

# Основные направления изменений механизмов финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств

Бусарова Анна Владимировна, к.э.н.,  
начальник Отдела анализа и развития  
бюджетной системы Департамента бюджетной  
политики и методологии

Минфин России



# Финансовый менеджмент в публично-правовом образовании

организация управления  
ограниченными ресурсами  
публично-правового образования

Минфин России





Программа  
Правительства Российской Федерации  
по повышению эффективности  
бюджетных расходов  
на период до 2012 года

+ план ее реализации на 2010 год

***Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года №1101-р***



## Структура Программы

- 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
- 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
- Организация реализации программы



# Российская Федерация - совершенствование среднесрочного финансового планирования

Годовой бюджет				
	t-1	t	t+1	t+2



«Скользящий» трехлетний бюджет					
	t-1	t	t+1	t+2	t+3



## Документы о программах

- ФЦП

Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация

постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»

- ВЦП

Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ

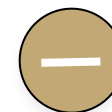
постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239



## Опыт ФЦП



- установлены цели и задачи программы
- рассматриваются варианты достижения цели
- осуществляется анализ ресурсов, необходимых для реализации целей
- устанавливаются объемы финансирования на среднесрочную перспективу
- предусмотрены сроки и этапы достижения цели и выполнения поставленных задач
- инструмент межведомственного взаимодействия

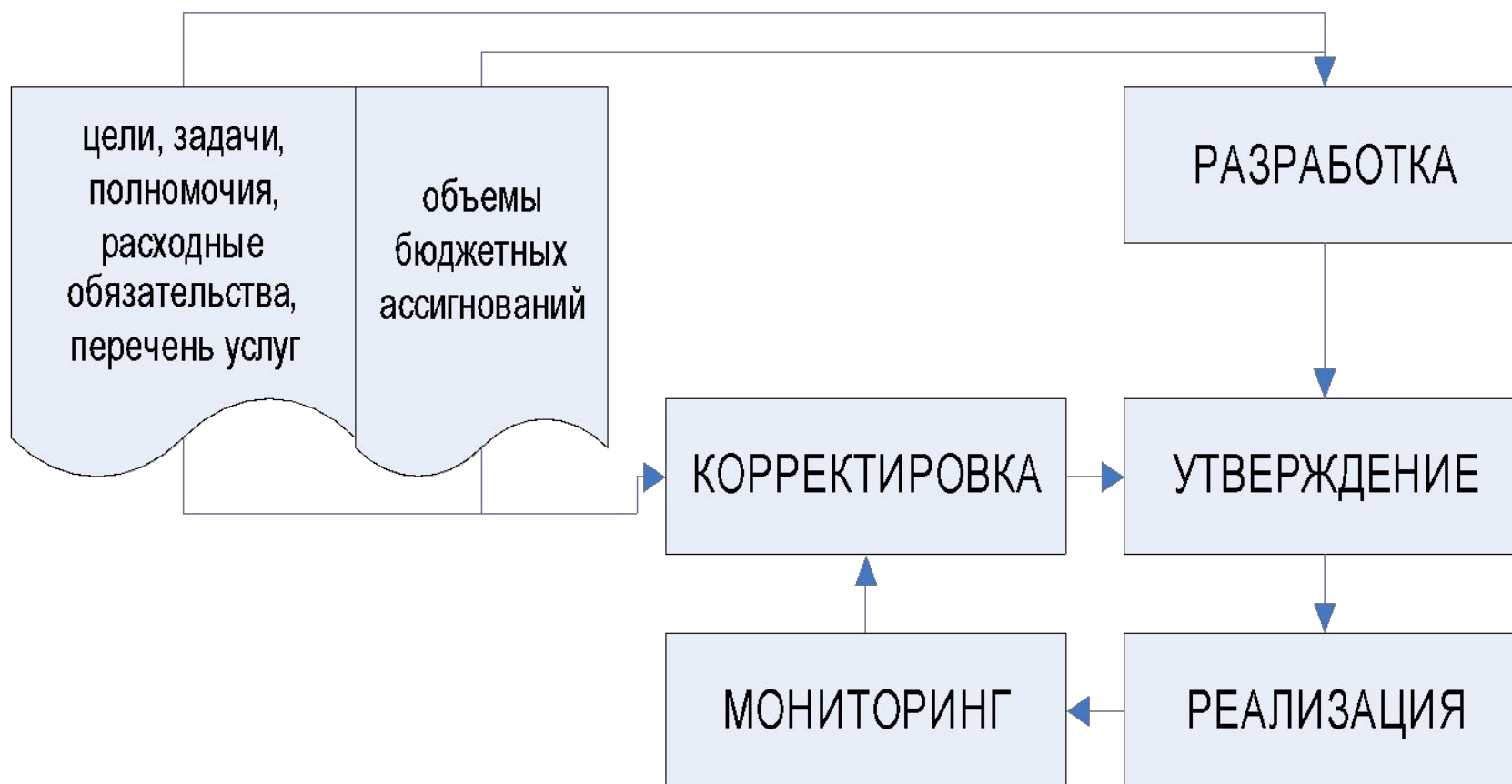


- цели и задачи сформулированы аморфно, без четких индикаторов оценки степени их достижения
- фактические бюджетные ассигнования не соответствуют плановым
- размыта ответственность за реализацию программы





# ВЦП как инструмент управления деятельностью ГРБС







## ВЦП

### Аналитические программы ведомства

- цель, задача, финансирование
- только в Докладе о результатах и основных направлениях деятельности

### Целевые программы ведомства

- полноценная программа из 10 разделов
- может претендовать на доп. финансирование



# Доклады о результатах и основных направлениях деятельности СБП

1. Цели, задачи и показатели деятельности
<i>Приложение 1. Цели и показатели</i>
2. Расходные обязательства и формирование доходов
<i>Приложение 2. Реестр расходных обязательств</i>
<i>Приложение 3. Оценка платежей в федеральный бюджет</i>
3. Бюджетные целевые программы и непрограммная деятельность
<i>Приложение 4. Краткая характеристика бюджетных программ</i>
4. Распределение расходов по целям, задачам и программам
<i>Приложение 5. Распределение средств по целям, задачам и программам</i>
5. Результативность бюджетных расходов



# Новый этап бюджетной реформы в Российской Федерации

Государственные программы  
как основной инструмент повышения эффективности  
бюджетных расходов

***Постановление от 2 августа 2010 г. №588***

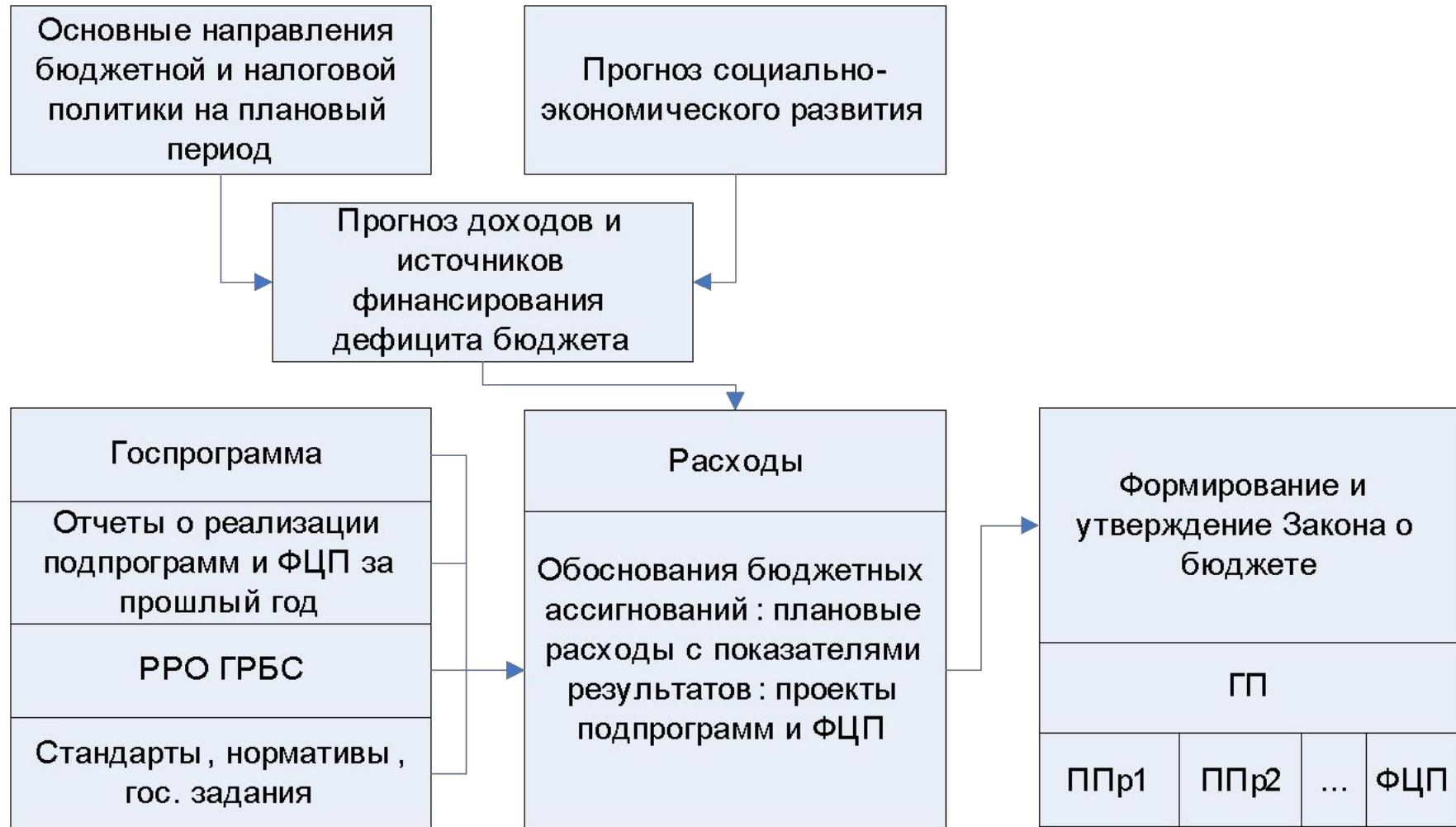
*Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки  
эффективности государственных программ Российской Федерации*



# Государственная программа - основной инструмент финансового менеджмента



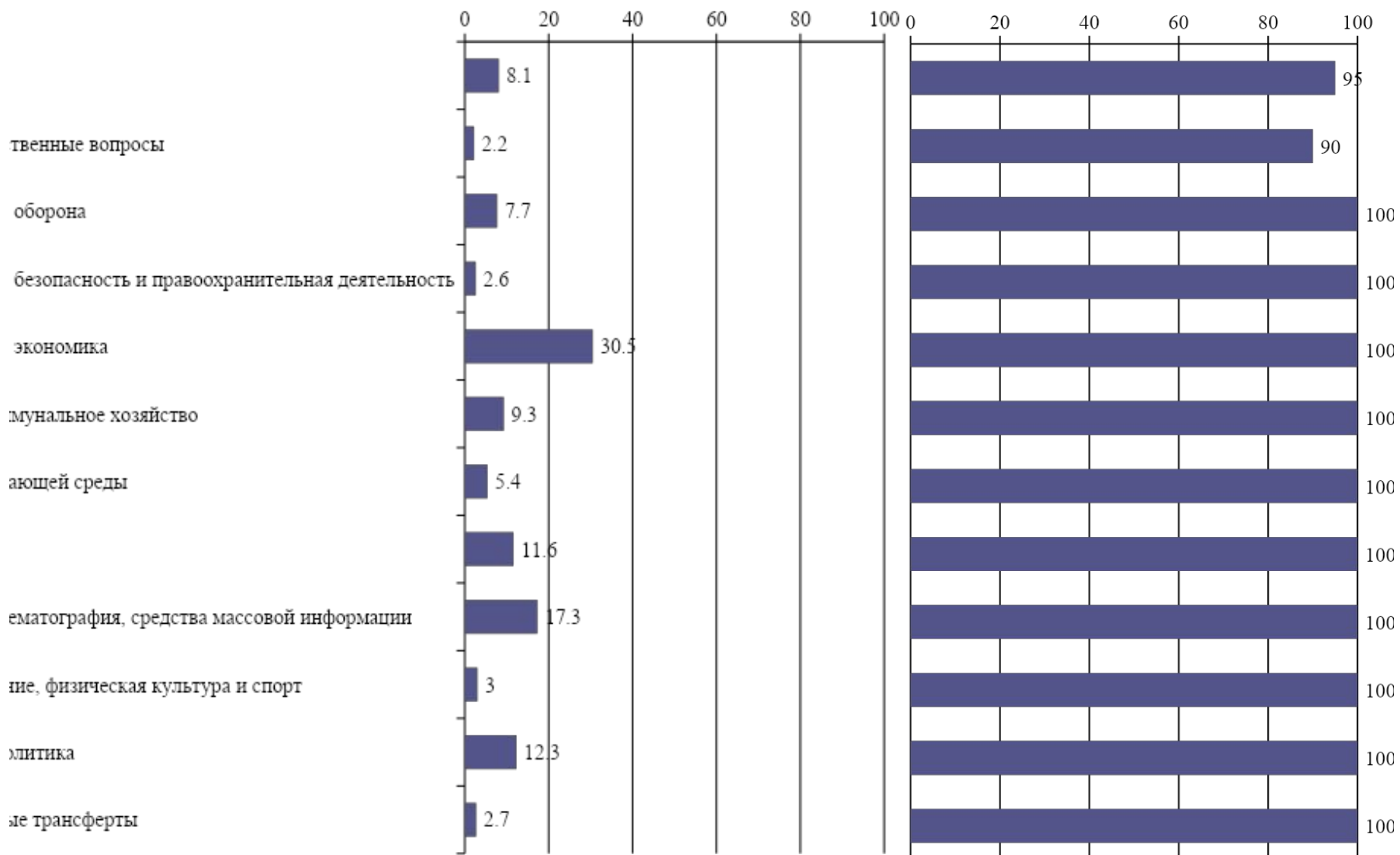
# Бюджетный процесс – финансовый менеджмент на уровне публично-правового образования



# Распространение программного подхода

Доля ФЦП в 2010 году, в %

Планируемая доля ГП, в %



# Государственные программы

## КОНЦЕПЦИЯ ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ (КДР-2020)



## Государственные программы:

1. в основном вытекают из КДР 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 министерством, могут быть «соисполнители», отвечающие за свои подпрограммы
5. федеральные, региональные и муниципальные ГП увязаны друг с другом



## Формирование перечня государственных программ

- **перечень государственных программ** должны быть сформирован **единовременно**, и охватывать большинство расходов и деятельности органов исполнительной власти;
- государственные программы отражают относительно **стабильные направления** государственной политики, внесение **изменений в перечень** реализуемых государственных программ должно быть **исключением**, а не правилом;
- содержание программ и их подпрограмм может **уточняться** исходя из реализуемых приоритетов (в том числе определенных Основными направлениями деятельности Правительства РФ).

**Минэкономразвития России по согласованию с Минфином России готовит проект перечня государственных программ**





## Проект перечня государственных программ

### **Развитие образования - Минобрнауки России**

- Повышение доступности и качества дошкольного образования;
- Повышение доступности и качества общего образования;
- Повышение доступности и качества профессионального образования, поддержка федеральных университетов;
- Повышение доступности и качества дополнительного образования и переподготовки кадров;
- Реализация мероприятий ПНП «Образование»;
- ФЦП "Русский язык" (2011 - 2015 годы)»;
- ФЦП развития образования на 2011-2015 годы.



## **Фундаментальная наука и технологии - Минобрнауки России**

- Повышение эффективности государственной поддержки фундаментальной науки;
- Формирование конкурентоспособного и эффективно функционирующего сектора исследований и разработок;
- Развитие национальных исследовательских университетов;
- Поддержка наукоградов;
- Стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение (Минкомсвязь России)
- ФЦП "Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008 - 2011 годы" (Минпромторг России);
- ФЦП "Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007 - 2012 годы»;
- ФЦП "Научные и научно-педагогические кадры инновационной России" на 2009 - 2013 годы;
- Подпрограммы ФЦП "Мировой океан" (Минэкономразвития России).



## Государственные программы Российской Федерации – влияние на регионы

- консолидировать **субсидии** 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)



# Формат бюджета, сводной бюджетной росписи и бюджетной отчетности

## возможный вариант с 2012 года

сводная бюджетная роспись

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

# Финансовый менеджмент на уровне главного администратора бюджетных средств

организация управления  
администрируемыми ресурсами

Минфин России





# Приказы Минфина России «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента»

от 10 декабря 2007 г. №123н

---

Введена регулярная обязательная оценка качества финансового менеджмента ГРБС в формах:

- ежеквартального мониторинга
- ежегодного мониторинга

от 13 апреля 2009 г. №34н

---

- среднесрочное финансовое планирование (21% в оценке)
- исполнение бюджета по расходам (21% в оценке)
- исполнение бюджета по доходам (7% в оценке)
- учет и отчетность (15% в оценке)
- контроль и аудит (15% в оценке)
- исполнение судебных исков (7% в оценке)
- кадровый потенциал и управление активами (7% в оценке)

**Бюджетные полномочия  
ГРБС ст.158 БК РФ**



**Бюджетные полномочия ГАД  
ст. 160.1 БК РФ**



**Бюджетные полномочия  
ГАИФ ст. 160.2 БК РФ**

## Планирование

- планирование расходов, в т.ч. составление обоснований БА
- ведение РРО
- формирование Г(М)З
- утверждение бюджетных смет подведомственных бюджетных учреждений
- сбор сведений, необходимых для составления проекта бюджета в части администрируемых доходов и по администрируемым источникам финансирования дефицита бюджета

Испол  
нение

Кон  
тро  
ль и  
отч  
етн  
ость

**Бюджетные полномочия  
ГРБС ст.158 БК РФ**



**Бюджетные полномочия ГАД  
ст. 160.1 БК РФ**



**Бюджетные полномочия  
ГАИФ ст. 160.2 БК РФ**

## Исполнение

- |  |  |
|--|--|
| П<br>л<br>а<br>н<br>и<br>р<br>о<br>в<br>а<br>н<br>и<br>е | <ul style="list-style-type: none"> <li>□ обеспечение результативности, адресности и целевого характера использования бюджетных средств (в соответствии с утвержденными БА и ЛБО)</li> <li>□ составление, утверждение и ведение бюджетной росписи, распределение БА и ЛБО по РБС и ПБС</li> <li>□ рассмотрения предложений и формирования изменений ЛБО и сводной бюджетной росписи</li> <li>□ обеспечения контроля за соблюдением получателями субвенций, межбюджетных субсидий и иных субсидий, условий, установленных при их предоставлении</li> <li>□ формирования сведений для составления и ведения кассового плана по администрируемым доходам</li> <li>□ обеспечение адресности и целевого характера использования источников финансирования дефицита бюджета</li> <li>□ распределению БА по подведомственным администраторам источников финансирования дефицита бюджета</li> </ul> |
|--|--|

К  
о  
н  
т  
р  
о  
ль  
и  
о  
т  
ч  
е  
т  
н  
о  
с  
ть





Бюджетные полномочия  
ГРБС ст.158 БК РФ



Бюджетные полномочия ГАД  
ст. 160.1 БК РФ



Бюджетные полномочия  
ГАИФ ст. 160.2 БК РФ

Плани  
рова  
ние

Исполне  
ние

## Контроль и отчетность

- ведение бюджетной отчетности
- организация и осуществление ведомственного финансового контроля в сфере деятельности ГРБС, администрируемых доходов и источников финансирования дефицита бюджета



## Цели, задачи и применение оценки

- Финансовый менеджмент ГРБС - набор процедур, обеспечивающих реализацию бюджетного процесса
- Цель финансового менеджмента - результативность и эффективность управления ограниченными финансовыми ресурсами в рамках установленных ему полномочий
- Возможности применения оценки
  - установление особенностей подготовки обоснований бюджетных ассигнований (в менее подробной/детальной/упрощенной форме) (ст. 165 БК РФ)
  - снижения детализации сводной росписи (ст. 217 БК РФ)
  - различие в порядке доведения предельных объемов финансирования (ст. 226.1 БК РФ)
  - упрощение порядка санкционирования расходов (ст. 219 БК РФ)
  - материальное или другое поощрение



## Результаты оценки качества финансового менеджмента по итогам 2009 года

Наименование показателя	Средняя оценка	Комментарии о разбросе значения вокруг среднего
<b>Среднесрочное финансовое планирование</b>	<b>0,31 из 1</b>	<b>Разброс оценок незначителен</b>
<b>Исполнение бюджета по расходам</b>	<b>0,67 из 1</b>	<b>Разброс оценок незначителен</b>
<b>Исполнение бюджета по доходам</b>	<b>0,51 из 1</b>	<b>Сильный разброс значений оценок</b>
<b>Учет и отчетность</b>	<b>0,40 из 1</b>	<b>Разброс оценок незначителен</b>
<b>Контроль и аудит</b>	<b>0,52 из 1</b>	<b>Сильный разброс значений оценок</b>
<b>Исполнение судебных актов</b>	<b>0,73 из 1</b>	<b>Разброс оценок незначителен</b>
<b>Кадровый потенциал (Ф-Э)</b>	<b>0,44 из 1</b>	<b>Сильный разброс значений оценок</b>
<b>Управление активами</b>	<b>0,30 из 1</b>	<b>Сильный разброс значений оценок</b>

## Повышение эффективности бюджетных расходов на уровне отраслей

Рассмотреть отраслевые направления реформы в процессе подготовки государственных программ

Утверждение методических рекомендаций по разработке и реализации ведомственных планов (программ) повышения эффективности использования бюджетных ассигнований

Утверждение отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов и качества финансового менеджмента





## Повышение эффективности бюджетных расходов на уровне отрасли

- оптимизация расходных обязательств
- внедрение программно-целевых методов бюджетного планирования – разработка и реализация государственных программ
- оптимизация функций государственного управления (административная реформа)
- повышение эффективности управления государственной собственностью
- повышение эффективности предоставления государственных услуг/ работ - реализация 83-ФЗ
- совершенствование системы закупок
- повышение качества финансового менеджмента
- информатизация и открытость деятельности
- ...

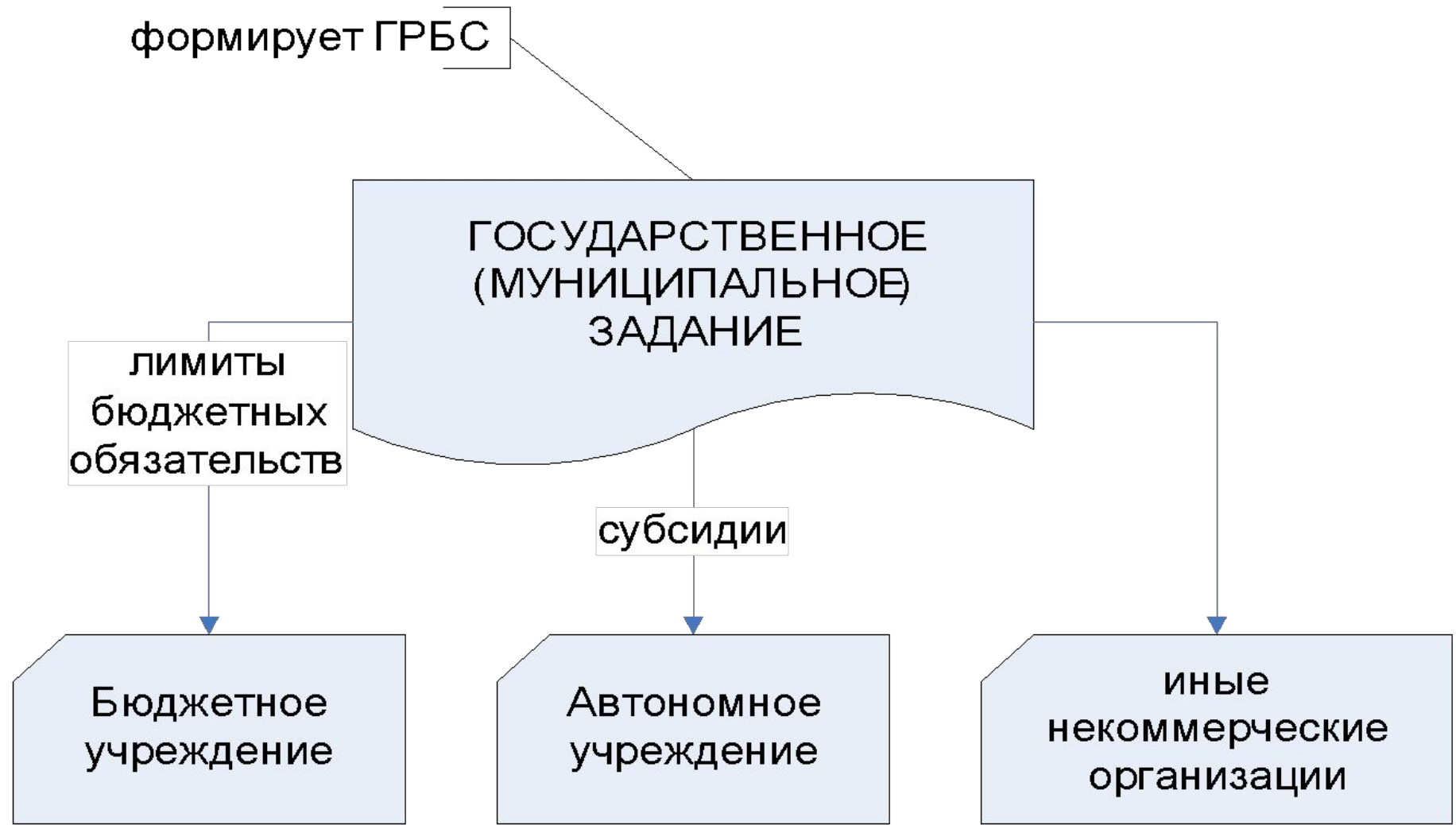
# Программно-целевые инструменты на уровне взаимоотношения с учреждениями в отрасли

Государственные задания  
Нормативы затрат

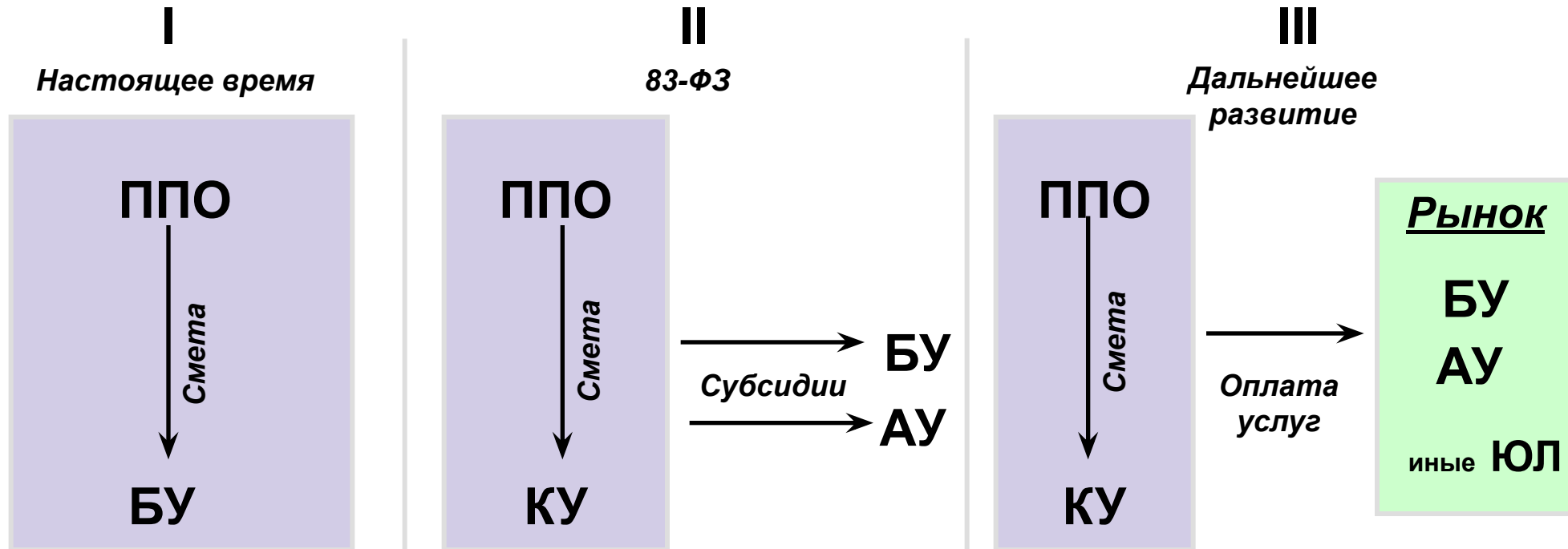
Минфин России



# Государственное (муниципальное) задание – до 83-ФЗ



# Бюджетные и казенные учреждения



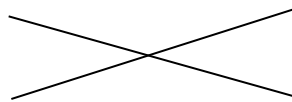
<b>ППО</b>	- Публично-правовое образование	<b>БУ</b>	- Бюджетное учреждение
<b>КУ</b>	- Казенное учреждение	<b>иные ЮЛ</b>	- Иные юридические лица
<b>РЫНОК</b>	- Рынок		





## Цель введения государственного (муниципального) задания

- «контракт» на оказание услуг (проведение работ)
- «трансляция» целей, задач, показателей ГРБС на подведомственную сеть
- инструмент выполнения целевых программ
- инструмент планирования бюджетных ассигнований
- используется при составлении сметы (КУ) и определения объема субсидий (БУ, АУ)
- ~~выписка из РРО~~
- показатели, характеризующие ~~состав~~, качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ)
- порядок контроля за исполнением
- требования к отчетности об исполнении
- + для услуг физическим лицам
- категории потребителей
- порядок оказания
- предельные цены (тарифы)



в соответствии с 83-ФЗ

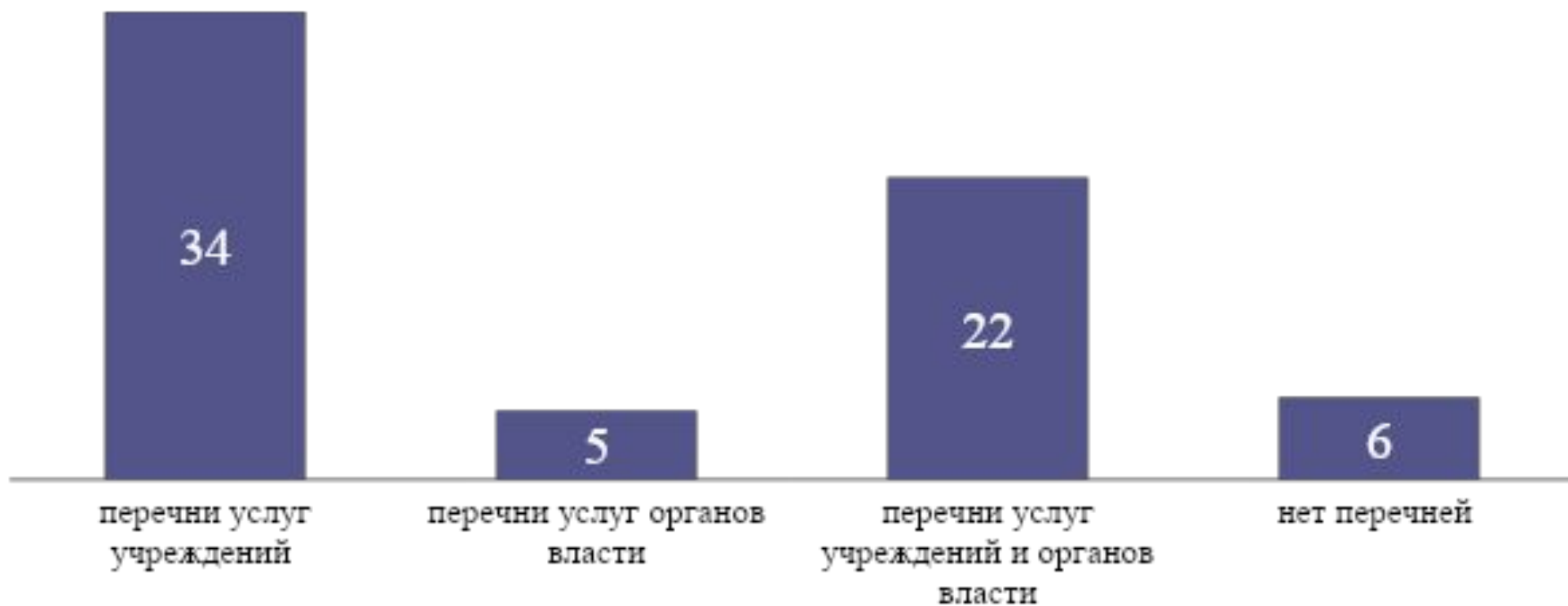


## Основные параметры услуг для формирования задания

- Перечень услуг
- Стандарты качества государственных услуг
  - не менее 25 субъектов РФ
  - не менее 40 муниципальных образований в 29 субъектах РФ



## Перечни государственных услуг в целях формирования государственных заданий - весна 2010 года



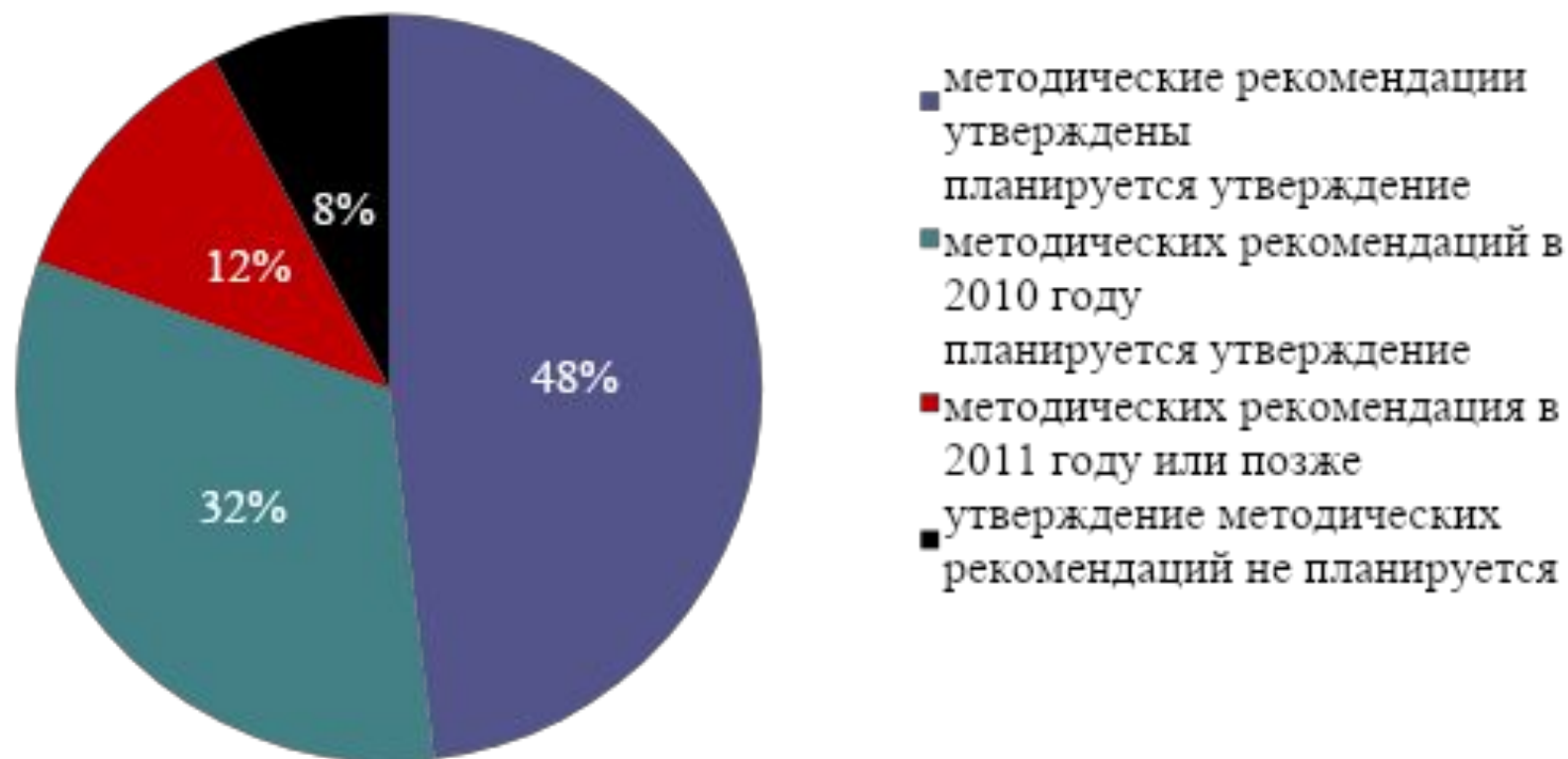


**Количество учреждений, которым  
утверждены государственные задания  
наиболее развитые сферы  
на 01.04.2010 г.**



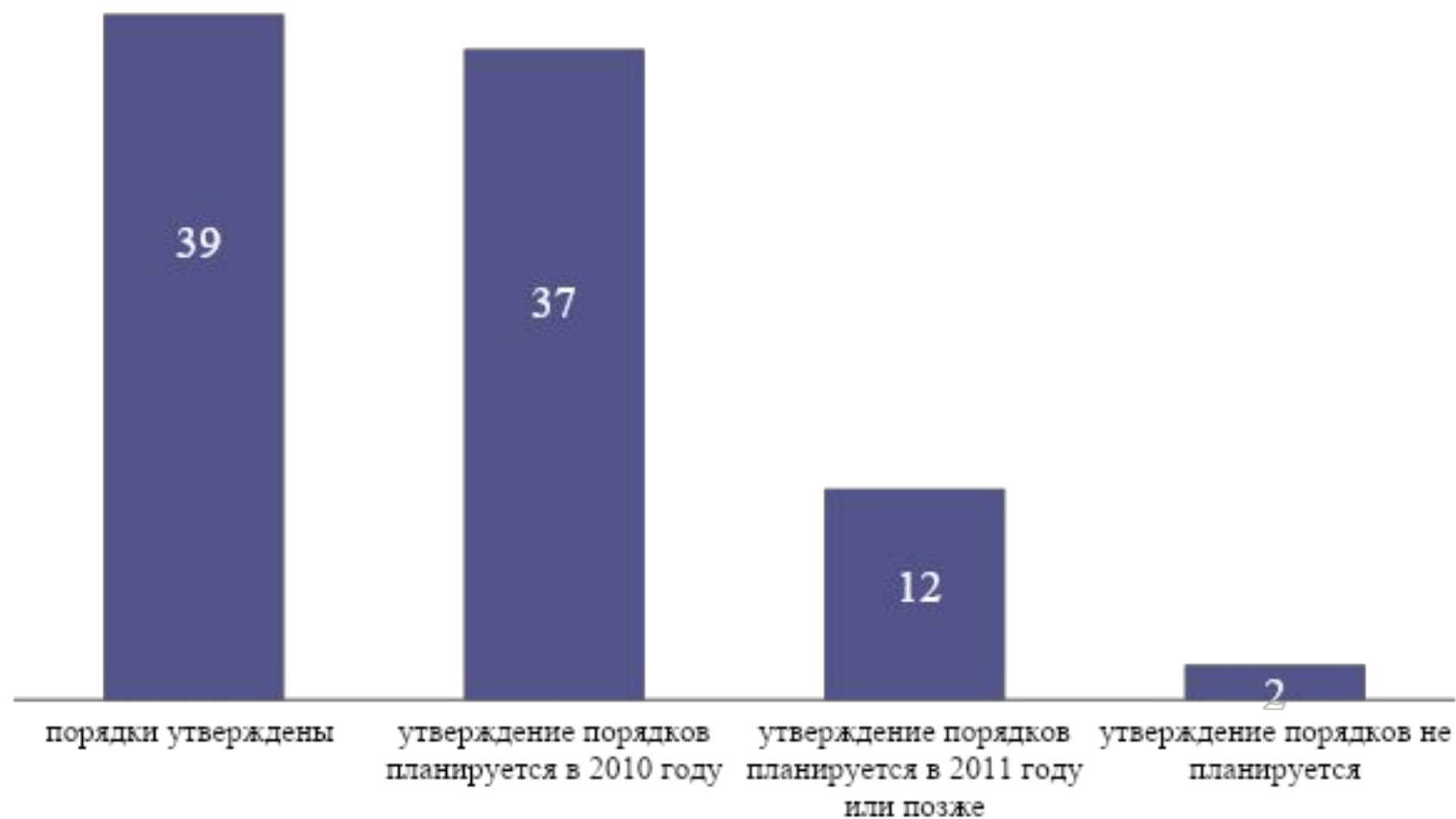
Образование	6307
Социальная защита	3219
Здравоохранение	2612
Культура	1144
Иные учреждения	959
Занятость населения	851
Ветеринария	700
Физическая культура и спорт	357
Средства массовой информации	197
Молодежная политика	76
Сельское хозяйство	58
Дорожное хозяйство	49
Транспорт	42
Наука	20

## Методические рекомендации по разработке порядков определения нормативов затрат





## Порядки определения нормативов и/или непосредственно нормативы затрат





## Более подробная информация

- <http://info.minfin.ru/>
- Государственные задания и нормативы затрат в субъектах РФ и муниципальных образованиях

Раздел [Бюджетная система](#) **Бюджетная система // [Бюджеты субъектов РФ](#)** **Бюджетная система // [Бюджеты субъектов РФ](#)** // [Информация об установлении государственных заданий](#)

<http://info.minfin.ru/goszadinfo.php>



## Контакты

Отдел анализа и развития бюджетной системы  
Департамента бюджетной политики и методологии

Бусарова Анна Владимировна тел. (495) 987-91-76

[abusarova@minfin.ru](mailto:abusarova@minfin.ru)