

# АССОЦИАЦИЯ НЕЗАВИСИМЫХ ЦЕНТРОВ ЭКОНОМИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

## ШКОЛА ЭКОНОМИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

**Екатеринбург**  
12-13 ноября 2015 г.

### **Материалы для слушателей**

***Климанов Владимир Викторович,***

*директор Автономной некоммерческой организации «Институт реформирования общественных финансов», заведующий кафедрой государственного регулирования экономики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук*  
*[vvk@irof.ru](mailto:vvk@irof.ru)*

### **Избранные статьи**

*В.В. Климанов, А.А. Михайлова*

## **О формировании бюджетной стратегии на региональном и муниципальном уровне**

*Опубликовано в журнале «Финансы». 2011. № 2, с.9-14*

Основная задача долгосрочного бюджетного планирования состоит в увязке проводимой бюджетной политики с задачами по созданию долгосрочного устойчивого роста экономики и повышению уровня и качества жизни населения.

В Бюджетном послании Президента на 2011–2013 гг. одной из задач бюджетной политики на средне- и долгосрочную перспективу назван вопрос координации долгосрочного стратегического и бюджетного планирования. При этом подчеркивается, что стратегическое планирование остается слабо увязанным с бюджетным планированием, отсутствует достоверная оценка всего набора инструментов во взаимосвязи с их ролью в достижении поставленных целей государственной политики, а также оценка всех длящихся расходных обязательств.

Таким образом, формирование долгосрочных стратегий развития, как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровне должно происходить в тесной увязке с расширением сферы бюджетного планирования. Как отмечено в Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов до 2012 г., в кризисный период задача составления долгосрочных планов финансового развития отошла на второй план. С нормализацией экономической жизни следует вернуться к разработке долгосрочных планов экономического развития, которые должны предусматривать в том числе и сценарии возможного повторного ухудшения экономической конъюнктуры.

В докризисные годы более 60 субъектов Российской Федерации и несколько десятков городов разработали, приняли и утвердили собственные стратегии социально-экономического развития на долгосрочную перспективу. В каждой стратегии развития региона или муниципального образования предполагаются системные меры по достижению поставленных целей. Как правило, мероприятия предлагаются с учетом особенностей региона или города<sup>1</sup>.

В то же время главной проблемой большинства стратегий является то, что стратегия развития опирается не на действительный анализ и проектирование развития ресурсов территории, а исходит из всевозможных, «спущенных

---

<sup>1</sup>Климанов В. В. Региональное развитие и общественные финансы. М.: ИРОФ, 2009.

сверху», «предложений» региональных министерств и носит формальный характер<sup>2</sup>.

Осенью 2008 г. Правительством была одобрена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., а чуть ранее, в августе 2008 г., Минфин России представил проект Бюджетной стратегии до 2023 г.

При этом, в тексте правительственной Концепции-2020 нет специального раздела, посвященного вопросам финансового обеспечения достижения намеченных стратегических целей и решения поставленных задач. В то же время, предполагается, что бюджетная стратегия должна основываться на долгосрочных стратегиях и содержать оценку реальных возможностей для увеличения расходов по приоритетным направлениям, на региональном или муниципальном уровне, прежде всего на образование, здравоохранение, развитие инфраструктуры.

В 2009 г. в Минэкономразвития России был разработан законопроект «О государственном стратегическом планировании». Его основной идеей является создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны. Однако предлагаемый Правительством законопроект не определяет механизм согласования процесса стратегирования с бюджетным процессом.

Представляя разработанный проект в 2008 г., министр финансов РФ А. Л. Кудрин отметил также важность и другой целевой направленности документов долгосрочного бюджетного планирования: «Одна из целей бюджетной стратегии — определить приоритеты расходов и сферы проведения институциональных реформ. Сами по себе дисбалансы никуда не исчезнут, если не проводить реформы, которые их устранят».

Последующее ухудшение условий функционирования экономики, негативные тренды, обозначившиеся в состоянии государственных финансов, привели к тому, что проведение различных бюджетных преобразований было фактически свернуто, а дальнейшая работа в части состыковки долгосрочного стратегического и бюджетного планирования была заморожена. Однако можно ожидать, что в ближайшее время вопрос разработки бюджетной стратегии как для страны в целом, так и для отдельных субъектов Федерации и муниципальных образований встанет снова.

Разработку собственно бюджетной стратегии на долгосрочной период пока проводили лишь единицы субъектов Федерации и муниципальных

---

<sup>2</sup>Климанов В. В. Стратегическое и бюджетное планирование: проблемы координации // Губернский деловой журнал. 2010. № 10.

образований. В 2009 г., например, такая стратегия была принята в Камчатском крае.

В 2010 г. при участии специалистов Института реформирования общественных финансов был разработан проект Бюджетной стратегии города Хабаровска<sup>3</sup>. Данная стратегия нацелена на формирование бюджетной политики, проводимой в городе, на долгосрочную перспективу и должна стать основой для выработки рекомендаций и предложений для включения в обновленную редакцию Стратегического плана устойчивого развития города до 2020 г.

С учетом опыта составления бюджетной стратегии в ряде регионов и муниципальных образований можно констатировать, что структура такой стратегии может включать в себя ряд следующих разделов. Это, во-первых, цели и задачи стратегии, а также ее методологические особенности. Во-вторых, в бюджетной стратегии должен быть проведен анализ бюджетной политики и состояния общественных финансов в регионе (городе) в последние годы, который может включать в себя следующие составные части:

- структура и динамика доходов бюджета;
- структура и динамика расходных обязательств;
- динамика состояния расчетов и обязательств, заимствований и погашения государственного (муниципального) долга, оценка сбалансированности и ликвидности общественных финансов;
- факторы, определяющие состояние бюджета (макроэкономические, региональные, микроэкономические, федеральные налоговые и бюджетные реформы).

Кроме того, необходимо произвести оценку качества бюджетного планирования и эффективности бюджетной политики, а также оценку адекватности нормативно-правовой базы целям эффективного исполнения, планирования и управления бюджетно-налоговыми процессами.

Любая бюджетная стратегия подразделяется по своей сути на три составные части: стратегию по доходам, стратегию по расходам и стратегию управления долгом. Таким образом, предлагается учесть в бюджетной стратегии региона либо муниципального образования следующие основные моменты:

1) стратегические направления доходной политики:

- совершенствование налогообложения (по сценариям);
- совершенствование администрирования налоговых и неналоговых доходов;
- совершенствование межбюджетных отношений;

2) стратегические направления политики в сфере расходов бюджета (по сценариям, по направлениям деятельности, по отдельным отраслям экономики

---

<sup>3</sup>Титова Т. В. Долгосрочное бюджетное прогнозирование в городе Хабаровске // Бюджет. 2010. № 11.

и социальной сферы региона (города) и т. п.), то есть, например, направления политики в сфере расходов на здравоохранение или образование; перспективные вопросы оплаты труда в бюджетной сфере; бюджетные инвестиции; направления повышения эффективности бюджетных расходов;

3) стратегические направления в политике заимствований и управлении государственным (муниципальным) долгом.

Целью работы по составлению бюджетной стратегии должна стать выработка процедур по оптимизации бюджетной и налоговой политики, повышению качества бюджетных услуг, повышению эффективности использования бюджетных средств на средне- и долгосрочную перспективу. При этом на региональном и муниципальном уровне должны быть осуществлены:

- оценка существующей бюджетной политики в регионе (городе);
- определение целей и долгосрочных ориентиров (не менее чем на пять лет) такой политики;
- разработка вариантов бюджетной и налоговой политики в регионе (городе) на долгосрочный период с учетом как региональных и местных особенностей, так и политики федерального центра в бюджетной сфере;
- разработка рекомендаций по изменению нормативной правовой базы в сфере бюджетной и налоговой политики и осуществлению первичных мер по достижению поставленных целей и ориентиров.

Следует учитывать, что в последние годы на федеральном уровне был разработан ряд документов и предпринят ряд действий, направленных на обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Эти действия не могут не приниматься в расчет при составлении бюджетной стратегии региона или муниципального образования.

Наиболее значимое влияние при этом оказывают положения следующих документов.

Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных учреждений» направлен на изменение правового положения существующих бюджетных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов, без их преобразования, а также на создание условий и стимулов для сокращения внутренних издержек и повышения эффективности их деятельности. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предопределил регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением муниципальных услуг местными администрациями и иными органами

местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия.

Этому также способствует Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., целью которой является создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития.

В Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг. предусматривается 11 направлений, в которых в ближайшие несколько лет будут произведены реформы. В частности, это: налоговое стимулирование инновационной деятельности; модернизация налога на прибыль организаций, налога на добавленную стоимость, налога на добычу полезных ископаемых, налогообложения имущества, налогообложения в рамках специальных налоговых режимов, водного налога; введение налога на недвижимость. Кроме того, важным направлением налоговой политики остается повышение качества налогового администрирования.

Наиболее значимой новацией, которая может повлиять на доходную часть бюджетов городов, например, является мера по введению налога на недвижимость с сопутствующей отменой в таком случае уплаты земельного налога и налога на имущество физических лиц, а также, вероятно, налога на имущество организаций. Данная мера, как предполагается, будет способствовать созданию эффективной налоговой системы, обеспечивающей бюджетную устойчивость в средне- и долгосрочной перспективе. Однако сейчас основное ограничение заключается в том, что законодательно не урегулированы вопросы, связанные с определением кадастровой стоимости объектов недвижимости, порядком проведения государственной кадастровой оценки объектов недвижимости.

Несмотря на значимость данного вопроса, связанного с внедрением налога на недвижимость, предсказать степень его влияния на изменение доходной базы местного бюджета весьма затруднительно ввиду неопределенности конкретных условий, при которых будет осуществлен этот налог.

Более очевидным является позитивное влияние, которое может оказать на местные бюджеты отмена льгот по ряду федеральных налогов для ряда крупных налогоплательщиков, являющихся владельцами значительных земельных участков.

Основные изменения, которые ожидаются в системе межбюджетных отношений и могут соответственно повлиять на взаимоотношения публично-правовых образований в бюджетной сфере, обозначены в Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах

Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г. При этом ряд предложенных мер может негативно отразиться на доходной составляющей ряда региональных и местных бюджетов. Так, например, внесение корректив в порядок расчета индекса налогового потенциала, учитывающих изменения налоговой базы субъектов Российской Федерации в условиях экономического кризиса, зависит по отношению к другим регионам и муниципалитетам потенциал тех из них, которые продолжали обеспечивать экономический рост.

Аналогичным образом, принятие решения по предоставлению региональным органам государственной власти права установления единых дополнительных нормативов отчислений от налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Федерации, в местные бюджеты в зависимости от их типов, создаст угрозу местному бюджету именно крупных городских округов, так как нормативы отчислений для них могут быть установлены на более низком уровне, чем они установлены на данный момент.

Согласно экономической теории, долгосрочное финансовое планирование, как и долгосрочное планирование вообще, невозможно без наличия устойчивых институтов<sup>4</sup>. В этой связи бюджетная стратегия должна рассматривать институциональные условия и механизмы ее реализации. К таким механизмам можно отнести следующие:

- механизмы реализации стратегии и организационные структуры;
- нормативно-правовое обеспечение формирования бюджета с увязкой с задачами, решаемыми в рамках реализации стратегии;
- реструктуризация сети государственных (муниципальных) учреждений;
- система мониторинга и оценки степени реализации стратегии.

Дальнейшие шаги по совершенствованию системы управления региональными и муниципальными финансами во многом будут связаны с готовностью проведения адаптации бюджетных новаций, предложенных на федеральном уровне.

Так, наиболее значимой финансовой инновацией в России в ближайшее время станет формирование так называемого программного бюджета и расширение практики внедрения программно-целевого принципа организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Эти нововведения потребуют не только изменения формата составления и утверждения бюджета региона или муниципального образования на основе новой бюджетной классификации, но и более весомых действий, ориентированных на переосмысление роли бюджетного сектора вообще. Ожидается, что после соответствующих изменений федерального законодательства, а именно внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, субъектам Федерации и муниципальным

---

<sup>4</sup>Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: ФЭК «Начала», 1997.

образованиям будет дана возможность определять целесообразность, степень подготовленности, порядок и сроки перехода от традиционного (по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов, условно — функциональной классификации расходов) к программному (по долгосрочным и ведомственным целевым программам) формату составления и утверждения бюджета.

Для этого в ближайшее время в регионах и муниципалитетах будут приняты правовые акты, регулирующие разработку, реализацию и оценку эффективности государственных и муниципальных программ как систем мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов политики, реализуемой на уровне региона или муниципалитета, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных (муниципальных) функций достижение приоритетов и целей долгосрочного социально-экономического развития.

Аналогичный порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

Кроме того, в условиях наличия долга и дефицита бюджета региона или города стратегия управления долгом, как составляющая часть бюджетной стратегии, должна формировать условия к тому, чтобы минимизировать издержки использования заемных средств. Рост уровня координации стратегического и бюджетного планирования в условиях выхода из кризиса будет сопровождаться повышением возможностей для направления на решение стратегических задач потенциально свободных в каждом году несвязанных финансовых средств.

Управление региональным и муниципальным долгом играет вспомогательную роль по отношению к управлению бюджетными доходами и расходами. В рамках бюджетного планирования определяется объем доходов и расходов бюджета и, следовательно, объем дефицита бюджета, основным источником покрытия которого являются заемные средства. Таким образом, долговая политика, определяющая объемы и формы привлечения займов, является составной частью бюджетной политики. В этой связи без определения направлений развития долговой политики невозможно говорить о достижении стратегических целей развития региона или города.

Жители региона или города, являясь ключевой составляющей его ресурсного потенциала, в значительной степени определяют возможности и перспективы его стратегического развития, а значит и направления расходования бюджетных средств. В связи с этим ключевым элементом активизации деятельности органов местного самоуправления является учет основных жизненных ценностей населения.



В случае, когда существенную часть доходов города составляют межбюджетные трансферты, предсказать их конкретный объем также не всегда представляется возможным. В этом отношении высокая доля трансфертов в доходной части бюджета создает дополнительные сложности в разработке стратегий любого рода. В условиях кризиса зависимость от трансфертов будет накладывать особые дополнительные ограничения на возможности бюджетного планирования.

Потребность в многолетнем бюджетном планировании связана, в частности, с необходимостью учета в финансовом планировании долгосрочных эффектов от принимаемых сегодня решений в области налогообложения и расходных обязательств, учета влияния на потребности в государственном финансировании долгосрочных внешних факторов (социальных, демографических, экономических), а также возможности осуществлять целенаправленную политику, что может быть особенно важным при решении приоритетных государственных задач.

Прогноз расходов в бюджетном планировании в плановом периоде рекомендуется определять отдельно по бюджету действующих и бюджету принимаемых обязательств. Бюджет действующих обязательств субъектов бюджетного планирования определяется на основе реестра расходных обязательств региона или муниципального образования. Бюджет принимаемых обязательств определяется по результатам рассмотрения предложений структурных подразделений органов местного самоуправления в связи с реализацией принятых или планируемых решений на уровне региона или муниципального образования.

При прогнозировании инвестиционных расходов важнейшим этапом является выбор целей и приоритетов бюджетной политики на долгосрочную перспективу. В значительной степени выбор приоритетов определяет структуру инвестиционных расходов бюджета. Приоритеты должны найти отражение в форме целей и задач программ социально-экономического развития.

Главной особенностью бюджетного стратегирования является присутствие в нем оценок ожидаемых доходов и расходов на перспективу. Многолетние оценки могут способствовать совершенствованию бюджетного процесса по целому ряду направлений.

Для разработки бюджетной стратегии региона или муниципального образования должны быть рассчитаны несколько сценариев развития, как минимум два — инерционный и интенсивный.

Бюджетная политика, проводимая как на уровне государства в целом, так и на субнациональном уровне, преследует различные цели, которые на практике перекрывают друг друга, усложняя тем самым разработку эффективной политики<sup>5</sup>. Бюджетная политика, являясь частью экономической

---

<sup>5</sup> Масгрейв Р., Масгрейв П. Государственные финансы: теория и практика. М.: Бизнес Атлас, 2009.

политики региона или муниципалитета, использует инструменты, связанные с формированием и расходованием бюджетных средств.

Создание нового типа экономики и проведение структурных реформ, обеспечивающих повышение качества жизни в условиях созданных за последние годы основ рыночной экономики, требует оценки ресурсного потенциала в достижении поставленных целей. Наряду с другими полномочиями и инструментами экономической политики бюджетная политика является основным инструментом достижения намеченного результата<sup>6</sup>. При этом долгосрочная бюджетная стратегия выступает одним из инструментов бюджетной политики.

Необходимость перехода к долгосрочному финансовому планированию определяется, прежде всего, возможным возникновением угрозы устойчивости бюджета в условиях неблагоприятных долгосрочных тенденций. Кроме того, долгосрочное планирование дает возможность выработки приоритетных задач, оценки необходимых ресурсов для их реализации и определения возможных источников этих ресурсов. Таким образом, долгосрочное планирование позволяет уйти от инерционного подхода, когда бюджетные ассигнования распределяются на основе индексирования тенденций предыдущих лет. Важно также, что большинство мер, позволяющих сократить уровень расходов, сохранив уровень качества оказываемых государственных услуг, предполагают реформирование соответствующего сектора экономики. Такие структурные реформы имеют длительный срок реализации. Долгосрочное планирование позволяет своевременно выявить их необходимость и взвешенно подойти к реализации. Важным средством обеспечения долгосрочной бюджетной сбалансированности служит реформирование отдельных секторов бюджетной сферы, включая изменение используемых в них механизмов финансирования.

Долгосрочное планирование может также стать реальным шагом на пути к повышению эффективности расходов бюджета, выступая в то же время сдерживающим фактором для необоснованного роста расходов. Дело в том, что различные вопросы и мероприятия по реализации стратегических планов находятся в компетенции разных структурных подразделений региональной или муниципальной администрации, что создает необходимость обеспечения координации их деятельности при реализации бюджетной политики в регионе или муниципалитете.

При формировании бюджетной политики на региональном и муниципальном уровне в первую очередь необходимо четко определить цели, которые должны быть достигнуты при ее реализации и в соответствии с которыми будут определены ее основные направления. Она может быть направлена на удовлетворение потребностей одних слоев общества в большей мере, чем других. Критериями выбора того или иного слоя может служить его

---

<sup>6</sup>Лавров А. М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. М.: УРСС, 2005.

удельный вес в обществе, удельный вес добавленной стоимости, создаваемой этим слоем общества, доля поступлений в бюджет от этой группы, иные количественные или морально-этические характеристики.

В общем смысле целями бюджетной политики регионов и муниципальных образований могут служить обеспечение социальной и экономической стабильности, сбалансированности и устойчивости бюджета, повышение уровня и качества жизни населения посредством удовлетворения потребностей граждан в качественных государственных и муниципальных услугах.

Исходя из экономической ситуации и заданных целей, бюджетная политика региона и муниципалитета может быть направлена на решение следующих задач:

- последовательное снижение дефицита бюджета и объема долга в целях сохранения финансовой стабильности, обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы;
- безусловное и полное исполнение действующих расходных обязательств;
- повышение эффективности бюджетных расходов, доступности и качества государственных и муниципальных услуг;
- создание условий для стимулирования развития налогового потенциала;
- совершенствование механизма муниципальных закупок за счет применения современных процедур размещения заказов, исключение случаев необоснованного завышения цен и заключения контрактов с заведомо некомпетентными исполнителями, а также задержки в реализации соответствующих процедур при проведении государственных и муниципальных закупок;
- усиление роли финансового контроля, в том числе в вопросах оценки эффективности использования бюджетных средств, качества финансового менеджмента, анализа достигнутых результатов, утверждаемых в государственных и муниципальных заданиях.

Серьезные изменения в бюджетной сфере, которые должны произойти в среднесрочной перспективе, создают высокие риски ухудшения ситуации на региональном и муниципальном уровне.

В этой связи представляется необходимым во всех публично-правовых образованиях полноценный переход на среднесрочное финансовое планирование (принятие и исполнение трехлетнего бюджета или хотя бы расширение положений среднесрочного финансового плана), активизация долговой политики (даже на уровне отработки ее инструментов), создание новой «платформы» для реструктуризации бюджетного сектора.

Для достижения поставленных целей с учетом изменений, которые планируется осуществить на федеральном уровне, следует принять решения по следующим основным направлениям:

- внедрение программно-целевых принципов организации деятельности;

- применение в полном объеме всех норм бюджетного законодательства в части формирования трехлетнего бюджета;
- переход к утверждению «программного» бюджета;
- развитие новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг;
- реформирование регионального и муниципального финансового контроля и развитие внутреннего контроля;
- совершенствование инструментов управления и контроля на всех стадиях государственных и муниципальных закупок;
- создание информационной среды и технологий для реализации управленческих решений и повышения действенности общественного контроля за деятельностью органов власти.

Внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления требует изменения формата составления и утверждения бюджета региона и муниципального образования на основе новой бюджетной классификации. Ожидается, что после соответствующих изменений федерального законодательства, а именно внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ, регионам и муниципальным образованиям будет дана возможность определять целесообразность, степень подготовленности, порядок и сроки перехода от традиционного (по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов, условно — функциональной классификации расходов) к программному (по долгосрочным и ведомственным целевым программам) формату составления и утверждения бюджета.

Внедрение на региональном и муниципальном уровне долгосрочного бюджетного планирования необходимо для преодоления проблемы несбалансированности доходов и расходов бюджета. Долгосрочное бюджетное планирование будет способствовать тому, чтобы приоритеты, определенные в стратегиях социально-экономического развития, находили свое отражение в бюджетах, с учетом накладываемых ограничений по доходам.

Таким образом, реализация бюджетной стратегии будет сопряжена с ростом необходимости обоснованности стратегических решений и эффективности использования бюджетных ресурсов, а необходимость учета долгосрочных бюджетных ограничений потребует формирования обоснованных и реалистичных программ по реализации приоритетов развития территории.

В целом, при повышении уровня координации стратегического и бюджетного планирования бюджетная политика, проводимая на уровне субъекта Федерации или крупного города, должна стать ориентированной на стратегические цели его социально-экономического развития. Повышение уровня данной координации будет способствовать решению задач реализации

различных отраслевых стратегий, которые в свою очередь определяют перспективы развития общественной инфраструктуры.

*Список источников*

1. *Климанов В. В.* Региональное развитие и общественные финансы. М.: ИРОФ, 2009.
2. *Климанов В. В.* Стратегическое и бюджетное планирование: проблемы координации // Губернский деловой журнал. 2010. № 10.
3. *Лавров А. М.* Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. М.: УРСС, 2005.
4. *Масгрейв Р., Масгрейв П.* Государственные финансы: теория и практика. М.: Бизнес Атлас, 2009.
5. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: ФЭК «Начала», 1997.
6. *Титова Т. В.* Долгосрочное бюджетное прогнозирование в городе Хабаровске // Бюджет. 2010. № 11.

## **Внедрение программного бюджета: первые проблемы и вопросы**

*Опубликовано в журнале «Финансы». 2011. №9, с.8-10 (с дополнениями)*

В настоящее время процесс перехода на формирование программного бюджета, в том числе утверждения самих государственных программ, активизируется как на федеральном, так и на региональном уровне. Между тем представителям органов власти и экспертному сообществу еще предстоит ответить на ряд принципиальных вопросов.

Внедрение программного бюджета в Российской Федерации, призванное обеспечить интеграцию стратегического и бюджетного планирования, является логичным продолжением ранее проведенной работы по формированию программно-целевых принципов государственного управления. Еще в 2004 г. в рамках реформирования бюджетного процесса были сформированы новые принципы бюджетирования, ориентированного на результат, что подразумевало расширение практики увязывания осуществления государственных расходов с достижением конкретных целей<sup>7</sup>. Тогда же были уточнены основные подходы к формированию целевых программ на всех уровнях бюджетной системы, а также получила распространение практика реализации приоритетных национальных проектов.

Однако активного внедрения программно-целевых методов бюджетирования в России не произошло. Это и стало одной из причин нового обращения федеральных органов власти к внедрению программного бюджета.

Среди важнейших ожидаемых эффектов внедрения государственных программ Правительством указываются следующие. Во-первых, работа министерств тесно увязывается с общими приоритетами развития, достижениями стратегических целей. Во-вторых, повышается качество управления бюджетными средствами. В-третьих, программный бюджет позволяет осуществлять проведение жесткой бюджетной политики<sup>8</sup>.

Кроме того, эксперты рассматривают программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса, что вытекает из руководства МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере<sup>9</sup>. Опыт

---

<sup>7</sup>Подробнее об этом см.: *Лавров А. М.* Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. М.: УРСС, 2005.

<sup>8</sup><http://premier.gov.ru/events/news/15984>

<sup>9</sup>*Афанасьев М. П., Алехин Б. И., Кравченко А. И., Крадинов П. Г.* Программный бюджет:

зарубежных стран демонстрирует позитивность программного бюджетирования и как элемента государственного управления в целом<sup>10</sup>.

В России переход к программному составлению бюджетов обусловлен решениями, принятыми в 2010 г. Так, в Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р, говорится о том, что предлагается принять программно-целевой принцип организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588, государственной программой является система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности. Аналогичное определение содержится и в проекте поправок в Бюджетный кодекс, принятие которых ожидается в конце 2011 г.

Аналитическое распределение расходов федерального бюджета на 2011–2013 гг. по государственным программам в разрезе главных распорядителей средств федерального бюджета включено в пояснительную записку к проекту федерального закона о федеральном бюджете. Перечень из 41 государственной программы, разбитый на пять направлений, был утвержден распоряжением Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р. Минэкономразвития России своим приказом от 22 декабря 2010 г. № 670 утвердило Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации. В целом, вопрос внедрения программного бюджета находится в ведении двух федеральных министерств: финансов и экономического развития.

Таким образом, на настоящий момент уже сформировалось первое понимание того, что представляют собой государственные программы. Они должны корреспондировать со стратегией долгосрочного социально-экономического развития; их определенным аналогом в этом смысле являются приоритетные национальные проекты. При этом для полноценного перехода к программному бюджету требуется изменение порядка составления и утверждения бюджетов и корректировка бюджетной классификации Российской Федерации, а также внесение других изменений в федеральное

---

цели, классификация и принципы построения // Финансовый журнал. 2010. № 3.

<sup>10</sup>Беленчук А. А., Ерошкина Л. А., Прокофьев С. Е., Сидоренко В. В., Силуанов А. Г., Афанасьев М. П. Программный бюджет: лучшая практика // Финансовый журнал. 2011. № 1; Богачева О. В., Лавров А. М., Ястребова О. К. Международный опыт программного бюджетирования // Финансы. 2010. № 12.

законодательство. Введение программной классификации в разрезе групп расходов должно способствовать более ответственному распределению бюджетных средств для достижения целей социально-экономического развития. Ожидаемое принятие таких изменений в части вопросов составления проекта бюджета, планирования и осуществления бюджетных инвестиций, ведения сводной бюджетной росписи и бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств в свою очередь вызовет необходимость разработки изменений в правовые акты регионального и муниципального уровней, прежде всего регулирующие формирование и реализацию целевых программ.

Вместе с позитивным трендом внедрения программного бюджета, о чем сразу же было отмечено экспертами, данный процесс, начиная с 2011 г., забуксовал. Первоначально принятое решение о переходе на программный бюджет на федеральном уровне, начиная с 2012 г., было пересмотрено: как и ранее, федеральный бюджет на 2012 г. будет распределен только в аналитических целях.

Согласно Основным направлениям бюджетной политики на 2012–2014 гг., распределение федерального бюджета по программам составит 92–96 %<sup>11</sup>. При этом большая часть программных расходов (44–48 %) будет приходиться на 13 государственных программ направления «Качество жизни». 17 госпрограмм направления «Инновационное развитие и модернизация экономики» в 2012–2014 гг. составят 14–16 % программных расходов, на две программы направления «Обеспечение национальной безопасности» будет приходиться от 17 до 21 %, на пять программ направления «Эффективное государство» — 13–16 %, а на четыре — направления «Сбалансированное региональное развитие» — от 4 до 6 %. Возможно, однако, доля данного направления будет увеличена, если перечень государственных программ будет откорректирован в соответствии с предложениями Минфина России.

Государственные программы различны по своей сущности. Если программу по восстановлению материально-сырьевой базы или программу по транспортной системе вполне легко можно было расписать под существующие методические рекомендации, то с программой, ответственной за которую является Министерство иностранных дел, ситуация обстоит существенно иначе.

Спорными вопросами бюджетного программирования до сих пор остаются такие направления, как развитие пенсионной системы и погашение государственного долга; эти программы еще не были запущены в разработку на федеральном уровне, так как на настоящий момент их формат неясен.

В органах государственного управления и экспертном сообществе не сформировалось пока однозначной позиции, каким образом внедрение программного бюджета будет осуществляться на региональном и муниципальном уровне. Одним из наиболее актуальных вопросов в этой связи

---

<sup>11</sup>[www.minfin.ru/ru](http://www.minfin.ru/ru)



является нечеткое понимание того, должны ли субъекты Федерации и муниципальные образования повторять конструкцию государственных программ вышестоящих уровней власти. Некоторые эксперты придерживаются позиции, что в будущем региональные и муниципальные программы должны быть максимально приближены к федеральным программам. Согласно противоположной точке зрения, регионам необходимо ориентироваться в первую очередь на собственные приоритеты социально-экономического развития, а потому программы должны быть иными.

Опыт города Москвы, первым среди субъектов Федерации вставшего на пути формирования государственных программ, показывает, что действительно даже количество таких программ может быть значительно меньшим, чем на федеральном уровне. В Москве до конца 2011 г. должны быть утверждены 18 государственных программ<sup>12</sup>. Вслед за Москвой на путь формирования программного бюджета встают и другие субъекты Российской Федерации — республики Коми, Саха (Якутия), Удмуртия, Чувашия и др.

В любом случае вопросы внедрения государственных программ субъектов Федерации и муниципальных программ вызовут существенный пересмотр системы долгосрочного бюджетного планирования (бюджетного стратегирования) на региональном и местном уровне<sup>13</sup>.

В то же время остаются неясными и другие вопросы, например, по каким правилам планируется в рамках государственных программ выделение межбюджетных субсидий, останутся ли в рамках действующего законодательства долгосрочные целевые программы субъектов Федерации и муниципальных образований в случае одобрения подготовленных Правительством поправок в Бюджетный кодекс, где долгосрочные целевые программы фактически заменяются государственными программами, следует ли вообще дублировать, особенно на муниципальном уровне, излишне «тяжелую» конструкцию федеральных государственных программ, включающих одновременно и долгосрочные целевые программы и подпрограммы, которые в свою очередь включают ведомственные целевые программы.

Кроме того, эксперты отмечают риски, связанные с формализацией самого принципа программного бюджетирования, выражающиеся в стремлении

---

<sup>12</sup>В Москве в первой половине 2011 г. были утверждены: Перечень первоочередных государственных программ города Москвы (постановление Правительства Москвы от 2 февраля 2011 г. № 23-ПП), Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ города Москвы (постановление Правительства Москвы от 4 марта 2011 г. № 56-ПП) и Методические указания по разработке и реализации государственных программ города Москвы (приказ Департамента экономической политики и развития города Москвы и Департамента финансов города Москвы от 25 марта 2011 г. № 56-ПР/151).

<sup>13</sup>Подробнее об этом мы уже писали: *Климанов В. В., Михайлова А. А.* О формировании бюджетной стратегии на региональном и муниципальном уровне // *Финансы.* 2011. № 2.

максимизировать долю «программной части» в бюджете. Уже сейчас многие субъекты Федерации практикуют включение в целевые программы не только капитальных расходов, но и расходов на текущую деятельность. Например, в Карелии, Калужской, Пензенской, Ростовской областях и других регионах доля программных расходов доходит до 70–80 % от всех расходов регионального бюджета. Представляется, что опыт передовых регионов в данном случае может служить своего рода ориентиром в определении реального уровня бюджетного программирования.

Еще один вопрос, вставший при формировании программного бюджета, связан с принципом самого деления бюджета на программы и построения программной классификации. Первоначально принятое решение использовать отраслевой принцип, то есть закрепление определенных видов деятельности и отдельных программ за соответствующими министерствами, был почти сразу нарушен с принятием «региональных» программ, связанных с развитием Дальнего Востока и Северного Кавказа. При этом необходимость избежать возникающего дублирования отдельных мероприятий пока не находит адекватного методологического решения.

Вообще, в своем нынешнем виде программный бюджет нарушает принцип, не допускающий осуществлять деление одного целого по разным основаниям. В этой связи исключение в июне 2011 г. из перечня государственных программ совокупности мероприятий по подготовке к Олимпийским играм в Сочи можно считать в определенной степени верным шагом. Формирование такой программы, основанной на проектном принципе, еще более исказило бы исходную конструкцию совокупности государственных программ. Очевидно, что все расходы на подготовку к Олимпийским играм продолжают кодироваться в бюджетной классификации, а значит, представляется возможным в случае необходимости выяснить, сколько бюджетных средств тратится в целом на финансовое обеспечение столь значимых для России мероприятий.

Возникают также опасения, что при существующей ведомственной структуре государственного управления станет необходимым пересматривать всю методику разработки и утверждения государственных программ, так как закладываемые в них приоритеты должны ставиться исходя из стратегии социально-экономического развития страны или отдельных территорий, а не из запросов ведомств. Следует понимать, что у министерств и других органов исполнительной власти могут быть разнонаправленные, а иногда и практически антагонистичные приоритеты своей деятельности. В качестве примера можно указать на противоречие в расстановке приоритетов таких направлений, как развитие отдельных отраслей экономики или обеспечение населения страны качественным жильем, с одной стороны, и повышение лесистости или иные вопросы консервации охраняемых территорий, с другой. Помимо объективных причин, эти проблемы возникают во многом и из-за того, что документы стратегического планирования по-прежнему слабо увязаны

между собой. Поэтому формирование государственных программ должно осуществляться в увязке с корректировкой или разработкой стратегии (концепции) долгосрочного развития.

### *Ведомственность как угроза*

Фактический переход на госпрограммы все ближе. На обсуждении в Государственной думе находятся и проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании», и поправки в Бюджетный кодекс, которые должны законодательно закрепить понятие «государственная программа». Значительная часть из четырех десятков государственных программ на федеральном уровне уже утверждена. Во многих субъектах Федерации проведено нормативно-правовое регулирование программного бюджета, а сам бюджет формируется с учетом программной классификации.

Вместе с тем в органах государственного управления и экспертном сообществе пока не сформирована однозначная позиция относительно того, на каких принципах, с использованием каких именно механизмов и инструментов должны разрабатываться государственные программы, являющиеся комплексом мер воздействия на отрасли национальной экономики и социальную сферу. Требуется уточнения набор целевых показателей и индикаторов развития отраслей, определяющий выработку программных подходов к их реформированию.

Важно отметить, что государственные программы различны по своей сущности. Если программу по восстановлению материально-сырьевой базы или по развитию транспортной системы можно довольно легко расписать, руководствуясь существующими методическими рекомендациями, то с программой, ответственным за которую является Министерство иностранных дел, ситуация совершенно другая.

В результате внедрения в бюджетный процесс государственных программ усилится роль главных распорядителей бюджетных средств, прежде всего министерств. Хотя для них и будут заданы общие рамки расходов, однако увеличится степень их свободы в принятии оперативных решений по переброске средств внутри одной государственной программы. И это, на наш взгляд, таит в себе некоторую угрозу нарастания ведомственности.

Возникают опасения, что при существующей в нашей стране ведомственной структуре государственного управления станет необходимым пересматривать всю методику разработки и утверждения государственных программ, так как закладываемые в них приоритеты должны определяться исходя из стратегии социально-экономического развития страны или отдельных территорий, а не из запросов ведомств. Следует понимать, что у министерств и других органов исполнительной власти могут быть разнонаправленные, а иногда и практически антагонистичные приоритеты деятельности. В качестве примера можно указать на противоречие в расстановке приоритетов по таким направлениям, как

развитие отдельных отраслей экономики или обеспечение населения страны качественным жильем, с одной стороны, и повышение лесистости или иные вопросы консервации охраняемых территорий — с другой. Помимо объективных причин эти проблемы возникают во многом и из-за того, что документы стратегического планирования по-прежнему слабо увязаны между собой. Поэтому формирование государственных программ должно осуществляться в увязке с корректировкой или разработкой стратегии (концепции) долгосрочного развития.

### *Опыт Федерации*

Осенью 2012 г. по заказу Минэкономразвития России эксперты уже оценили ряд программ, рассматриваемых на федеральном уровне. Каковы же основные проблемы, возникающие при их формировании, и каких ошибок следует избегать регионам, стремящимся перенять опыт вышестоящего уровня власти?

Существенное количество замечаний связано с показателями эффективности и результативности, используемыми при составлении государственных программ. Одним из наиболее массовых нарушений является отсутствие методик расчета показателей эффективности. Кроме того, встречается путаница в показателях эффективности и конечной результативности программ. В ряде случаев показатели реализации государственных программ, их количественные значения не привязаны к конечному результату, что противоречит идеологии государственных программ, согласно которой они являются инновационным инструментом в сфере управления по результатам.

Специалисты дают следующие разъяснения: для того чтобы сохранить вложенную в данный инструмент идеологию, необходимо понимать, что государственные программы не должны формироваться на два или три года. Горизонт планирования в данном случае должен составлять минимум 5–8 лет, а лучше — больше. В этом случае определение конечных результатов действительно будет базироваться на фундаментальных основах. Ясно, что сегодня данный подход наталкивается на сложности, связанные с недостаточным уровнем технологий бюджетного прогнозирования. В любом случае регионам придется решать этот вопрос уже в самое ближайшее время.

Сопряжена с предыдущей и другая проблема. Предлагаемые программами и подпрограммами меры оказываются оторванными от задачи достижения декларируемых конечных результатов, а в отдельных случаях и вовсе никак не связанными с ними. Иногда заявленные меры не подкрепляются соответствующими адекватными источниками финансирования. Кроме того, не прописывается участие в реализации программ государственных предприятий, акционерных обществ с государственным участием.

Еще один общий вопрос, возникший при формировании программного бюджета, связан с самим принципом деления бюджета на программы и

построения программной классификации. Первоначально было принято решение использовать отраслевой принцип, то есть закрепление определенных видов деятельности и отдельных программ за соответствующими министерствами. Однако почти сразу оно было нарушено принятием региональных программ развития Дальнего Востока и Северного Кавказа. Также принято решение о разработке государственной программы и по Калининградской области. При этом задача избежать возникающего дублирования отдельных мероприятий пока не находит адекватного методологического решения.

Спорными вопросами бюджетного программирования до сих пор остаются такие направления, как развитие пенсионной системы и погашение государственного долга: первая из этих программ даже не запущена в разработку на федеральном уровне, так как на настоящий момент ее формат не определен.

Неясной остается процедура отнесения тех или иных индивидуальных вопросов к конкретным государственным программам, например вопрос совершенствования форм военного образования может быть «вложен» и в развитие образования, и в повышение обороноспособности страны, но формально должен быть отнесен только к одному направлению. Такая ситуация неизбежно вынуждала многие министерства вставать на путь «ведомственного сепаратизма», до последнего отстаивая свои отраслевые интересы, иногда даже в ущерб общему делу. Поэтому наиболее существенным тормозом в принятии государственных программ стала неготовность государственных структур одновременно перейти к формированию отраслевых бюджетов с учетом заданных потолков расходов.

Однако с подписанием 7 мая 2012 г. одного из первых указов Президента РФ В. В. Путина «О долгосрочной государственной экономической политике» процесс формирования государственных программ получил ускорение. Указ четко поставил перед Правительством России задачу уже в 2012 г. принять 18 государственных программ, а в 2013 г. — завершить принятие остальных.

### *Региональный аспект*

Много вопросов остается и в связи с внедрением программного бюджета на региональном и муниципальном уровнях. Следует напомнить, что к формированию региональных госпрограмм, не дожидаясь изменений в федеральном законодательстве, приступил уже целый ряд субъектов Федерации. Так, начиная с 2012 г. бюджет Москвы формируется по программному принципу, а нормативно-правовая база региона не уступает по проработанности документам федерального уровня. В пример можно привести Брянскую область, где аналогичные законодательные решения приняты «полным пакетом». Существенные шаги по внедрению программного

бюджета делаются в Удмуртской Республике, Республике Саха (Якутия), Республике Коми и других субъектах Федерации.

Один из наиболее актуальных вопросов в этой связи заключается в том, должны ли субъекты Федерации и муниципальные образования повторять конструкцию государственных программ вышестоящих уровней власти. Некоторые эксперты придерживаются позиции, что в будущем региональные и муниципальные программы должны быть максимально приближены к федеральным программам. Согласно противоположной точке зрения регионам необходимо ориентироваться в первую очередь на собственные приоритеты социально-экономического развития, а потому программы должны быть иными. Здесь остается неясным, по каким правилам в рамках государственных программ планируется выделение межбюджетных субсидий. Непонятно, сохранятся ли в рамках действующего законодательства долгосрочные целевые программы субъектов Федерации и муниципальных образований в случае одобрения поправок в Бюджетный кодекс, где долгосрочные целевые программы фактически заменяются государственными программами. Стоит ли вообще дублировать (особенно на муниципальном уровне) излишне «тяжелую» конструкцию федеральных государственных программ, включающих одновременно и долгосрочные целевые программы, и подпрограммы, которые в свою очередь включают ведомственные целевые программы.

Следует заметить, что ясность в вопросе о том, как именно должна выглядеть структура бюджета в программном разрезе, отсутствует и на федеральном уровне. В ряде проектов федеральных государственных программ уже предусмотрено участие регионов, так как полномочия, рассматриваемые в данных программах, являются предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. На практике наиболее «требовательным» федеральным министерством, которое выступает за копирование собственной практики на региональном уровне, является Минсельхоз России. Безусловно, такая позиция не будет способствовать содержательному и осмысленному формированию государственных программ в регионах.

Кроме того, существует мнение, что потребуются государственные программы, охватывающие вопросы получения регионами субсидий и субвенций от вышестоящих уровней власти. Несоблюдение данного принципа может создать потенциальную угрозу для региональных бюджетов в последующие годы. Проблема в этом случае может быть связана с различием в расходных полномочиях между уровнями власти. Соответственно, аналогичные программы на федеральном и региональном уровнях будут содержать в себе совершенно разные задачи, показатели эффективности и конечного результата. Опыт г. Москвы и других субъектов Федерации, вставших на путь формирования государственных программ, показывает, что

даже их количество может быть значительно меньшим, чем на федеральном уровне. Так, в Москве утверждено 16 программ, в Брянской области — 30.

Эксперты отмечают также риски, связанные с формализацией самого принципа программного бюджетирования, выражающиеся в стремлении регионов максимизировать долю «программной части» в своем бюджете. Уже сейчас многие из них практикуют включение в целевые программы не только капитальных расходов, но и расходов на текущую деятельность. Например, в Карелии, Калужской, Пензенской, Ростовской областях и других регионах доля программных расходов доходит до 70–80 % от всех расходов регионального бюджета. Представляется, что опыт передовых регионов в данном случае может служить своего рода ориентиром в определении реального уровня бюджетного программирования.

Регионы, так же как и федеральные министерства и ведомства, сталкиваются и с проблемой межведомственного взаимодействия при определении ответственного исполнителя за реализацию мероприятий программ. Поскольку каждая программа должна иметь одного ответственного исполнителя, встает вопрос: в рамках реализации какой из нескольких программ должны финансироваться отдельные мероприятия или учреждения? Особенно актуальна данная проблема для социальной сферы, в которой существует большая сеть государственных учреждений. Для ее решения потребуется изменить систему управленческого учета с тем, чтобы отдельные услуги, оказываемые одним учреждением, могли быть разделены по тем или иным программам.

Общей рекомендацией для текущего момента может являться расстановка приоритетов, то есть формулирование четкой позиции органов управления по поводу того, на достижение какой цели в большей степени работает то или иное учреждение. Дополнительной возможностью для решения проблемы межведомственного взаимодействия на региональном уровне может стать перестройка структуры органов государственной власти.

Практика внедрения государственных программ в Москве показывает, что остается неясным даже то, какой способ планирования — ступенчатый или скользящий — используется при формировании государственных программ. Принятые в Москве программы действуют на период с 2012 по 2016 г. включительно, однако нигде не закрепляется положение о том, как они будут существовать после этого: будут ли это программы на 2017–2021 гг., или действующие программы должны пересматриваться ранее (и в таком случае все сразу или частично)?

### *Государственные программы как новая идеология*

По мнению ряда экспертов (и данное мнение находит подтверждение у региональных руководителей), на сегодняшний момент сложился определенный дефицит кадров, которые можно было бы направить на

разработку государственных (муниципальных) программ и других нормативно-правовых документов стратегического планирования. Дело в том, что государственные программы несут в себе принципиально новую идеологию по сравнению с той, что была характерна для федеральных целевых и ведомственных целевых программ. Традиционно разработку программ было принято ассоциировать с дополнительным финансированием, получаемым ведомством или отраслью, однако в новой идеологии государственные программы не связаны с получением таких дополнительных средств, они не являются инвестиционными вложениями в обычном понимании. Таким образом, требуется некая перестройка мышления, на что в силу разных причин пока не способны все сотрудники органов, ответственные за соответствующее направление.

При оценках реализации государственных программ ограничиваться расчетами только экономической и бюджетной эффективности нельзя. Нужно уметь оценивать и различные социальные эффекты, более комплексно подходить к степени достижения заданных целей и результатов. А это чиновники, в том числе давно работающие с долгосрочными целевыми программами, не всегда умеют делать.

Между тем существенным отличием новых государственных программ от всех более ранних аналогов является то, что в них закладывается не только инвестиционная составляющая, но также и финансирование текущей деятельности, направленное на решение конкретных целей и задач. Так, посредством государственных программ предполагается осуществлять финансирование государственных услуг. В совокупности с реализацией Федерального закона № 83-ФЗ, связанного с совершенствованием правового положения государственных и муниципальных учреждений, данные новации должны способствовать росту качества предоставления государственных услуг за счет более качественного механизма их финансирования.

Итак, формирование государственных программ связано с определением приоритетов, однако приоритеты теперь выражаются не только в инвестициях на строительство и развитие каких-либо сфер, но также и в мерах государственной политики, финансировании государственных функций, реализации практических мероприятий. Сегодня, пожалуй, уже ни у кого не осталось сомнений в том, что переход на программный бюджет совершится в ближайшее время. А значит, регионам и муниципалитетам необходимо будет предпринимать шаги по созданию новой и корректированию уже имеющейся нормативно-правовой базы, регулирующей данный механизм. Анализ и осмысление имеющегося опыта внедрения программного бюджета позволят им избежать ошибок, уже кем-то пройденных на федеральном или региональном уровне.



*Список источников*

1. *Афанасьев М. П., Алехин Б. И., Кравченко А. И., Крадинов П. Г.* Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // *Финансовый журнал*. 2010. № 3.
2. *Беленчук А. А., Ерошкина Л. А., Прокофьев С. Е., Сидоренко В. В., Силуанов А. Г., Афанасьев М. П.* Программный бюджет: лучшая практика // *Финансовый журнал*. 2011. № 1.
3. *Богачева О. В., Лавров А. М., Ястребова О. К.* Международный опыт программного бюджетирования // *Финансы*. 2010. № 12.
4. *Климанов В. В., Михайлова А. А.* О формировании бюджетной стратегии на региональном и муниципальном уровне // *Финансы*. 2011. № 2.
5. *Лавров А. М.* Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. М.: URSS, 2005

*В.В. Климанов, А.А. Михайлова*

## **Возможности и ограничения децентрализации налоговых полномочий**

*Опубликовано в журнале «Финансы». 2012. № 2, с.10-14*

«Несправедливое» распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, которое сложилось к настоящему времени в России и которое активно обсуждается в среде политиков и экспертов, имеет целый ряд объективных и субъективных причин своего возникновения. В силу этого одномоментная децентрализация налоговых полномочий, неоднократно предлагаемая политиками в качестве снятия проблемы обеспечения финансовой самостоятельности регионов и муниципальных образований, невозможна. Чтобы выработать требуемую последовательность действий решений подобных задач, необходимо провести дополнительный анализ существующих возможностей и возникающих ограничений этого процесса.

Напомним, что до 2004 г. в российском бюджетном законодательстве существовало положение, согласно которому в консолидированные бюджеты регионов должно поступать не менее 50 % всех налоговых доходов. Формула «50 на 50» называлась чуть ли не экономической основой построения федеративного государства. Позиция, доказывающая отсутствие экономического содержания в таком разделении доходов между центром и регионами в случае рассмотрения ее в отрыве от оценки объемов расходных обязательств, была убедительно доказана в работах В. Б. Христенко и А. М. Лаврова<sup>14</sup>. Действительно, для установления количественного значения данной пропорции определяющими должно быть, во-первых, то, как распределяются расходные обязательства государства, а во-вторых, какие налоги образуют доходы бюджетов разных уровней. Относительно первого положения можно привести следующий факт. Повышенная доля расходов на оборону, правоохранительную деятельность и национальную безопасность, которые в структуре расходов федерального бюджета составляют около четверти, предопределяют повышенное значение удельного веса Федерации в структуре консолидированного бюджета страны. В то время как, например, в Швейцарии, где расходы на армию крайне малы, сложилось соотношение «Федерация — регионы» в консолидированном бюджете страны как 30 : 70.

---

<sup>14</sup>Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002; Лавров А. М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. М.: УРСС, 2005.

Согласно теории<sup>15</sup>, разграничение налоговых полномочий между органами власти разных уровней основывается на целом ряде принципов, к числу которых относится следующее:

- доходы бюджетов каждого уровня должны быть достаточными для эффективной реализации закрепленных за ними расходных полномочий, включая выравнивание бюджетной обеспеченности регионов (муниципалитетов);
- налоговые полномочия федеральных органов власти должны быть достаточными для регулирования общенациональной экономики и поддержания на всей территории страны единого экономического и налогового пространства; доходы, генерируемые национальной экономикой в целом, должны облагаться федеральными налогами;
- налоговые полномочия региональных и местных органов власти не должны ограничивать перемещение капиталов, рабочей силы, товаров и услуг, а также позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы (муниципалитеты);
- каждому уровню власти должно быть предоставлено право делегировать (передавать) в установленных законодательством случаях свои налоговые источники нижестоящему уровню власти.

При этом, при разделении конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней должны учитываться следующие критерии:

- чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется этот налоговый источник и полномочия по его регулированию;
- чем выше мобильность и неравномерность территориального размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне бюджетной системы она должна облагаться налогом;
- за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги и доходные источники, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;
- чем труднее обеспечить уплату налога по месту фактической деятельности, тем «выше» должен быть уровень данного налога;
- налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть закреплены за федеральным уровнем власти.

Исходя из данных критериев, например, за региональным уровнем с учетом подверженности налоговой базы рыночной конъюнктуре должны закрепляться налоги, поступления от которых носят стабильный характер и менее зависят

---

<sup>15</sup>Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами. Том 2 / Под общ. ред. А. М. Лаврова. М.: Ленанд, 2007.

от фазы экономического цикла. Региональным и местным органам власти труднее сократить расходы в периоды экономического кризиса, поскольку именно на эти уровни обычно возлагается финансирование основных бюджетных услуг для населения.

Смысл другого критерия — мобильности налоговой базы — заключается в том, что чем более мобильна налоговая база, тем на более высоком уровне бюджетной системы (при прочих равных условиях) должен вводиться налог. Это оправданно, так как если источник доходов бюджета можно легко увести с территории, то последняя может просто оказаться без источников для формирования своего полноценного бюджета. Таким образом, децентрализованное управление налогами с мобильной базой может приводить к перемещению налоговой базы и искажению рыночного поведения производителей и потребителей.

Аналогично налоги с неравномерно распределенной налоговой базой должны вводиться на более высоком уровне, чтобы обеспечить выравнивание бюджетной обеспеченности регионов. Передача таких налогов на более низкий уровень приведет к тому, что уровень собственных доходов субфедеральных бюджетов будет существенно отличаться. При этом в регионах с недостаточной налоговой базой поступления доходов в бюджет не будут покрывать имеющиеся расходные обязательства.

Предполагается также, что есть различия в издержках администрирования определенных налогов на различных уровнях государственного управления. При идеальном распределении доходных полномочий издержки администрирования должны минимизироваться.

Наконец, критерий соблюдения границ юрисдикции и поддержания единого экономического пространства означает недопустимость экспорта налогового бремени за пределы региона: в субфедеральные бюджеты не должны поступать налоги, которые оплачиваются жителями других регионов. Проиллюстрировать нарушение границ юрисдикции можно на примере косвенных налогов. Приобретать товары, в цену которых включен налог с продаж, могут не только жители региона, но и приезжие. Таким образом, бремя регионального косвенного налога частично перекладывается на жителей других регионов и стран. Субфедеральные уровни власти не имеют права вводить налоги, аналогичные таможенным пошлинам, препятствующие свободному движению товаров и факторов производства по территории страны. Если налог может создавать препятствия для свободного товародвижения, его следует вводить на общегосударственном уровне.

Существуют и другие критерии разграничения доходных полномочий между уровнями власти. Так, Робин Бодвей и Анвар Шах<sup>16</sup> помимо вышеупомянутых называют также еще несколько общих правил. Прежде

---

<sup>16</sup>*Boadway R., Shah A. Fiscal federalism: principles and practices in multiorder government. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.*

всего, должны быть централизованы налоги, имеющие наибольшее значение к функции перераспределения ресурсов; имеются в виду те налоги, которые определяют общее благосостояние граждан. Налоги, которые связаны с бонусными платежами и выигрышами, могут быть децентрализованы, так как даже при высокой мобильности населения возможности получения таких бонусов не привязаны к конкретным территориям. Налоги, которые привязаны к конкретным расходам в рамках определенных программ, должны собираться на том уровне, на котором осуществляется реализация таких программ. В качестве примера авторы приводят платежи за загрязнение окружающей среды, которые должны соответствовать уровню, на котором осуществляются расходы на программы по защите окружающей среды. Применение данного принципа в России сдерживается тем, что одним из принципов бюджетной системы страны, согласно Бюджетному кодексу, является принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджета<sup>17</sup>, который означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете. В то же время в качестве примера здесь можно привести дорожные фонды, создаваемые за счет средств от топливных акцизов и транспортного налога.

Основываясь на упомянутых выше принципах, известный теоретик в сфере государственных финансов Ричард А. Масгрейв предлагает распределение налогов по уровням власти, исходя из оптимальных критериев налогообложения (табл. 1)<sup>18</sup>.

Проведем на основе отечественной практики разграничения доходных источников анализ рациональности сложившегося разграничения по наиболее часто используемому для данной цели критерию: мобильности налоговой базы. Рассмотрим основные факторы производства: труд, землю и капитал, предложенные еще в работах экономистов классической школы<sup>19</sup>, с точки зрения их внутристрановой мобильности. Очевидно, капитал является фактором с максимальной степенью мобильности; среди прочих факторов его можно максимально быстро мобилизовать при необходимости. Труд является фактором со средней степенью мобильности, а земля, соответственно, — с минимальной.

---

<sup>17</sup>Бюджетный кодекс Российской Федерации, статья 35.

<sup>18</sup>Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. М.: Бизнес Атлас, 2009.

<sup>19</sup>См., например: Сэй Ж.-Б. Трактат по политической экономии. М.: Дело, 2000.

**Оптимальное распределение налоговых доходов между уровнями  
бюджетной системы**

<b>Центральный уровень</b>	<b>Уровень региона</b>	<b>Местный уровень</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Прогрессивный налог на доход;</li> <li>• налоги на наследование;</li> <li>• налоги на природные ресурсы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Налог на доход резидентов;</li> <li>• налог на доход с факторов, принадлежащих резидентам, и на доход нерезидентов, создаваемый внутри юрисдикции;</li> <li>• налог с розничных продаж;</li> <li>• налог на товары как плата за полученную выгоду</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Налог на недвижимость;</li> <li>• налог с фонда заработной платы;</li> <li>• плата за полученную выгоду</li> </ul>

Выделим основные налоги с точки зрения их соотношения с факторами производства: на труд приходится налог на доходы физических лиц, на землю — земельный налог, на капитал — налог на добавленную стоимость. Ниже приведена разработанная модель закрепления налоговых полномочий за уровнями власти, учитывающая мобильность факторов производства (табл. 2), согласно которой разграничение налоговых доходов в Российской Федерации, таким образом, соответствует концептуальным постулатам теории. Именно капитал, наиболее мобильный из них, является основой для НДС, который должен, согласно теории, максимально централизоваться. Земля, наоборот, немобильна. Поэтому земельный налог должен поступать в местный бюджет. Труд, занимающий срединное положение среди данных факторов, является основой НДФЛ, который есть наиболее важный источник пополнения региональных бюджетов. В этой связи Бюджетный и Налоговый кодексы включают положения, соответствующие общепринятым подходам в теории налогообложения.

Таблица 2

**Модель закрепления налоговых полномочий за уровнями бюджетной системы, учитывающая мобильность факторов производства**

<b>Критерий</b>	<b>Земля</b>	<b>Труд</b>	<b>Капитал</b>
Мобильность базы	Минимальная	Средняя	Максимальная
Соответствующий фактору производства налог	Земельный налог	Налог на доходы физических лиц	Налог на добавленную стоимость, налог на прибыль
Уровень, за которым закреплен налог	Местный	Региональный	Федеральный

Составлено авторами.

Помимо того, что база, с которой собирается НДС, мобильна, она также размещена крайне неравномерно. Локализация мест формирования прибыли, замыкания цепочек создания добавленной стоимости в России очень ограничена. В последние годы с территории всего 10–15 субъектов Федерации собиралось более половины НДС. Как уже указано выше, чем более неравномерно распределена налоговая база, тем — при прочих равных условиях — на более высоком уровне бюджетной системы следует собирать с нее налог.

Поэтому, в целом, весьма спорной представляется возможность прямолинейного решения проблемы повышения доходов местных бюджетов за счет новой замены НДС налогом с продаж или перераспределения какой-то части НДС в бюджеты нижестоящих уровней. Создаваемый механизм должен быть более сложным, не допускающим развития ситуации, когда, во-первых, выгоды от такого перераспределения получают в большей мере условно богатые регионы, а во-вторых, возникнут дополнительные риски при осуществлении бюджетного планирования.

Многие специалисты отмечают еще одну техническую сложность децентрализации НДС. Это вопрос адресации при возврате уплаченного НДС для экспортных операций. Отметим, тем не менее, что данная проблема носит именно технический характер. То, что она решаемая, доказывает даже элементарный опыт возврата по системе *Tax Refund*, который на бытовом уровне знаком многим россиянам, совершающим поездки в европейские и иные зарубежные страны.

Другим ярким примером налогов с мобильной базой является налог на прибыль. Известно, что многие хозяйствующие субъекты в целях сокращения налоговых обязательств стремятся перемещать свою деятельность в регионы

или даже страны с более низким уровнем налогообложения прибыли, например, в оффшорные зоны.

Отметим, что ранее в отечественной научной литературе проводился иной анализ разграничения доходных полномочий между уровнями власти. Один из выводов, сделанных по данному вопросу (хотя и небесспорных), принадлежит академику Д. С. Львову и заключается в том, что доля доходов в ВВП от различных факторов производства существенно отличается от собираемых с этих факторов налоговых поступлений. Согласно его расчетам, в начале 2000-х гг. на долю ренты приходилось 75 % общего дохода, вклад труда был в 15 раз, а капитала примерно в 4 раза меньше. При этом около 70 % налоговых доходов прямо или опосредованно было связано с фондом оплаты труда, 10–13 % — налоговые доходы от рентных платежей и 17–20 % — доходы с фактора производства капитала<sup>20</sup>.

С учетом описанных ограничений налоговой децентрализации вопрос повышения доходных возможностей регионов и муниципальных образований в России может быть хотя бы частично решен путем сокращения льгот по земельно-имущественным налогам, например, для ряда федеральных учреждений (прежде всего, находящихся в ведении Минобороны) и для объектов линейной инфраструктуры субъектов естественных монополий — железных дорог, энергосетей и т. п., говорится уже несколько лет. О необходимости отмены данных льгот неоднократно говорилось и экспертами, и представителями разных органов власти. Однако данный процесс пока не движется, хотя и поддерживается основными заинтересованными лицами и на федеральном уровне (Минфином России, депутатами, членами Совета Федерации), и конечно, в регионах и муниципалитетах, в бюджеты которых такие налоги и должны были бы поступать. Существуют даже оценки такой отмены льгот для отдельных территорий.

В то же время некоторые эксперты<sup>21</sup> небезосновательно высказывают сомнения в целесообразности таких решений. Среди доводов называются, в частности, такие факты, что значительная часть такого имущественного комплекса не проинвентаризирована и расположена на территории поселений, бюджеты которых могут получить неоправданно большие доходы от земельного налога. Разумеется, проводить сплошную инвентаризацию, предшествующую возможной отмене льгот — это значит затянуть данный процесс на неопределенный срок. И все-таки представляется необходимым активизировать данный процесс, чтобы, с одной стороны, более эффективно использовать федеральное имущество, часто находящееся в бесхозяйственном употреблении, а с другой — хотя бы частично решить проблему повышения доходов местных бюджетов. При проведении подобных действий, которые

---

<sup>20</sup>Львов Д. С. Перспективы долгосрочного социально-экономического развития России // Вестник Российской академии наук. 2003. № 8.

<sup>21</sup>Например, специалисты Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара ([www.iet.ru](http://www.iet.ru)).



могут вызвать рост тарифов субъектов естественных монополий, следует принимать во внимание и создание дополнительных механизмов социальной поддержки населения.

В настоящее время доля в доходах местных бюджетах, поступаемая от имущественных налогов, крайне мала. В этой связи правильный вектор задается планируемым внедрением налога на недвижимость, который должен заменить налог на имущество физических лиц и земельный налог. Однако не следует переоценивать потенциал роста сборов от данного налога. При расчете налога с базы, которая будет основана на рыночных оценках, многие семьи с низкими доходами не смогут его заплатить. Упадёт собираемость налога, а при низкой мобильности населения, неразвитом рынке недвижимости, отсутствии механизмов предоставления социального жилья и других реальностях России дополнительные доходы в местных бюджетах от данного налога в целом вызовут повышение социальной напряженности в ряде муниципалитетов. Органам местного самоуправления нужно будет решать проблемы дополнительной помощи малоимущим гражданам, отрабатывать меры, не вызывающие одобрения значительной части жителей.

Кроме того, нельзя не учитывать и ряд технических проблем. До сих пор единого кадастра объектов недвижимости и земельных участков, подлежащих налогообложению, не существует даже в развитых регионах. Как правило, такой учет требует использования дорогостоящих автоматизированных систем.

Поэтому внедрение налога на недвижимость в российских муниципалитетах нужно будет в должной мере сопровождать не только активной методической поддержкой со стороны вышестоящих уровней власти, но и на первых порах дополнительной финансовой помощью. Конечно, должны быть просчитаны и минимизированы возможные риски его внедрения. Простое копирование в данной сфере опыта стран с давно развиваемыми рыночными институтами невозможно.

Что касается льгот по налогам, поступающим в региональные и местные бюджеты, которые устанавливаются региональными и местными органами власти, то если не принимать во внимание несколько случаев, которые должны стать объектом изучения со стороны органов государственного финансового контроля, в целом налоговое стимулирование в регионах направлено на привлечение на территории инвестиций, развитие предпринимательства, создание новых рабочих мест, а это должно поддерживаться, но не пресекаться.

В целом, децентрализация налоговых полномочий ведет к росту мотивации повышать доходы региональных и местных бюджетов. Если у региональных и местных властей появятся стимулы получать дополнительные доходы в бюджет, отпадет необходимость на федеральном уровне создавать новые фискальные инструменты решения значительной части вопросов, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Федерации

и органов местного самоуправления. Это в свою очередь автоматически приведет, к сокращению количества видов межбюджетных субсидий (в последние годы их число составляло более 100), а также субвенций, причем не только путем их консолидации в более крупные целевые направления, но и в результате их полной отмены. Хотя даже в будущем значимость некоторых небольших по объему субсидий, распределяемых на конкурсной основе, как стимулов активной работы региональных чиновников, нужно сохранить.

Необходимо обратить внимание и на изменения в структуре межбюджетных трансфертов, что объективно разрешит давний спор о том, что лучше: дотации или субсидии. Нецелевые дотации создают больше оснований не только для обеспечения социальной справедливости, но и обеспечения экономического развития территорий. Другие формы межбюджетных трансфертов: субсидии, субвенции, а также предоставление бюджетных кредитов — должны сохраняться, но в меньших объемах. Нужно помнить, что нельзя одним фискальным инструментом добиться решения всех задач в сфере государственного и муниципального управления.

Децентрализация налоговых полномочий и вызванная этим трансформация межбюджетных отношений должны способствовать повышению эффективности управления общественными финансами и решению задач модернизации нашего государства, а в конечном итоге повышению благосостояния граждан России.

Таким образом, повышение доходов местных бюджетов в долгосрочной перспективе возможно, прежде всего, не путем перераспределения налоговых полномочий, а за счет усиления имущественно-земельного налогообложения и налогообложения доходов физических лиц.

Как считается, косвенные налоги, в отличие от прямых, следуя в целом за фазами экономического цикла, более устойчивы к колебаниям конъюнктуры. Однако в нашей стране с ее ориентацией на сырьевые отрасли налогообложение будет в основном ориентировано на потребителей этих отраслей. Поэтому механизмы косвенного налогообложения, связанные с извлечением дохода дифференцируемо расположенных и перемещающихся по стране потребителей, с трудом применимы для решения вопросов повышения финансовой самостоятельности местных бюджетов. В этой связи необходимым условием дальнейшей децентрализации налоговых полномочий в Российской Федерации являются диверсификация экономики и развитие ее несырьевых отраслей.

#### *Список источников*

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
2. Лавров А. М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. М.: УРСС, 2005.
3. Львов Д. С. Перспективы долгосрочного социально-экономического развития России // Вестник Российской академии наук. 2003. № 8.

4. *Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б.* Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. М.: Бизнес Атлас, 2009.
5. *Сэй Ж.-Б.* Трактат по политической экономии. М.: Дело, 2000.
6. *Христенко В. Б.* Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002.
7. *Boadway R., Shah A.* Fiscal federalism: principles and practices in multiorder government. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

***В.В. Климанов***

**Повышение эффективности управления  
общественными финансами: новая программа действий  
органов власти**

*Опубликовано в журнале «Бюджет». 2014. № 3, с.33-35*

*Начало 2014 года ознаменовалось появлением нового программного документа, регулирующего действия органов государственной власти и определяющего дальнейшие направления осуществления преобразований в бюджетной сфере. Распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2593-р была утверждена Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. Полный текст в первые рабочие дни 2014 г. был размещен на официальном сайте Минфина России. Как говорится в распоряжении Правительства, Минфину России и другим федеральным органам исполнительной власти следует руководствоваться положениями данной Программы при реализации государственных программ, а также при подготовке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов. В свою очередь, региональным органам исполнительной власти и органам местного самоуправления рекомендовано разработать аналогичные региональные и муниципальные программы.*

За последние годы в Российской Федерации реализован комплекс мер по совершенствованию системы управления государственными и муниципальными, или — как иногда говорят — общественными, финансами. В результате проведенных преобразований была создана целостная система регулирования бюджетных правоотношений.

Появление новой программы, направленной на повышение эффективности управления общественными финансами и фактически являющейся своеобразным манифестом финансовых органов на среднесрочную перспективу, имело непростую историю. Достаточно напомнить, что начиная с конца 1990-х гг. Правительством регулярно принимались программы и концепции, направленные на повышение эффективности управления государственными финансами: реформирования межбюджетных отношений, развития органов Федерального казначейства, развития бюджетного федерализма, реформирования бюджетного процесса, повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами.

Основными результатами реализации в 2000-х гг. среднесрочных бюджетных реформ в Российской Федерации стали:

- создание системы регулирования бюджетных правоотношений на основе установления единых принципов бюджетной системы;
- организация бюджетного процесса на основе принятия и исполнения расходных обязательств публично-правовых образований;
- разграничение полномочий и введение формализованных методик распределения основных межбюджетных трансфертов;
- создание системы Федерального казначейства;
- начало внедрения инструментов бюджетирования, ориентированного на результат;
- переход к среднесрочному финансовому планированию;
- установление правил и процедур размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;
- создание системы мониторинга качества финансового менеджмента.

В 2010 г. данный процесс продолжился в рамках Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. Именно в рамках данной программы были сформированы предложения по расширению практики программно-целевых методов государственного управления и переходу на программный бюджет, определены направления реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ, уточнившего правовое положение государственных и муниципальных учреждений с целью повышения качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг, установлены требования к осуществлению кардинальных преобразований в системе государственных закупок, финансового контроля и формирования электронного бюджета. Концепция создания и развития последнего в качестве государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами была утверждена отдельным распоряжением Правительства РФ в июле 2011 г.

При реализации изложенных в данной программе положений в рамках повышения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы нашей страны в конце 2012 г. были приняты поправки в Бюджетный кодекс РФ, устанавливающие так называемые бюджетные правила. Продолжал совершенствоваться процесс разграничения полномочий между публично-правовыми образованиями, затронувший, например, вопросы обеспечения деятельности милиции общественной безопасности, комплексной реформы здравоохранения и системы образования.

Осуществляемые изменения затронули не только федеральный уровень, но и регионы и муниципалитеты, во многих из которых принимались и реализовывались аналогичные программы.

Таким образом, по завершении срока реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов большинство заложенных в ней новаций оказалась выполненной. Однако часть поставленных вопросов осталась нерешенной.

Это и потребовало разработки проекта новой программы, почти двухсотстраничный текст которой был подготовлен Минфином России. В то же время сложность в согласовании ряда принципиальных моментов между отдельными федеральными органами власти не позволили документу сразу быть принятым. И казалось, что в сложившихся условиях такая систематизированно изложенная в одном программном документе совокупность направлений преобразований в сфере общественных финансов может быть излишней.

Однако на необходимость принятия специальной программы по этому вопросу в июне 2013 г. было указано в Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2014–2016 гг. Наконец, прямое поручение Правительству РФ на этот счет было дано по итогам состоявшегося 4 октября 2013 г. заседания Государственного совета, посвященного вопросу о мерах по повышению эффективности бюджетных расходов. На заседании Госсовета, на котором помимо Президента РФ выступили главы нескольких регионов (в том числе с основным докладом возглавлявший рабочую группу мэр Москвы С. С. Собянин), руководители Минфина России, Минэкономразвития России, Счетной палаты РФ, лидеры всех думских фракций, было отмечено, что тема повышения эффективности управления общественными финансами затрагивает все уровни власти: от федерального до муниципального. Существующие реальные проблемы с качеством управления бюджетными средствами являются системными, а потому требуют именно комплексного решения.

Следует отметить, что к концу 2013 г. отдельные направления бюджетных преобразований активизировались. Так, в мае были приняты изменения в Бюджетный кодекс, устранившие ограничения по внедрению программного бюджета, и проект федерального бюджета на 2014–2016 гг. стал формироваться в том числе и в разрезе государственных программ. Были приняты кардинальные изменения в системе государственного и муниципального финансового контроля (новый Федеральный закон о Счетной палате РФ, изменения в Бюджетный кодекс). Активно дорабатывалась нормативная база, необходимая для вступления в силу с начала 2014 г. Федерального закона о контрактной системе.

В то же время, в условиях ухудшения макроэкономической ситуации, в сфере управления государственными и муниципальными финансами сохраняются различные проблемы и разрывы, которые и должны быть разрешены и ликвидированы в рамках реализации новой программы действий, что и указано в ее тексте при обосновании необходимости ее разработки.

Часть таких разрывов связана со слабой увязкой долгосрочного стратегического и бюджетного планирования. Так, в бюджетном процессе и при разработке документов государственного стратегического планирования отсутствуют жестко регламентированные процедуры формирования и рассмотрения прогнозов социально-экономического развития. Несмотря на то, что при формировании федерального бюджета на 2014–2016 гг. расходы уже были структурированы по государственным программам, достижение значений показателей программ, как правило, не учитывалось при планировании бюджетных ассигнований. Как показывает практика последних лет, механизм среднесрочного бюджетного планирования также пока недостаточно действенен. Да и сама целостная система стратегического планирования по-прежнему отсутствует. Сохраняется неопределенность соотношения различных программно-целевых инструментов. Кстати, на уже упоминавшемся заседании Государственного совета и на других обсуждениях неоднократно звучали слова критики в адрес находящегося на обсуждении законопроекта о государственном стратегическом планировании в Российской Федерации.

Сложившаяся незавершенность формирования и ограниченность практики использования государственных программ в качестве основного инструмента для достижения целей государственной политики и основы для бюджетного планирования также не способствует активизации проводимых преобразований.

Еще не заработала обновленная система государственного и муниципального финансового контроля. Ограниченно применяются оценки эффективности использования бюджетных средств и качества финансового менеджмента в секторе государственного управления. Остается широким круг вопросов, связанных с разграничением доходных и расходных полномочий между уровнями власти. Сохраняется разрозненность и фрагментарность информационных систем, используемых в сфере управления общественными финансами. Существуют многочисленные вопросы при осуществлении бюджетных инвестиций, реализации проектов в рамках государственно-частного партнерства. Требуются дополнительные мероприятия по повышению открытости и прозрачности бюджетов, вовлечению институтов гражданского общества в обсуждение целей и результатов использования бюджетных средств.

Наряду с позитивными результатами реализации изменений в правовом положении государственных и муниципальных учреждений сложилось формальное применение и неиспользование в полной мере новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг. Сохраняются условия для неоправданного увеличения бюджетных расходов при в целом низкой мотивации органов государственной власти и органов местного самоуправления к формированию приоритетов и оптимизации бюджетных расходов.

При этом, как сказано в тексте Программы, управление общественными финансами в значительной степени продолжает оставаться ориентированным на установление и обеспечение соблюдения формальных процедур, не создавая устойчивых стимулов и инструментов для повышения эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств в увязке с целями и результатами государственной политики.

Безусловно, целью функционирования органов власти не может быть только управление бюджетом. В то же время без эффективного, грамотного и ответственного управления государственными финансами невозможно реализовать государственные задачи, связанные с предоставлением бесплатного образования, здравоохранения, обеспечением обороноспособности и безопасности страны. Нельзя не забывать, что основной функцией государства является оказание общественных услуг. Именно для их производства производится изъятие части имеющихся у бизнеса и населения ресурсов и обеспечивается перераспределение данных ресурсов. Поэтому повышение эффективности управления общественными финансами направлено в конечном итоге на повышение благосостояния граждан, стимулирование экономического развития, создание комфортной, удобной для жизни и ведения бизнеса среды. Этому и посвящены направления реализации утвержденной Правительством РФ 30 декабря 2013 г. Программы, рассчитанной на период до 2018 г., целью которой является повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств и содержание которой должно быть рассмотрено отдельно.