом № 104-ФЗ с 1 января 2014 г. исключается правовое основание для разработки и реализации долгосрочных целевых программ. При этом предусмотрена возможность завершения реализации принятых федеральных целевых программ; но в отношении долгосрочных целевых программ, принятых в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, такой нормы не предусмотрено.

В настоящее время долгосрочные целевые программы задействованы в механизме предоставления межбюджетных субсидий бюджетом вышестоящего уровня бюджету нижестоящего [2]. В правовых актах, определяющих порядок предоставления таких субсидий, как правило, среди прочих оговаривается такое условие: наличие аналогичной долгосрочной целевой программы. Таким образом, наличие возможности завершения реализации целевых программ на федеральном уровне и ее одновременное отсутствие для долгосрочных целевых программ на региональном и муниципальном уровнях могут привести к сбою в системе предоставления межбюджетных субсидий [3].

Для решения возникших проблем предлагается:

– определить нормы о переходных положениях для вступления в силу ст. 179 БК РФ, предполагающие срок, в течение которого могут быть реализованы (завершены) утвержденные долгосрочные целевые программы на всех уровнях государственного и муниципального управления;

– после завершения срока действия переходных положений для вступления в силу ст. 179 БК РФ отменить правовое основание для существования долгосрочных целевых программ на всех уровнях управления, то есть внести изменения в ст. 25 Федерального закона № 104-ФЗ.

6. Текущая форма утверждения государственных программ делает внесение изменений и проведение мониторинга хода их реализации затрудненными.

7. Остается не до конца урегулированным вопрос понимания государственных программ в качестве расходных обязательств.

8. В Программу вводится новый термин – «потолок расходов». Указывается, что потолки расходов носят аналитический характер, они не предопределяют объемы расходных обязательств и бюджетных ассигнований, позволяют определить среднесрочные приоритеты.

9. За последние годы разработано несколько не вполне соответствующих друг другу систем оценки эффективности и результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти. Помимо показателей государственных программ и подпрограмм существуют показатели, в соответствии с которыми оцениваются «дорожные карты», инвестиционный климат, есть отдельные показатели стратегических отраслевых документов, перечни показателей для субъектов Российской Федерации по определенным вопросам (например, по информатизации). Для обеспечения эффективности использования всех этих инструментов необходима постепенная унификация подходов к оценке одних и тех же результатов.

10. Наблюдается низкий уровень общественного участия при формировании государственных программ, а также на этапе их реализации.

Необходимо осуществить (или активизировать) организацию системы общественного участия и общественного контроля при формировании и уточнении перечня государственных программ и программного бюджета.

В частности, в рамках формирования системы «Открытый бюджет» предлагается ввести обязательность размещения проектов государственных и муниципальных программ в сети Интернет с целью сбора предложений и замечаний от общественности.

#### **Ссылки:**

1. Денисова Е.П., Рукина С.Н. Оценка эффективности и результативности целевых программ при переходе к «программному бюджету» // *Фундаментальные исследования*. 2013. № 8. С. 401.
2. Тавбулатова З.К. Экономическое содержание понятия «финансы региона» // *TERRA ECONOMICUS*. 2012. Т. 10, № 2, ч. 3. С. 104–107.
3. Кириллова И.А. Федеральные целевые программы как основа перехода к целевому бюджетированию в планировании расходов бюджета Российской Федерации // *Экономика и предпринимательство*. 2013. № 4 (33). С. 34.

## References:

- Denisov, EP & Rukina, SN 2013, 'Evaluation of the efficiency and effectiveness of targeted programs in the transition to a "program budget"', *Fundamental'nyye issledovaniya*, no. 8, pp. 401, (in Russian).
- Kirillova, IA 2013, 'Federal target program as the basis for the transition to budgeting in the planning of the Russian Federation budget', *Ekonomika i predprinimatel'stvo*, no. 4 (33), pp. 34, (in Russian).
- Tavbulatova, ZK 2012, 'The economic content of the concept "region finance"', *TERRA ECONOMICUS*, vol. 10, no. 2, part 3, pp. 104-107, (in Russian).