

# Внедрение государственных программ в бюджетный процесс



**Александр Станиславович КАЦУБА**, заместитель председателя правительства Хабаровского края — министр финансов края



**Виктор Дмитриевич КАЛАШНИКОВ**, заместитель председателя правительства Хабаровского края — министр экономического развития и внешних связей края

В Хабаровском крае подготовительная работа к переходу на программно-целевой принцип формирования бюджета началась в 2011 году, в ходе реализации утвержденной правительством края Программы повышения эффективности бюджетных расходов. Координаторами этой работы стали два профильных ведомства — министерство финансов и министерство экономического развития и внешних связей края.

## **Первые шаги**

Прежде всего была создана нормативная база для формирования государственных программ, органами власти инициирована разработка государственных программ по всем основным направлениям деятельности. В результате к концу 2012 года было принято 28 первых краевых государственных программ.

Аналитическое программное распределение бюджетных расходов

впервые было подготовлено в конце 2011 года (на 2012 год) по действовавшим на тот момент долгосрочным целевым программам. Это позволило оценить долю расходов бюджета, которая связана с решением программных задач. В 2012 году реализовывалось 14 краевых программ, на которые приходилось до 40% расходов краевого бюджета.

При подготовке бюджета на 2013 год аналитическое распределение было составлено уже в программном комплексе «Бюджет-КС», с помощью

дополнительных кодов в сводной бюджетной росписи. Таким образом, мы смогли отслеживать финансирование по программам, хотя и не имели информации о кассовом исполнении программных расходов. При этом в законе о бюджете были закодированы только долгосрочные целевые программы, как этого требовала статья 179 Бюджетного кодекса (в старой редакции). В 2013 году 28 краевых государственных программ взяли на себя уже 91% расходной части бюджета.

В 2013 году мы полностью перешли на программный метод формирования бюджета, который теперь составляется на трехлетний период. Для этого были внесены необходимые изменения во все основные документы: закон о бюджетном процессе, порядок составления проекта краевого бюджета на трехлетний период, порядок конкурсного распределения бюджетных ассигнований с учетом эффективности планируемых мероприятий, порядок и методику планирования бюджетных ассигнований краевого бюджета. Немало внимания пришлось уделить технологической стороне перехода: адаптации программного обеспечения к составлению бюджета в новом формате, разработке особой системы кодирования целевых статей расходов в рамках единой общероссийской классификации.

Наш семизначный код целевой статьи позволяет не только различать программные и непрограммные расходы, подпрограммы, основные мероприятия, отдельные мероприятия, средства федерального и краевого бюджета, но также группировать расходы в рамках пяти уникальных и семи универсальных направлений (по аналогии с универсальными направлениями расходов по приказу Минфина России от 1 июля 2013 года № 65н). Алгоритм кодирования при-

меним к любым расходным обязательствам, что очень удобно для программного планирования и позволяет в последующем легко ориентироваться в огромном массиве целевых статей.

Государственных программ стало 30, лишь около 7% бюджетных средств осталось за их рамками. Эти деньги идут на содержание государственного аппарата, Законодательной думы, Контрольно-счетной палаты Хабаровского края, уполномоченных по правам ребенка и по правам человека, других госструктур, исполняющих необходимые обществу функции, чью деятельность при этом запрограммировать хотя и возможно, но нецелесообразно.

### **Определение приоритетов — фундамент программного бюджета**

Концепция программного бюджета по-новому расставила акценты в процедуре бюджетного планирования. Она дала нам возможность принципиально поменять традиционную концепцию составления бюджета, при которой он формировался «снизу вверх», путем сбора заявок. Государственные программы оказались очень удобны для перехода к составлению проекта бюджета по схеме «сверху вниз». Благодаря утвержденным в них объемам финансирования мы получили основу (так называемую базу) для определения предельных объемов бюджетных ассигнований на планируемый период. В 2013 году мы впервые смогли предварительно оценить объем действующих расходных обязательств и довести до главных распорядителей предельные объемы (или «потолки») расходов на 2014–2016 годы для их распределения. В дальнейшем мы предполагаем развивать и модернизировать именно эту схему бюджетного планирования.

В условиях ограниченности бюджетных средств на первый план выходит оптимизация расходов бюджета с учетом задач, поставленных Президентом РФ, выполнение взятых социальных обязательств и повышение качества управления общественными финансами. Поэтому региональные го-

сударственные программы комплектуются в три блока, или, другими словами, в приоритетные направления. Это «Повышение качества жизни населения», «Устойчивое развитие экономики края», «Повышение эффективности государственного управления». Именно

эти приоритеты и определяют содержание краевого бюджета в программном формате. Все расходные обязательства проходят обязательную проверку на соответствие указанным приоритетам.

### **Эффективность — главный критерий планирования**

В соответствии с требованиями бюджетного законодательства ежегодно проводится оценка эффективности реализации государственных программ в целях их отбора для финансирования в очередном бюджетном цикле. Оценку эффективности проводит специально созданная комиссия по утверждению правительством края методике. Процедура оценки предусматривает анализ выполнения целой системы индикаторов (их около 800), включенных в государственные программы. Индикаторы отражают уровни соци-

ально-экономического развития региона, эффективность бюджетных расходов и выполнение задач, определенных госпрограммами.

Майские указы Президента РФ, их оценочные показатели также интегрированы в краевую программную си-

# 30%

Доля инвестиций в ВРП, согласно майскому Указу президента, должна достигнуть к 2018 году 27%. В Хабаровском крае этот показатель уже сегодня составляет

стему. Их выполнение — на особом контроле. В результате в Хабаровском крае достигнуто целевое соотношение уровня зарплат бюджетников — медиков, учителей, работников культуры и соцзащиты, других категорий работающих — со средней региональной заработной платой. В сфере общего образования край занимает лидирующее место среди российских регионов — средняя оплата труда по экономике превышена на 13%.

Местами в детских садах обеспечены 99% детей в возрасте от трех до семи лет. В прошлом году дополнительно введено около 2,5 тысячи мест. Осталось совсем немного, чтобы полностью закрыть очередь для малышей этого возраста.

Серьезный комплекс мер применяется для стимулирования и поддержки рождаемости, в том числе для увеличения количества многодетных семей, ➔



Советание у Губернатора края В. И. Шпорта

которые переходят в эту категорию с появлением третьего ребенка. Помимо материнского капитала выплачиваются солидные единовременные пособия, из краевого бюджета досрочно погашаются ипотечные кредиты. Все это приносит отдачу. В 2013 году родилось на 278 детишек больше, чем годом ранее. Если в 2012 году естественный прирост составил 139 человек, то в 2013-м — уже 779 человек. Порядок цифр говорит о многом.

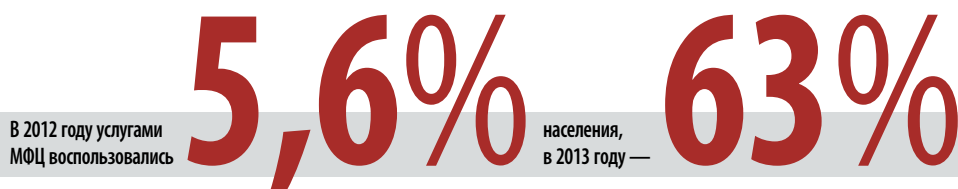
Один из индикаторов экономического развития — доля инвестиций в валовом региональном продукте. Она, согласно указу Президента РФ от 7 мая 2012 года № 596, должна достигнуть к 2018 году 27%. В крае этот показатель уже сегодня составляет 30%. И это несмотря на завершение крупных инвестиционных проектов по строительству нефтепровода «Восточная Сибирь — Тихий океан» и газопровода «Сахалин — Владивосток», которые проходят через территорию Хабаровского края. В целом инвестиционная активность и в стране, и на Дальнем Востоке в последнее время падает. И тем не менее мы поддерживаем достигнутый уровень.

Для повышения эффективности бюджетных инвестиций формирует- ся перечень краевых адресных инве-

стиционных проектов. При его составлении наибольшее значение уделяется влиянию строительства объектов на результат государственных программ края, прежде всего в части достижения показателей, предусмотренных указами Президента РФ. 99% расходов краевых адресных инвестиционных проектов — программные.

В 2013 году проделана большая работа, связанная с улучшением инвестиционного климата. В крае был пол-

значение придается созданию в крае многофункциональных центров. МФЦ освобождают предприятия, организации и граждан от необходимости прямого общения с чиновниками, хождения по кабинетам и сбора различных справок. Здесь тоже утвержден график работы, параметры, целевые показатели. Эти структуры создаются во всех городах и муниципальных районах. Если в 2012 году многофункциональными центрами были охвачены 5,6%



ностью внедрен стандарт инвестиционной деятельности, разработанный Агентством стратегических инициатив. Создание благоприятного делового и инвестиционного климата для отечественного и иностранного бизнеса — это важнейшее условие для реализации общегосударственной задачи по опережающему развитию Дальнего Востока. Иного пути для развития региона нет.

В программном блоке, направленном на повышение эффективности государственного управления, особое

населения, то в 2013 году их услугами воспользовались уже 63% граждан. Это достаточно высокий процент. Судя по темпам, к 2015 году целевой 90-процентный индикатор будет достигнут. Аналогичная динамика и по другим подобным индикаторам.

### От оценки программы — к оценке менеджера

Оценка эффективности государственных программ неразрывно связана с оценкой результативности работы руководителей, ответственных за их реализацию. В этом заключен дополнительный эффект от перехода на программный бюджет.

С 2014 года работа правительства края впервые будет оцениваться по ключевым показателям эффективности. Всем органам исполнительной власти установлены значения целевых показателей, определены важнейшие мероприятия, которые они обязаны провести в течение года. В случае если они не будут выполнены в срок и в установленных объемах, то это окажет прямое влияние на премиальные выплаты руководителям. При явных провалах последуют более жесткие меры воздействия. Такая методика поможет крепче увязать ответственность руководителей с реализацией госпрограмм и достижением их индикаторов.



Многофункциональный центр в Хабаровске

## Первые результаты

Эффективность программного метода, положенного в основу бюджетного планирования, оценивается нами довольно высоко. Подтверждением служат итоги работы прошлого года, при подведении которых использовалась методология интегральной оценки эффективности реализации госпрограмм. В расчет берется достижение целевых показателей программы, освоение средств и выполнение мероприятий, запланированных на год.

Все программы признаны эффективными. Мы распределяем их для себя на три уровня — высокоэффективные, средней эффективности и ниже среднего показателя. Первый уровень предполагает практически стопроцентное исполнение целевых индикаторов, освоение средств и своевременное выполнение программных мероприятий. Результаты 2013 года показали 92-процентную эффективность в целом всех госпрограмм. При этом наиболее успешными и приближающимися к 100% по интегральной оценоч-

## Программный подход в межбюджетных отношениях

Основной объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам, переведен в формат государственных программ. Это позволило нацелить муниципальные образования на работу в русле стратегических приоритетов социально-экономического развития края и ввести в практику персональную ответственность глав муниципалитетов, получающих финансовую помощь, за выполнение программных целей и задач. Предоставление программных субсидий служит органам местного самоуправления дополнительным стимулом для разработки своих муниципальных программ.

ной методике стали программы в сфере образования и молодежной политики, управления государственными финансами, охраны окружающей среды, развития институтов инициатив гражданского общества. В срединном поле — госпрограммы по развитию инновационной экономики, системы социальной защиты населения, культуры, физкультуры и спорта, здравоохранения, малого и среднего предпринимательства. Ниже показатели у госпрограмм по развитию сельского хозяйства, строительной отрасли, защиты от чрезвычайных ситуаций и управлению государственным имуществом. Тут особенно сильно сказались последствия прошлогоднего крупномасштабного наводнения, которые помимо на-

несенного значительного ущерба сельскохозяйственным угодьям, урожаю, постройкам и сооружениям, инженерной и транспортной инфраструктуре также не позволили своевременно освоить выделенные средства и, соответственно, достигнуть поставленных индикаторов.

Проводимый анализ помогает вскрывать имеющийся в госпрограммах потенциал дальнейшего развития, совершенствовать их и за счет этого проводить оптимизацию, повышать эффективность бюджетных расходов. Ведь мы, по сути, в начале пути. Мы только осваиваем программный метод бюджетного трехлетнего планирования. В этом направлении сейчас идут все российские регионы. 🍌