

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Бегчин Николай Аркадьевич,

заместитель начальника отдела программно-
целевых методов бюджетного планирования
Департамента бюджетной политики и
методологии

Минфин России





Структура Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов

- Необходимость разработки и реализации Программы
- Цели и задачи Программы
- Долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетной системы Российской Федерации
- Совершенствование разграничения полномочий и организация деятельности публично-правовых образований
- *Государственные программы как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов*
- *Переход к программной структуре расходов бюджетов*
- Оптимизация функций государственного (муниципального) управления и повышение эффективности их обеспечения
 - Организация реализации программы
- Повышение эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг
- Развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля
- Формирование комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации
- Реформирование системы бюджетных платежей
- Развитие информационной системы управления государственными финансами



Предпосылки создания государственных программ – системные недостатки и нерешенные проблемы

- накопленные за 2000-е годы **резервы** сыграли свою роль, но уже практически **исчерпаны**, нарастают риски;
- **расходы** за 2000-е годы существенно **выросли**, но **без увязки с приоритетами**, происходит **торг за ресурсы** и размывание бюджетной дисциплины;
- сохраняются **стимулы увеличения бюджетных расходов**, не созданы условия для повышения эффективности бюджетных расходов;
- **стратегическое** планирование слабо увязано с **бюджетным** планированием, структура и динамика расходов слабо увязаны с целями государственной политики;
- отсутствует комплексная оценка действия **инструментов государственной политики** (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования);
- планирование программных и непрограммных расходов, а также капитальных и текущих расходов (за исключением ФЦП) **методологически не взаимосвязано**.



Инструменты программно-целевого планирования

	отраслевые стратегии (концепции)	ФЦП	нац. проект	карта проекта ОНДП	гос программа
«Увязка» с общей стратегией развития Российской Федерации	-/+	-/+	+/-	+	+
Цели, задачи, показатели	+	+	+	+	+
Ответственные исполнители/соисполнители мероприятий	-	+	-	+	+
Меры государственного регулирования	-/+	-	-	+	+
Бюджетные ассигнования федерального бюджета по кодам бюджетной классификации	-	+	-/+	-/+	+
Обоснование объемов финансирования	-	-/+	-	-/+	+
Оценка расходов из внебюджетных источников, льгот, тарифов и т.п.	+/-	+/-	-	+/-	+
Требования к политике субъектов РФ	-/+	-/+	-	-/+	+
Охват деятельности Правительства и федерального бюджета	н.д	<10%	<5%	<40%	>95%



Множество «стратегических», не имеющих проработанного финансово-экономического обоснования документов, влекущих
риски роста расходов

Перечень из более 300 действующих документов:

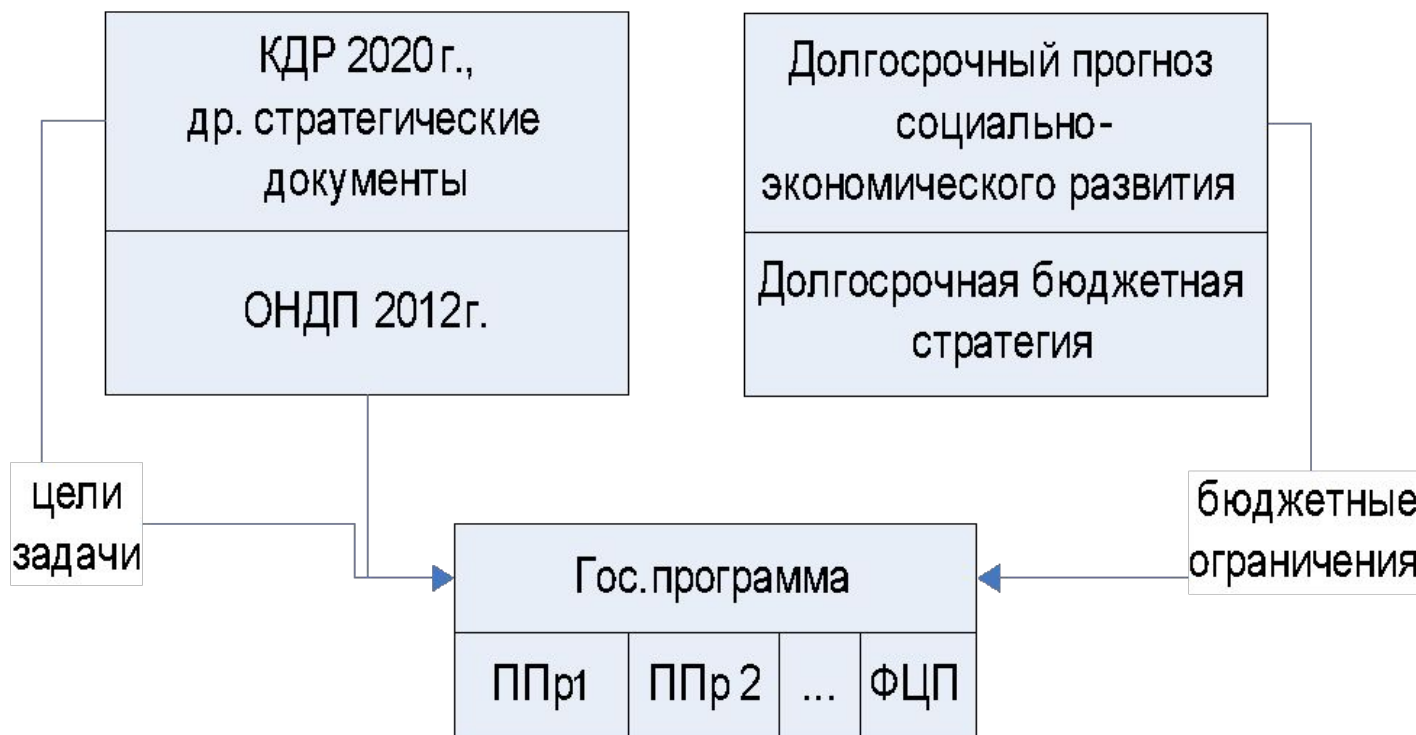
- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года;
- 8 доктрин;
- более 40 концепций и основ государственной политики;
- более 20 стратегий развития;
- более 10 программ, государственных программ, долгосрочных государственных программ;
- более 80 стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;
- 57 федеральных целевых программ.

Готовятся новые инициативы:

- более 15 стратегий и комплексных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, концепций и программ отраслевого развития находятся на различных стадиях разработки.



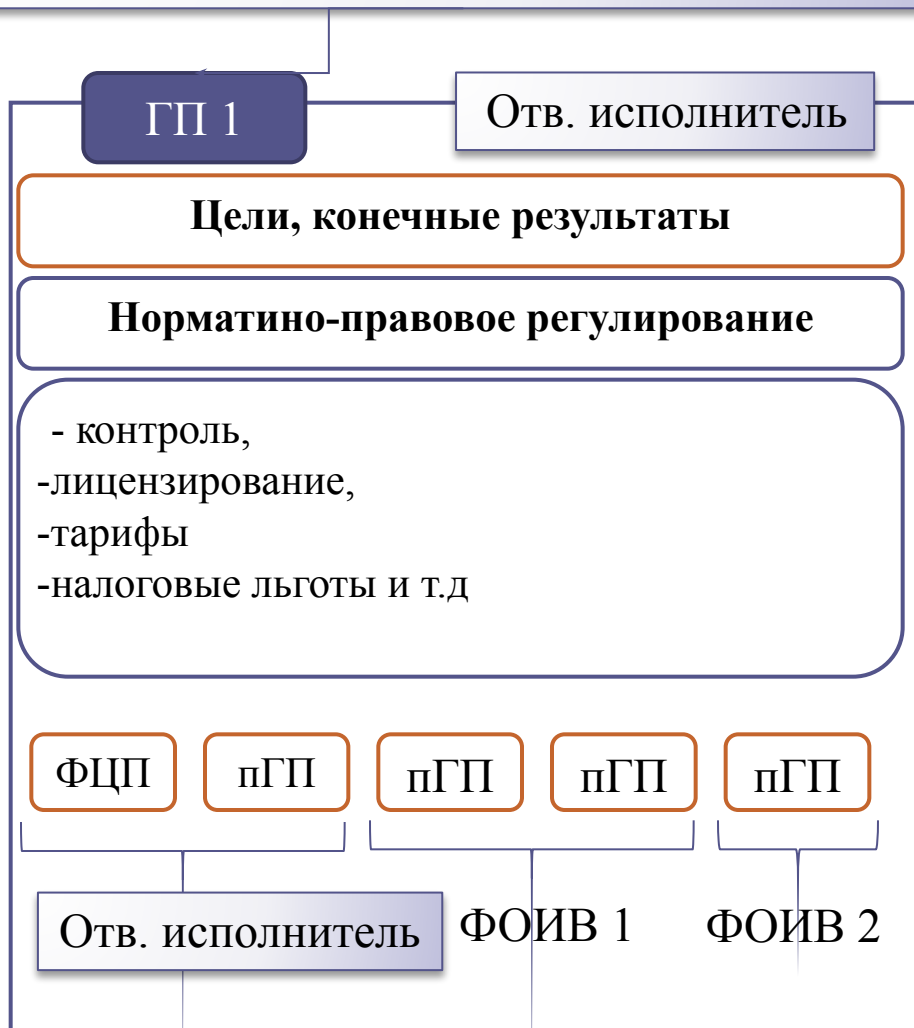
Государственная программа - инструмент увязки экономического и бюджетного планирования





Концепция государственных программ Российской Федерации

СТРАТЕГИЯ ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ



Государственные программы:

1. вытекают из долгосрочной стратегии развития и являются инструментом достижения ее целей;
2. объединяют все инструменты политики (регулирование, бюджетные расходы) по достижению цели;
3. состоят из подпрограмм, могут включать ФЦП;
4. реализуется ответственным исполнителем с участием соисполнителей, которые отвечают за свои подпрограммы и ВЦП;
5. ГП РФ и субъектов РФ, а также муниципальные программы увязаны друг с другом (субсидии).



Нормативно-правовая и методическая база для разработки государственных программ РФ

Порядок разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм (постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588);

Методические рекомендации по разработке и реализации госпрограмм (приказ Минэкономразвития России от 22 декабря 2010 года № 670);

Перечень государственных программ РФ (распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 год №1950-р);

Аналитическое распределение расходов федерального бюджета по государственным программам (впервые сформировано в 2010 году при подготовке проекта ФЗ о федеральном бюджете на 2011-2013 годы).

Проект Федерального закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации («программный» бюджет и бюджетная классификация)

Подготовка проектов государственных программ Российской Федерации



проект Бюджетного кодекса – возможные нормы по государственным программам

Статья 179. ~~Долгосрочные целевые программы~~ Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы

С момента утверждения закона:

1. ГП (МП), сроки их реализации, порядки разработки и реализации, порядок ежегодной оценки эффективности определяются нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования
2. ... Государственные программы субъекта РФ (МП), предлагаемые к реализации начиная с очередного финансового года, а также изменения в ранее утвержденные государственные программы субъекта Российской Федерации (муниципальные программы) подлежат утверждению в сроки, установленные законом субъекта (актом представительного органа МО).



проект Бюджетного кодекса – нормы по государственным программам

Статья 179. *Для ФБ с цикла 2013-2015г.г., остальные – по своему решению:*

- 1. Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации ГП (МП) утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета.**
- 2. ГП (МП) может быть предусмотрено предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации (местным бюджетам) на реализацию ГП субъекта РФ (МП), направленных на достижение целей, соответствующих ГП. Условия предоставления и методика расчета указанных межбюджетных субсидий устанавливаются соответствующей программой.**
- 3. Государственные программы Российской Федерации, предлагаемые к реализации начиная с очередного финансового года, а также изменения в ранее утвержденные ГП РФ подлежат утверждению в сроки, установленные Правительством РФ.**



проект Бюджетного кодекса – нормы по государственным программам

Статья 184.1. Пункт 3.

3. Законом (решением) о бюджете ~~устанавливаются~~ утверждаются:

...

распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям, ~~и видам группам (группам и подгруппам) видов~~ расходов в ведомственной структуре расходов либо по целевым статьям (государственным (муниципальным) программам и не включенным в них направлениям деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления)), группам (группам и подгруппам) видов расходов классификации расходов бюджетов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

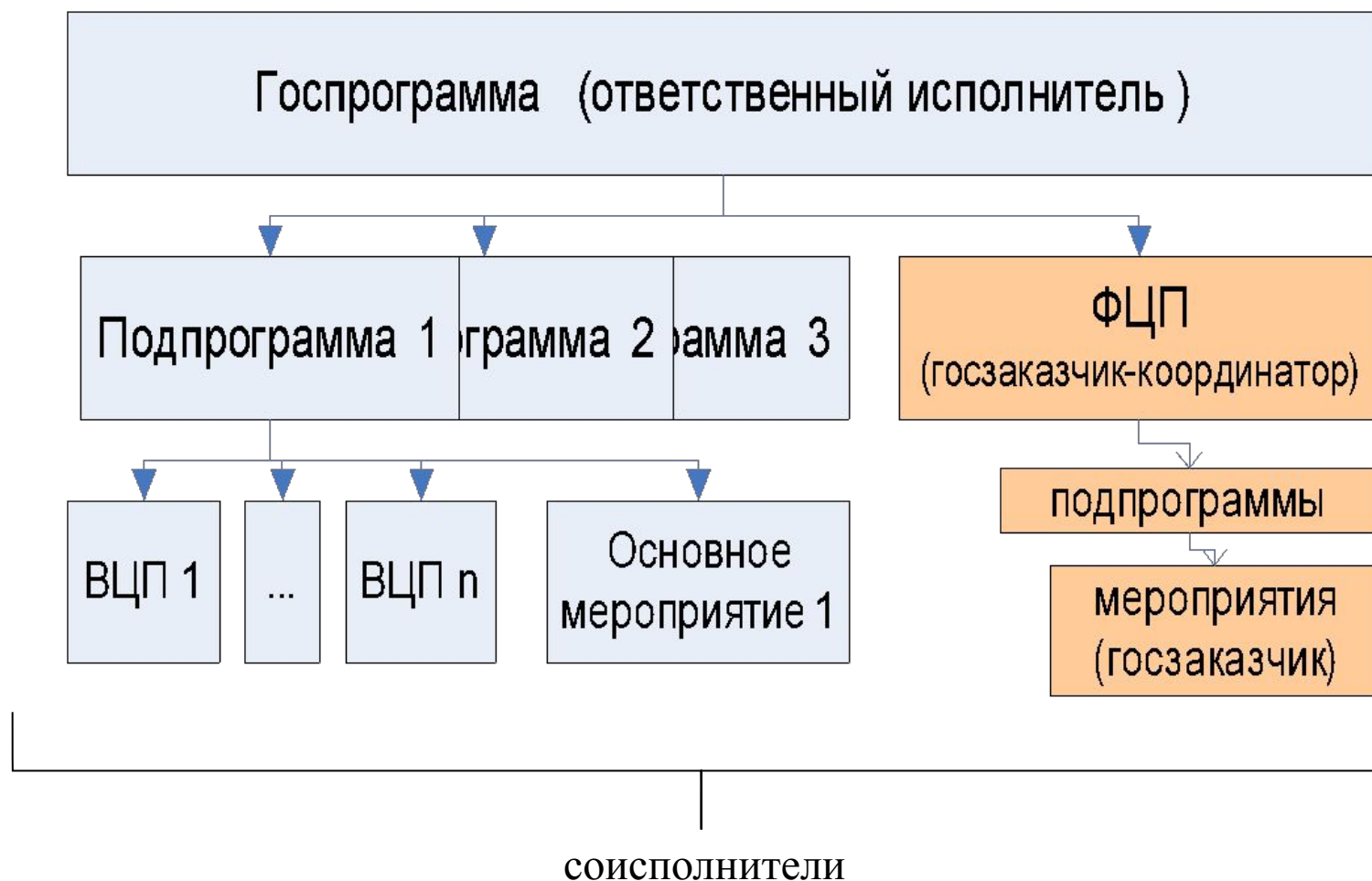
Вступление в силу:

Программная структура возможна с 2012 года (субъекты РФ, МО), для федерального бюджета с 2013 года

Укрупненные виды расходов с 2013 года

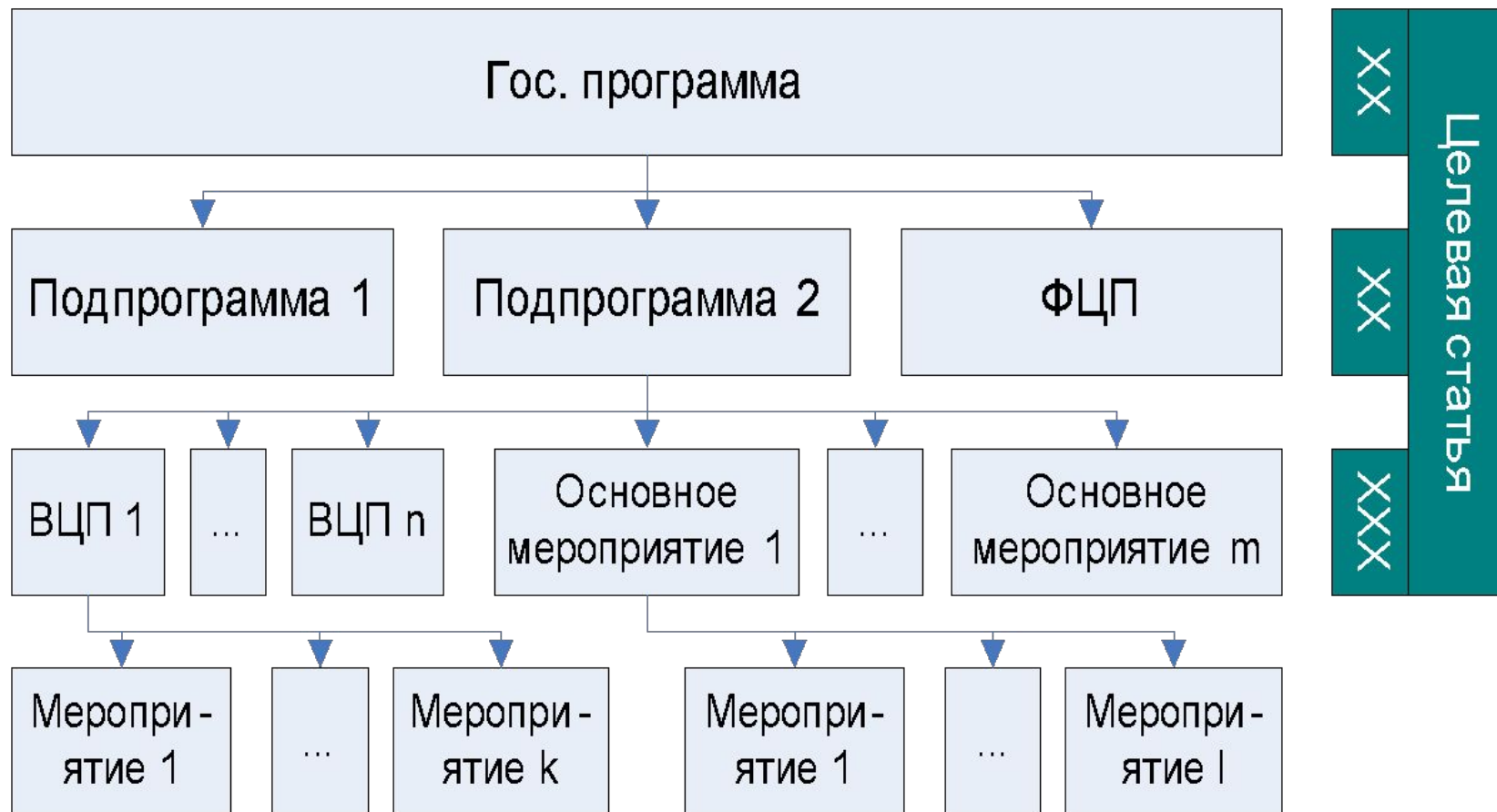


Структура государственной программы





Отражение государственной программы в бюджетной классификации





Ведомственная структура расходов

ВОЗМОЖНЫЙ ВАРИАНТ С 2013 ГОДА

«традиционный» бюджет

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
ГРБС			раздел	под раздел		целевая статья							вид расходов	КОСГУ оплата					
							ГОСПРОГРАММА			ПОДПРОГРАММА				инвестиции, межбюджетные трансферты, содержание учреждений, социальное обеспечение...	труда; использование товаров, работ, услуг...				
										ФЦП									
										мероприятие (подпрограмма)									

«программный» бюджет

распределение по разделам и подразделам – в составе пояснительной записки к закону (решению) о бюджете



Состав государственной программы и обосновывающих материалов

1. **Паспорт**
2. **Текстовая часть ГП** – описания разделов
3. **Подпрограммы** (паспорт и текстовая часть)
4. **Таблицы – приложения** к государственной программе – в разрезе подпрограмм по ведомственным целевым программам (ВЦП) и основным мероприятиям:
 - показатели ГП и пГП;
 - данные о ВЦП и основных мероприятиях;
 - оценка применения мер гос. регулирования и мер правового регулирования;
 - прогноз сводных показателей гос. заданий;
 - ресурсное обеспечение: федеральный бюджет в разрезе подпрограмм, ВЦП и основных мероприятий, оценка расходов субъектов РФ, внебюджетных фондов и др. юридических лиц.
5. **Паспорта ФЦП**
 - + *обосновывающие материалы:*
 - подробный план на первый год;
 - обоснование расходов (по типам расходных обязательств);
 - обоснование выделения доп. объемов финансирования;
 - оценка планируемой эффективности.



Текстовая часть государственной программы

- общая характеристика **сферы реализации**;
- **приоритеты** государственной политики;
- **цели, задачи и показатели** (индикаторы) целей и задач, **основные результаты, сроки и этапы**;
- характеристика **ВЦП и основных мероприятий**;
- характеристика **мер государственного регулирования** (в т.ч. план нормотворчества);
- прогноз сводных показателей **государственных заданий**;
- характеристика основных мероприятий, реализуемых **субъектами РФ**;
- информация об участии **организаций** и государственных внебюджетных фондов;
- обоснование объема **финансовых ресурсов**;
- анализ **рисков** реализации;
- методика **оценки эффективности**.



Отражение инструментов государственного регулирования

Меры правового регулирования: ←

- виды и основные положения НПА;
- развитие нормативно-правовой базы;
- механизмы контроля за соблюдением законодательства;

Налоговые, таможенные, тарифные, кредитные и иные меры: ←

- перечень мер;
- финансовая оценка;
- обоснование необходимости;

Оказание государственных услуг: ←

- типы государственных учреждений;
- перечни государственных услуг (работ);
- сводные показатели государственных заданий;

Взаимодействие с субъектами РФ: ←

- разграничение полномочий и рамочное регулирование;
- требования к аналогичным госпрограммам субъектов РФ;
- консолидация субсидий и порядок (условия) их предоставления.



Оценка ресурсов на реализацию госпрограммы

Бюджетные ассигнования федерального бюджета:

- по главным распорядителям;
- по кодам бюджетной классификации;
- по подпрограммам (ФЦП), ВЦП (основным мероприятиям)
- с выделением расходов на обеспечение реализации госпрограммы в целом.

Прогнозная оценка расходов (*в разрезе подпрограмм/ФЦП*):

- консолидированных бюджетов субъектов РФ;
- государственных внебюджетных фондов РФ;
- территориальных государственных внебюджетных фондов;
- юридических лиц.



Формирование объема расходов на реализацию госпрограмм планы с 2012 года

- объем расходов федерального бюджета на реализацию госпрограммы **на долгосрочную перспективу** при ее формировании определяются решением Правительства Российской Федерации – **долгосрочная бюджетная стратегия**;
- порядок **ежегодной корректировки** объема и структуры расходов определяется **порядком составления проекта федерального бюджета** (нормативный метод, плановый метод, метод индексации);
- возможность обоснования дополнительных объемов:
 - в рамках бюджетных процедур;
 - при условии повышения результатов госпрограммы по установленным правилам.



Ресурсное обеспечение реализации государственной программы за счет средств федерального бюджета (тыс. руб.)

Статус	Наименование государственной программы, подпрограммы государственной программы, федеральной целевой программы (подпрограммы федеральной целевой программы), ведомственной целевой программы, основного мероприятия	Ответственный исполнитель, соисполнители, государственный заказчик-координатор	Код бюджетной классификации ⁵				Расходы (тыс. руб.), годы			
			ГРБС	Рз Пр	ЦСР	ВР	очередной год	первый год планового периода	второй год планового периода	...
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Государственная программа		всего	X	X	X	X				
		ответственный исполнитель государственной программы		X	X	X				
		соисполнитель 1		X	X	X				
		...		X	X	X				
Подпрограмма 1		всего		X	X	X				
		ответственный исполнитель подпрограммы		X	X	X				
		соисполнитель 1		X	X	X				
		...		X	X	X				
ВЦП 1.1		исполнитель ведомственной целевой программы								
ВЦП 1.2		исполнитель ведомственной целевой программы								
...										
Основное мероприятие 1.1		ответственный исполнитель мероприятия								
Основное мероприятие 1.2		ответственный исполнитель мероприятия								
...										
...										
ФЦП 1 (всего)		государственный заказчик-координатор		X	X	X				
ФЦП 2 (всего)		государственный заказчик-координатор		X	X	X				
...				X	X	X				
Подпрограмма "обеспечение реализации государственной программы" ⁶		ответственный исполнитель государственной программы								
		соисполнитель 1								
		соисполнитель 2								
		...								



Оценка степени влияния выделения дополнительных объемов ресурсов на показатели (индикаторы) государственной программы (подпрограммы)

№ п/п	Показатель (индикатор) (наименование)	Ед. измерения	Значения показателей					
			текущий год		очередной год		...	
			с учетом доп. ресурсов	без учета доп. ресурсов	с учетом доп. ресурсов	без учета доп. ресурсов	с учетом доп. ресурсов	без учета доп. ресурсов
1	2	3	4	5	6	7	8	9

Государственная программа

1	Показатель (индикатор)							
...	...							

Подпрограмма 1

...	Показатель (индикатор)							
...	...							



Доклад о результатах и основных направлениях деятельности («старая» версия)

Структура Доклада (до 2011 года)

1. Цели, задачи и показатели деятельности СБП
2. Расходные обязательства и формирование доходов
3. Бюджетные целевые программы и непрограммная деятельность СБП
4. Распределение расходов по целям, задачам и программам
5. Результативность бюджетных расходов

Сроки представления:

- апрель (цели, задачи, показатели)
- июль
- декабрь

Структура Доклада

(2011 год)

1. Цели, задачи и показатели деятельности СБП

Сроки представления:

- апрель



С 1 января 2013 года в соответствии с постановлением
Правительства РФ от 6 апреля 2011 г. № 252

	показатели (по годам)	расходы (по годам по кодам бюджетной классификации)
Государственная программа 1		
Подпрограмма (ФЦП)		
ВЦП (основное мероприятие)		
...		
Подпрограмма (ФЦП)		
ВЦП (основное мероприятие)		
...		
Государственная программа 2		
...		

Сроки представления: весна – итоговая коллегия

Аналитическое распределение БА федерального бюджета по госпрограммам

Направления	2011 год	2012 год	2013 год
	% (млрд.руб.)	%(млрд. руб.)	%(млрд. руб.)
Всего	100% (12 656,4)	100% (13 387,3)	100% (13 749,4)
Всего по государственным программам	96,3% (12 189,4)	96,7% (12 943,2)	96,8% (13 314,6)
I. Новое качество жизни (13 программ)	48% (6 071,1)	46,7% (6 249,3)	45% (6 180,4)
II. Инновационное развитие и модернизация экономики (17 программ)	15,9% (2 009,1)	14,8% (1 976,1)	14,5% (1 997,5)
III. Обеспечение национальной безопасности (2 программы)	17,1% (2 167,5)	19,4% (2 593,8)	21,1% (2 899,5)
IV. Сбалансированное региональное развитие (4 программы)	6,0% (755,2)	4,6% (618,0)	3,8% (517,1)
V. Эффективное государство (5 программ)	9,4% (1 186,5)	11,2% (1 506,0)	12,5% (1 720,2)
	3,7%	3,3%	3,2%



Ответственный исполнитель	ГП
Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации	5
Министерство промышленности и торговли Российской Федерации	5
Министерство регионального развития Российской Федерации	4
Министерство экономического развития Российской Федерации	3
Министерство образования и науки Российской Федерации	2
Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации	2
Министерство финансов Российской Федерации	3
Министерство внутренних дел Российской Федерации	1
Министерство иностранных дел Российской Федерации	1
Министерство культуры Российской Федерации	1
Министерство обороны Российской Федерации	1
Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	1
Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации	1
Министерство сельского хозяйства Российской Федерации	1
Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации	1
Министерство транспорта Российской Федерации	1
Министерство энергетики Российской Федерации	1
Министерство юстиции Российской Федерации	1
Росатом	1
Рослесхоз	1
Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков	1
Федеральная служба безопасности Российской Федерации	1
Федеральное агентство по рыболовству	1
Федеральное космическое агентство	1



I. Новое качество жизни			2012*	2013*	2014*
1	Развитие здравоохранения	Минздравсоцразвития России	445,7	397,9	366,1
2	Развитие образования	Минобрнауки России	394,4	375,9	332,6
3	Социальная поддержка граждан	Минздравсоцразвития России	950,7	968,5	999,4
4	Доступная среда на 2011-2015 годы	Минздравсоцразвития России	26,7	26,8	34,6
5	Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения России	Минрегион России	56,4	45,4	42,4
6	Развитие пенсионной системы	Минздравсоцразвития России	2820,8	3083,4	3060,2
7	Содействие занятости населения	Минздравсоцразвития России	71,0	70,4	70,5
8	Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	МВД России	900,4	888,3	889,0
9	Противодействие незаконному обороту наркотиков	ФСКН России	24,9	22,9	23,2
10	Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	МЧС России	191,0	177,9	176,3
11	Культура России	Минкультуры России	85,7	85,1	83,9
12	Охрана окружающей среды	Минприроды России	22,7	23,4	24,3
13	Развитие физической культуры, спорта, туризма и повышение эффективности реализации молодежной политики	Минспорттуризм России	46,5	45,0	33,8

* проект Ф3 о Федеральном бюджете на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов



II. Инновационное развитие и модернизация экономики			2012*	2013*	2014*
14	Развитие науки и технологий	Минобрнауки России	146,2	126,0	84,6
15	Экономическое развитие и инновационная экономика	Минэкономразвития России	151,6	111,5	108,8
16	Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности	Минпромторг России	58,4	47,8	32,6
17	Развитие авиационной промышленности	Минпромторг России	57,5	56,2	42,0
18	Развитие судостроительной промышленности	Минпромторг России	22,3	23,4	22,2
19	Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности	Минпромторг России	25,5	19,4	16,5
20	Развитие фармацевтической и медицинской промышленности	Минпромторг России	9,0	15,7	17,4
21	Космическая деятельность России	Роскосмос	148,1	170,1	180,2
22	Развитие атомного энергопромышленного комплекса	Росатом	107,5	116,9	116,2
23	Информационное общество (2011-2020 годы)	Минкомсвязь России	131,5	120,8	112,4
24	Развитие транспортной системы	Минтранс России	655,8	663,6	666,5
25	Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	Минсельхоз России	163,8	152,5	154,0
26	Развитие рыбохозяйственного комплекса	Росрыболовство	12,2	10,0	10,1
27	Развитие внешнеэкономической деятельности	Минэкономразвития России	71,5	68,7	68,0
28	Воспроизводство и использование природных ресурсов	Минприроды России	54,9	66,1	30,5
29	Развитие лесного хозяйства	Рослесхоз	27,3	29,4	30,4
30	Энергоэффективность и развитие энергетики	Минэнерго России	24,9	9,3	8,7

* проект Ф3 о Федеральном бюджете на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов



III. Обеспечение национальной безопасности			2012*	2013*	2014*
31	Обеспечение обороноспособности страны	Минобороны России	1051,9	1046,3	1028,5
32	Обеспечение государственной безопасности	ФСБ России	7,1	6,7	5,7
IV. Сбалансированное региональное развитие					
33	Региональная политика и федеративные отношения	Минрегион России	150,4	82,4	28,4
34	Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона	Минрегион России	70,0	46,9	16,6
35	Развитие Северо-Кавказского федерального округа	Минрегион России	32,2	12,0	4,5
35''	Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации	Минрегион России	502,4	476,6	467,4
V. Эффективное государство					
37	Управление федеральным имуществом	Минэкономразвития России	22,6	21,8	21,1
38	Управление государственными финансами и государственным долгом	Минфин России	745,5	1078,0	1274,8
39	Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра	Минфин России	2,7	3,0	1,7
40	Внешнеполитическая деятельность	МИД России	58,9	54,4	54,6
41	Юстиция	Минюст России	235,8	235,8	240,9

* проект Ф3 о Федеральном бюджете на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов



Государственные программы РФ : влияние на субъекты РФ

- консолидирование **субсидий** бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках ключевых направлений государственной политики (государственных программ) в сферах совместного ведения с установлением условий и критериев эффективности их предоставления;
- совершенствование механизма распределения **дотаций** (государственная программа Минфина России)