

Переход к программному бюджету: результаты, проблемы, перспективы



Александр Николаевич УДОВЕНКО,
старший аналитик Центра исследования
бюджетных отношений

Федеральные целевые программы

Можно предположить, что в условиях однолетнего бюджетного планирования, которое практиковалось в России до самого последнего времени, появление федеральных целевых программ (ФЦП) было неизбежно. Без подобного инструмента реализация любых долгосрочных проектов на основе государственного финансирования немислима из-за отсутствия четких гарантий выделения этого финансирования в течение всего периода реализации проекта. В связи с этим ФЦП как инструмент бюджетного планирования появились еще в 1995 году. «Порядок разработ-

Программный подход к решению поставленных задач характерен для человечества с тех пор, как оно столкнулось с необходимостью коллективно выполнять многоэтапные действия. Вероятно, первые государственные, а точнее, племенные программы выглядели так: 1) выследить мамонта; 2) загнать и убить мамонта; 3) разделать мамонта; 4) съесть мамонта. В этой статье рассмотрен процесс эволюции применения программных методов в планировании и исполнении федерального бюджета России, названы основные инструменты программного бюджетирования, проанализирован опыт их применения.

ки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» был утвержден постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона „О поставках продукции для федеральных государственных нужд“».

Необходимо отметить, что порядок разработки и реализации ФЦП непрерывно совершенствовался, претерпев с 1995 года в общей сложности 14 более или менее масштабных правок. Самих же программ за этот период времени было реализовано более сотни. В настоящий момент в процессе реализации находится 55 ФЦП (по крайней мере именно такое количество финансируется из федерального бюджета на 2012 год). Все это позволяет сделать вывод о том, что ФЦП оказались удобным и практичным инструментом. Об этом также свидетельствует и успешный перенос федерального опыта на региональный уровень: на текущий момент региональные целевые программы (РЦП) стали общепринятым инструментом реализации долгосрочных проектов за счет средств бюджетов субъектов РФ.

Тем не менее до сих пор удельный вес ФЦП в расходах федерального бюджета незначителен. Так, согласно данным портала «Федеральные целевые программы России» (fcr.economy.gov.ru), общая сумма финансирования ФЦП в 2012 году запланирована в объеме 1028 млрд руб. Это всего 8,1 % от предполагаемых расходов федерального бюджета на текущий год. Кроме того, если верить бюджетным прогнозам на 2013 и 2014 годы, заложенным в закон о федеральном бюджете, в последующие годы этот показатель будет снижаться.

Являясь жизненно необходимым инструментом, ФЦП тем не менее не могут быть названы совершенным инструментом долгосрочного бюджетного планирования. Анализ практики реализации ФЦП обнаруживает некоторые характерные проблемы. Главная из них — ФЦП не до конца выполняют свою основную, по мнению автора, функцию — гарантирование поступления бюджетного финансирования в заданные сроки и в заданном объеме. ФЦП утверждаются постановлениями Правительства РФ. Таким образом, любые изменения в них также

должны быть утверждены постановлениями Правительства РФ, что теоретически должно обеспечивать относительную стабильность финансирования. На практике же параметры ФЦП фактически пересматриваются ежегодно в ходе подготовки проекта закона о бюджете. При этом изменения, вносимые в ФЦП, могут касаться как объемов финансирования, так и более фундаментальных элементов, вплоть до перечня мероприятий, и быть вызваны не только факторами, имеющими отношение к реализации ФЦП, но и внешними, непредсказуемыми заранее обстоятельствами.

Кроме того, практика реализации ФЦП показывает, что фактическое финансирование мероприятий ФЦП очень редко соответствует утвержденному. Причины этого могут быть как связанными с реализацией ФЦП (например, экономия средств за счет проведения конкурсных процедур), так и внешними (например, неполное софинансирование из бюджетов субъектов РФ или внебюджетных источников). Субъекты РФ зачастую не проявляют заинтересованности в выполнении мероприятий ФЦП и их софинансировании, предпочитая получать федеральное софинансирование для собственных РЦП, реализация которых подконтрольна региональным властям. Также нередки случаи, когда относительно высокие стандарты отчетности о реализации ФЦП не выдерживаются их исполнителями. В отчетности раскрывается не вся нужная информация.

Несмотря на отмеченные недостатки, ФЦП вплоть до 2014 года останутся безальтернативным инструментом реализации долгосрочных проектов за счет бюджетных средств. Начиная с 2014 года они войдут в состав государственных программ и продолжат свое существование в новом ка-

честве (прекращения процесса подготовки и реализации новых ФЦП в связи с началом реализации государственных программ не планируется).

Ведомственные целевые программы

Положительный опыт реализации ФЦП и переход к БОР логически повлекли за собой попытку введения бюджетного программирования на уровне ведомств. 19 апреля 2005 года, то есть почти через десять лет после введения ФЦП в бюджетную практику, было принято постановление Правительства РФ № 239 «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».

Ведомственные целевые программы (ВЦП) должны были быть направлены на выполнение тактических задач ведомства, установленных в ДРОНДах. Их предлагалось осуществлять в одном из двух вариантов:

- утверждаемая ВЦП проходит экспертизу Минфина и Минэкономразвития России, утверждается нормативно-правовым актом ведомства и становится основанием для выделения ведомству дополнительного финансирования;
- аналитическая ВЦП выделяется в аналитических целях при подготовке ДРОНДа для группировки уже существующих расходов ведомства, ее подготовка не влечет никаких правовых и финансовых последствий.

Необходимо отметить, что ДРОНДы подготавливаются ведомствами и в настоящее время, а аналитические ВЦП в их составе продолжают выделяться, однако фактически расходы ведомств в рамках этих программ являются «непрограммными» — они не планируются на несколько лет вперед, а «вписываются» в аналитическую

ВЦП в том объеме, в каком фактически сложились.

Применительно к утверждаемым ВЦП следует отметить следующее: требования, предъявляемые к качеству подготовки этого вида ВЦП, довольно высоки (сравнимы с требованиями к качеству ФЦП), и, как правило, перспектива получения дополнительного финансирования оказывается недостаточной мотивацией для их удовлетворения. Для того чтобы получить представление о состоянии ведомственного программостроительства, достаточно оценить количество действующих утвержденных ВЦП.

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается 76 федеральных органов исполнительной власти (министерств, агентств, служб). Однако, если провести анализ утвержденных ВЦП по открытым источникам (информационно-правовым системам), можно найти лишь девять подобных программ. Таким образом, исходя из того что ВЦП включаются в состав государственных программ, трудно предположить, приведет ли это к оживлению активности ведомств по их подготовке или, напротив, к их полному реформатированию в подпрограммы государственных программ.

Государственные программы и переход к программному бюджету

В 2010 году началась работа по преобразованию федерального бюджета из преимущественно непрограммного (более 90 % непрограммных расходов) в преимущественно программный вид. Направленность ФЦП на достижение конкретной цели делает их неудобным инструментом для перевода в программный вид большого объема расходов: требуется создать огром-

Таблица 1.

Государственная программа	Федеральная целевая программа
Государственной программой является система мероприятий (взаимовязанных 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	Федеральные целевые программы представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации, а также инновационное развитие экономики

Таблица 2.

Государственная программа	Федеральная целевая программа
Паспорт государственной программы	Паспорт целевой программы
Характеристика текущего состояния соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации, основные показатели и анализ социальных, финансово-экономических и прочих рисков реализации государственной программы	Характеристика проблемы, на решение которой направлена целевая программа
Приоритеты и цели государственной политики в соответствующей сфере социально-экономического развития, описание основных целей и задач государственной программы, прогноз развития соответствующей сферы социально-экономического развития и планируемые макроэкономические показатели по итогам реализации государственной программы	
Перечень целевых индикаторов и показателей государственной программы с расшифровкой плановых значений по годам ее реализации, а также сведения о взаимосвязи мероприятий и результатов их выполнения с обобщенными целевыми индикаторами государственной программы	Основные цели и задачи целевой программы с указанием сроков и этапов ее реализации, а также перечень целевых индикаторов и показателей, отражающих ход ее выполнения
Обоснование состава и значений соответствующих целевых индикаторов и показателей государственной программы по этапам ее реализации и оценка влияния внешних факторов и условий на их достижение	
Сроки реализации государственной программы в целом, контрольные этапы и сроки их реализации с указанием промежуточных показателей	
Прогноз конечных результатов государственной программы, характеризующих целевое состояние (изменение состояния) уровня и качества жизни населения, социальной сферы, экономики, общественной безопасности, государственных институтов, степени реализации других общественно значимых интересов и потребностей в соответствующей сфере	
Перечень основных мероприятий государственной программы с указанием сроков их реализации и ожидаемых результатов	Мероприятия целевой программы
Основные меры правового регулирования в соответствующей сфере, направленные на достижение цели и (или) конечных результатов государственной программы, с обоснованием основных положений и сроков принятия необходимых нормативных правовых актов	
Перечень и краткое описание федеральных целевых программ и подпрограмм	
Информация по ресурсному обеспечению за счет средств федерального бюджета государственной программы (с расшифровкой по главным распорядителям средств федерального бюджета, федеральным целевым программам, основным мероприятиям подпрограмм, а также по годам реализации государственной программы)	Обоснование ресурсного обеспечения целевой программы
Описание мер государственного регулирования и управления рисками с целью минимизации их влияния на достижение целей государственной программы	
	Механизм реализации целевой программы, включающий в себя механизм управления целевой программой, распределение сфер ответственности и механизм взаимодействия государственных заказчиков целевой программы
Методика оценки эффективности государственной программы	Оценка социально-экономической и экологической эффективности целевой программы

ную иерархическую структуру из таких конкретных целей. Если вспомнить, что 55 ФЦП покрывают чуть больше 8 % расходов бюджета, то для 90-процентного покрытия потребуется разработать около 600 ФЦП. При этом ФЦП хорошо справляются со своей текущей функцией, так что изменение их формата вряд ли целесообразно.

Для перевода бюджета в программный вид было решено разработать новый инструмент, названный государственной программой. Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации был утвержден постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588. Некоторое представление об отличиях государственных программ от ФЦП можно получить, сравнив их определения (см. табл. 1).

Итак, в отличие от ФЦП государственная программа — это система не только мероприятий, но и инструментов государственной политики. Кроме того, в отличие от ФЦП, направленной на «эффективное решение системных проблем», госпрограмма ставит своей целью «достижение приоритетов и целей государственной политики». Конечная цель государственной программы более глобальна, что подразумевает больший временной период ее действия, больший масштаб мероприятий и используемых ресурсов. Сравнение обязательных элементов государственных программ и ФЦП (в соответствии с утвержденными порядками их разработки) см. в табл. 2.

Как видно, принципиальным новшеством государственных программ является включение в них мер право-

вого регулирования (вплоть до перечня и графика вступления в силу необходимых нормативно-правовых актов) и мер государственного регулирования в сфере реализации программы. Также очевидно, что объем и степень проработки госпрограммы намного выше, чем у ФЦП. Сами существующие ФЦП будут включены в состав государственных программ и будут иметь такой же статус, как подпрограммы государственных программ.

Основная работа ответственных исполнителей по разработке проектов большинства госпрограмм началась в конце 2010 года, когда были выпущены методические указания по их подготовке, и протекала непросто. К первоначально назначенному сроку (15 апреля 2011 года) были представлены не все программы, а среди пред-

ставленных документов преобладали не законченные проекты программ, а лишь их концепции. Сроки подготовки программ были сдвинуты к концу 2011 года. К этому времени были закончены 40 программ из 41 (задерживалась разработка программы «Развитие пенсионной системы»), однако большинство из них все еще не вполне удовлетворяло предъявляемым требованиям и нуждалось в доработке. Наиболее распространенными были следующие недостатки разработанных проектов госпрограмм:

- некорректное описание характеристики сферы реализации госпрограмм, основных проблем в рассматриваемой сфере, а также прогноза развития сферы реализации госпрограмм;
- неудачно подобранные показатели госпрограмм, не позволяющие оценить эффективность их реализации;
- нечеткость, размытость формулировок целей, задач, индикаторов и ожидаемых результатов государственных программ;

• избыточное количество задач госпрограмм и подпрограмм, а также целевых индикаторов;

• слабая взаимосвязь ведомственных целевых программ и основных мероприятий госпрограмм с показателями (индикаторами) госпрограммы;

• отсутствие международных сопоставлений ситуации в сфере реализации госпрограмм;

• отсутствие обоснования мер государственного регулирования (в том числе правового) в сферах реализации госпрограмм;

• отсутствие информации об участии субъектов РФ, государственных внебюджетных фондов и юридических лиц в реализации госпрограмм;

• отсутствие обоснований финансового обеспечения заявленных параметров финансирования госпрограмм;

• отсутствие информации о согласовании госпрограмм с соисполнителями.

Кроме трудностей с разработкой самих государственных программ пе-

реход к программному бюджету оказался затруднен и чисто методологическим фактором: существующая в настоящий момент классификация расходов бюджетов не в полной мере приспособлена для учета государственных программ и подпрограмм. Таким образом, работа над переводом бюджета в программную форму оказалась намного более сложной, чем предполагалось. Доработка государственных программ и разработка новой классификации расходов бюджетов продолжают в рамках срока окончательного перехода к программному бюджету, определенного 2014 годом. Тем не менее работа над проектами государственных программ показала, что задача перевода федерального бюджета в преимущественно программный вид вполне реальна. Аналитическое распределение расходов федерального бюджета за 2011 и 2012 годы по государственным программам продемонстрировало, что они покрывают от 90 до 95 % расходов федерального бюджета. ●



Среднерусский экономический форум 2012

15-16 июня
г. Курск

Организаторы:



AK&M
ИНФОРМАЦИОННОЕ АГЕНТСТВО

Партнер:



ГАЗПРОМБАНК

ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ ФОРУМА:

- Экономические преимущества Среднерусского региона России
- Стратегии межрегионального взаимодействия
- Промышленный комплекс региона
- Лучшие технологии в подготовке региональных инвестиционно-привлекательных площадок
- Инновационные подходы к формированию туристической отрасли и многие другие актуальные вопросы.

Модератор - Максим Шевченко, журналист, ведущий «Первого канала»

ТЕМЫ КРУГЛЫХ СТОЛОВ:

- «Туристический потенциал Среднерусского региона. Новые подходы к сотрудничеству регионов в привлечении туристов: конкуренция или партнерство?»
- «Финансирование проектов развития промышленных предприятий и размещение новых производств на территории Курской области - современные решения»
- «Инвестиционные проекты в агропромышленном комплексе региона»
- «Инновационный путь развития Среднерусского региона – возможности и перспективы»

Официальное издание



КУРСКАЯ ПРАВДА

Официальные информационные агентства

ИНФОРМАЦИОННОЕ АГЕНТСТВО
ФИНМАРКЕТ
группа интербаск

ПРАЙМ

www.sef-kursk.ru