

Валерий ГОРЕГЛЯД

ПРОГРАММНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ

В статье анализируются результаты проведенной Счетной палатой РФ оценки практики повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. Выявляются основные причины, снижающие эффективность бюджетных расходов. Ставится вопрос о взаимосвязи качества программного бюджетирования с качеством стратегического планирования развития экономики РФ.

Ключевые слова: бюджетные расходы, государственные программы, государственные услуги, муниципальные услуги, программное бюджетирование, стратегическое планирование, Счетная палата РФ

В непростых условиях современного развития мирового сообщества особенно важно понимание, что финансовая политика государства — это система ценностей, государственно-управленческих мер, решений и действий, направленных на достижение целей экономического развития. И в этой системе в роли своеобразного стабилизатора децентрализованных финансов выступают общегосударственные финансы, посредством которых экономическая деятельность государства интегрируется в кругооборот материальных и денежных средств. Поэтому сегодня российская бюджетная политика формируется в диапазоне *поиска компромисса* в решении, по сути, трех разных задач:

- формирования бюджета, обеспечивающего долгосрочную макроэкономическую стабильность;
- формирования бюджета модернизации и развития;
- формирования бюджета, обеспечивающего социальную стабильность.

Решить эти три задачи одновременно и эффективно сложно. Это действительно разные задачи. В данной ситуации необходимо решать не задачу расширения финансирования по конкретным сферам, а задачу *качественного реформирования бюджетной системы, качественного повышения эффективности бюджетных расходов.*

Суть проводимой бюджетной реформы заключается в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами». Поэтому в основе новой организации бюджетного процесса в России лежит концепция, ориентированная на повышение ответственности и расширение самостоятельности участников бюджетного процесса в рамках *четких среднесрочных ориентиров.*

В этой связи остановлюсь на нескольких наиболее значимых проблемах, которые были выявлены в ходе проведения Счетной палатой РФ экспертно-аналитического мероприятия «Подготовка промежуточного сводного аналитического доклада по реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года».

I

В «Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов до 2012 года» главной целью признана задача достижения долгосрочных целей социально-экономического развития Российской Федерации в условиях адаптации бюджетной системы страны к замедлению темпов роста бюджетных доходов. Это, безусловно, увеличивает актуальность разработки и реализации системы мер по повышению эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также по модернизации управления общественными финансами, поскольку данные меры — значимые резервы пополнения бюджета.

В качестве основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов принят программно-целевой принцип организации деятельности органов исполнительной власти путем *создания условий* для интеграции стратегических целей (и мер по их достижению) в рамках долгосрочных целевых программ. Это предполагает формирование механизмов решения восьми основных задач.

Первая задача. Четкое определение сфер ответственности как публично-правовых образований, так и органов государственной власти и органов местного самоуправления соответствующих публично-правовых образований.

Вторая задача. Обеспечение более тесной увязки стратегического и бюджетного планирования и целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей.

Третья задача. Повышение роли федерального бюджета в решении вопросов модернизации и инновационного развития российской экономики.

Четвертая задача. Создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по обеспечению государственных (муниципальных) услуг.

Пятая задача. Формирование механизмов стимулирования участников бюджетного процесса к повышению эффективности бюджетных расходов и проведению структурных реформ.

Шестая задача. Рост качества финансового управления в общественном секторе (в т.ч. путем адаптации инструментов корпоративного менеджмента).

Седьмая задача. Повышение уровня прозрачности и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления (в т.ч. за счет внедрения требований к публичности показателей их деятельности).

Восьмая задача. Обеспечение более тесной увязки количества и состава имущества, находящегося в собственности публично-правовых образований, с полномочиями органов государственной власти и местного самоуправления.

Результаты мероприятия, проведенного Счетной палатой, свидетельствуют, что более 93% главных распорядителей бюджетных средств *разработали и утвердили* нормативно-правовую базу в части мер по совершенствованию разграничения полномочий и организации деятельности публично-правовых образований и по оптимизации сети действующих федеральных учреждений и совершенствованию их организационно-правовых форм.

II

Оптимизация сети действующих федеральных учреждений и совершенствование их организационно-правовых норм в 2010 г. и за 9 месяцев 2011 г. осуществлялась по следующим направлениям (см. табл. I).

Т а б л и ц а 1

Оперативные данные о процессе оптимизации сети действующих федеральных учреждений в МЧС, Минприроды, Росрезерве

Оптимизация сети действующих федеральных учреждений и совершенствование их организационно-правовых форм:	2010 г.	9 месяцев 2011 г.
а) создано новых учреждений всего, в т.ч.:	325	388
- бюджетных	193	370
- казенных	128	18
- автономных	2	
б) ликвидировано учреждений всего, в т.ч.:	9	76
- бюджетных	9	21
- казенных		
- автономных		
в) реорганизовано действующих бюджетных учреждений всего, в т.ч. путем:	160	49
- слияния	26	8
- присоединения	128	41
- разделения	1	
г) изменен тип действующих федеральных учреждений всего, в т.ч.:	14	729
- бюджетные в автономные	10	6
- бюджетные в казенные	1	387
- казенные в бюджетные		55
- казенные в автономные		
- автономные в бюджетные		
- автономные в казенные		
Всего по пунктам а.б.в.г	508	1242

Примечание: отдельные данные по строкам «всего» не совпадают с расшифровками, т.к. часть ГРБС не детализировала данные.

В 2010 г. основной формой оптимизации бюджетной сети было создание новых учреждений (325 учреждений, из которых в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации создано 169

учреждений и 130 учреждений — в Федеральном агентстве по государственным резервам) и реорганизация действующих бюджетных учреждений (160 учреждений). В 2011 г. основной формой оптимизации действующих федеральных учреждений стало изменение их типа (729 учреждений) и создание новых учреждений (388 учреждений).

Из 729 измененных типов учреждений 300 относятся к МЧС (в 2011 г. 300 бюджетных учреждений МЧС переведены в статус казенных). Из 388 новых учреждений 172 новых учреждения были созданы в 2011 г. Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и 161 учреждение — в Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Вместе с тем в 2010 г. было вновь создано только 2 автономных учреждения, но 10 бюджетных организаций стали автономными, в 2011 г. переведены в статус автономных 6 бюджетных организаций.

В 2011 г. по сравнению с 2010 г. значительно возросло число ликвидированных учреждений (76 учреждений в 2011 г. против 6 учреждений в 2010 г.). Однако процессы оптимизации сети подведомственных учреждений, совершенствование их организационно-правовых форм и реорганизация осуществляются в различных главных распорядителях бюджетных средств (далее — ГРБС) с разной степенью интенсивности, поскольку они зависят от особенностей деятельности, характера выполняемых функций и структуры ГРБС. При этом эффективность программных расходов государства во многом определяется изменением их структуры *в пользу программ*, направленных на развитие инфраструктуры, поддержку технологического рывка в промышленности и развитие инновационных наукоемких отраслей, таких как авиационно-космический комплекс и электроника.

Счетной палатой установлено, что *практически сформирована* нормативная и методологическая основа для разработки государственных программ Российской Федерации. В рамках перехода к программному бюджету федеральные органы исполнительной власти осуществляют разработку 40 госпрограмм в соответствии с перечнем, утвержденным распоряжением Правительства от 11 ноября 2010 г. № 1950-р¹.

Все государственные программы распределены по пяти блокам: «Новое качество жизни» (13 программ), «Инновационное развитие и модернизация экономики» (17 программ), «Обеспечение национальной безопасности» (2 программы), «Сбалансированное региональное развитие» (4 программы) и «Эффективное государство» (5 программ). Это соответствует стратегическим направлениям социально-экономического развития страны, сформулированным в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., а также в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г.

Всего на дату окончания контрольных мероприятий Счетной палаты Правительством Российской Федерации *утверждены только три государственные программы* (7,5% от запланированного объема).

¹ С учетом изменений, внесенных распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2011 г. № 970-р об исключении п. 36 «Организация и проведение Олимпийских игр 2014 года и развитие горноклиматического курорта в г. Сочи».

III

Одна из основных задач разработки программных инструментов — увязка приоритетов бюджетной политики и институциональных преобразований для достижения целей социально-экономического развития страны.

Как показал анализ, система целевых показателей государственных программ *окончательно не сформирована*. Кроме того, на этапе формирования программного бюджета можно выделить ряд *существенных проблем и противоречий в системе стратегического планирования социально-экономического развития страны*, оказывающих негативное влияние на уровень сбалансированности, обоснованности, результативности и эффективности бюджетных расходов.

Так, формирование государственных программ осуществляется в ситуации незавершенности корректировки Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., реализуемой по поручению Председателя Правительства Российской Федерации. Подготовленные Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» при Правительстве Российской Федерации и Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (с участием сформированной в этих целях 21 экспертной группы) предложения по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. находятся в стадии рассмотрения и обсуждения.

Но самое главное то, что до настоящего времени *отсутствуют законодательные основы* системы стратегического планирования, во-первых, обеспечивающие упорядочение и согласованность разрабатываемых документов.

Во-вторых, определяющие экономико-правовые механизмы координации деятельности по достижению стратегических целей социально-экономического развития России.

В-третьих, устанавливающие ответственность субъектов государственного стратегического планирования.

В-четвертых, предусматривающие формы постоянного контроля достижения как промежуточных, так и стратегических целей.

Следует признать, Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» *не отвечает требованиям времени*, а проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» находится на стадии разработки. Переход к программному бюджету и формирование государственных программ осуществляются в условиях:

- отсутствия стратегических ориентиров;
- несформированности нормативной правовой базы;
- роста внешних рисков и потенциального роста дефицита ресурсов для покрытия возможных потерь в результате реализации внешних рисков.

Это тормозит обеспечение сбалансированности и согласованности стратегического и бюджетного планирования на основе комплексной и непротиворечивой системы целей социально-экономического развития страны.

Еще одна проблема, которая выявилась в ходе проверки Счетной палатой исполнения «Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов до 2012 года», связана с организацией и повышением эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг.

IV

Текущее состояние работы по разработке, изменению и утверждению административных регламентов можно охарактеризовать как удовлетворительное. Анализ представленной информации показал, что большинством ГРБС (81%) утверждены ведомственные перечни государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в их ведении федеральными государственными учреждениями. Некоторыми министерствами (Минздравсоцразвития РФ, Минспорттуризма РФ, Минобрнауки РФ, Минтранс РФ) утверждены базовые (отраслевые) перечни государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями в установленной сфере деятельности. Многими из проверенных ГРБС (28%) также утверждены перечни показателей качества, включая показатели, характеризующие как процесс, так и результат предоставления государственной услуги, хотя законодательство напрямую императивно не обязывает ГРБС устанавливать показатели качества и доступности государственных услуг. Правовое регулирование в этой части сводится к утверждению формы государственного задания, включающей показатели качества.

Однако перевод федеральных государственных учреждений на финансовое обеспечение государственных заданий в форме субсидий планировался 1 января 2012 г. Поэтому процесс формирования показателей качества государственных услуг в проверенных ГРБС находится в *промежуточной стадии*. По этой причине в числе утвержденных различными ГРБС показателей качества имеют место как характеризующие качество результата предоставления государственной услуги, так и характеризующие процесс и условия оказания государственной услуги.

Среди *типовых показателей качества*, предоставления услуги, указываются неформализуемые показатели², а также отдельные количественные показатели³.

Порядок определения нормативных затрат на оказание государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных бюджетных учреждений утвержден в 53% проверенных ГРБС, представивших информацию. В то же время в соответствии с п.7 Постановления Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 671 главные распорядители средств федерального бюджета, в ведении которых находятся федеральные казенные учреждения, и федеральные органы, осуществляющие функции и полномочия учредителя федеральных бюджетных или федеральных автономных учреждений, должны были утвердить по согласованию с Министерством финансов и Министерством экономического

² Например, «соответствие стандартам и другим нормативно-правовым актам», «своевременность», «полнота».

³ Здесь типичными являются: «количество рассмотренных заявлений», «площадь обслуживания», «трудозатраты» и иные трудно соотносимые с содержанием понятия «качество» показатели.

развития порядок определения нормативных затрат на оказание государственных услуг, а также нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений в срок до 1 декабря 2010 г.

Особо следует остановиться на оценке структуры цены платных государственных услуг.

У

Проверки Счетной палаты показали, что в 60% ГРБС, представивших запрашиваемую информацию, выполнена обязанность по утверждению порядков определения платы и предельных цен (тарифов) для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федеральных бюджетных учреждений, оказываемые ими сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания. В структуре цены платных государственных услуг, как можно заключить из представленных двумя ГРБС (Министерством спорта, туризма и молодежной политики, Федеральным агентством специального строительства) материалов, наибольший удельный вес занимают расходы на оплату труда и на содержание имущества, т.е. услуги, которые будут предоставляться *практически по себестоимости* (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Примерная структура цены платных государственных услуг

	Вид расходов в структуре цены платной услуги	Доля вида расходов в цене (в среднем по 7 государственным услугам), в %
1	Коммунальные расходы	4,5
2	Работы, расходы по содержанию имущества	12,5
3	Оплата труда, в т.ч. административно-хозяйственного	58,0
4	Прочие работы, расходы	25,0
5	Прибыль	0,0–6,0

В ходе контрольных мероприятий Счетной палаты осуществлялась также оценка хода работ, проводимых главными распорядителями средств федерального бюджета, по оптимизации функций государственного управления и повышения эффективности их обеспечения.

УІ

В качестве основных мер по оптимизации функций государственного управления и повышения эффективности их обеспечения проверяемыми объектами указаны следующие группы мероприятий:

- ежегодная инвентаризация бюджетных обязательств в рамках подготовки проектных показателей на очередной финансовый год;
- создание нормативной базы по противодействию и профилактике коррупционных и иных правонарушений;

- повышение информационной открытости, развитие информационных ресурсов ГРБС в сети Интернет;
- оптимизация численности государственных гражданских служащих и повышение качества и конкурентоспособности системы трудовых отношений в сфере государственного управления (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

**Оптимизация численности государственных служащих в федеральных
ведомствах в 2010–2011 гг.**

Наименование ведомства	2010	На 1.10.2011	Изменение, в %
Министерство экономического развития	1753	1706	-2,7
Министерство иностранных дел	3564	3486	-2,2
Министерство связи и массовых коммуникаций	459	436	-5,0
Министерство юстиции	4096	3866	-5,6
Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	МЧС России были подготовлены предложения о нецелесообразности уменьшения численности центрального аппарата и территориальных органов		
Министерство природных ресурсов и экологии	450	437	-2,9
Министерство сельского хозяйства	752	638	-15,2
Министерство транспорта	509	506	-0,6
Министерство промышленности и торговли	1075	1025	-4,7
Министерство энергетики	476	405	-14,9
Министерство культуры	335	318	-5,1
Министерство спорта, туризма и молодежной политики	285 (380)	295 (361)	3,5
Министерство регионального развития	848	806	-5,0
Министерство здравоохранения и социального развития	732 (987)	829 (957)	13,3
Федеральная налоговая служба	1 620 781	1 471 711	-9,2

Примечание: в скобках указана штатная численность.

Плановая оптимизация численности государственных служащих федеральных ведомств проводится в рамках, определенных Постановлением Правительства РФ от 28 января 2011 г. № 39 «О предельной численности и фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти». По итогам контрольных мероприятий выявлено, что отдельные ведомства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент, *не производили оптимизации численности работников* по количественной схеме, изложенной в

Указе Президента Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 1657 «Об оптимизации численности федеральных государственных служащих и работников федеральных государственных органов».

В соответствии с пунктом 2 Указа предложения о сокращении в 2011–2013 гг. предельной численности федеральных государственных гражданских служащих и работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, должны были быть подготовлены Правительством. В части указанных ведомств изменение предельной численности устанавливается отдельными указами Президента. Поэтому оценить ход реализации мероприятий по оптимизации численности по всем ведомствам невозможно в связи с отсутствием нормативно установленных целевых количественных ориентиров⁴.

Отметим также, что на период 2011–2013 гг. предложения по оптимизации расходов на 20% на обеспечение деятельности в связи с сокращением предельной численности работников центральных аппаратов и территориальных органов исполнительной власти *не разрабатывались*. Как показывают итоги проверки, в отдельных ведомствах (Министерстве спорта, туризма и молодежной политики, Федеральной службе по тарифам, Министерстве здравоохранения и социального развития) с 2010 г., на фоне планового сокращения штатной численности, отмечается *рост фактической численности* работников.

УП

Особо важная проблема, которая решается в ходе реализации «Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов до 2012 года», — рост качества финансового управления в общественном секторе (в т.ч. путем повышения прозрачности и подотчетности деятельности органов государственной власти за счет активизации внутреннего финансового контроля).

По данным Счетной палаты, на 1 января 2011 г. у 43 главных распорядителей средств федерального бюджета (39,4% общего количества) *отсутствовали* утвержденные ведомственные стандарты и методики проведения внутреннего государственного финансового контроля. В ряде министерств, агентств и служб не было разработанных и утвержденных планов контрольной деятельности. Соответственно, ими *не проводились проверки* использования средств федерального бюджета и государственной собственности подведомственными организациями и учреждениями, а также не в полном объеме принимались меры по устранению выявленных нарушений.

Структурные подразделения внутреннего государственного контроля *не созданы* в 41 главном распорядителе средств федерального бюджета. Одной из главных причин называется отсутствие в штатной структуре

⁴ Так, численность работников центрального аппарата и территориальных органов Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков на 1 января 2010 г., на 1 января 2011 г. и на 1 октября 2011 г. не изменилась и составила 9385 чел. Отказ от сокращения фактической численности государственных служащих в отдельных ведомствах объясняется наличием вакантных ставок. За счет их упразднения штатная численность и приводилась в соответствие с целевыми установками о сокращении 5% служащих до 31 марта 2011 г.

органов необходимых должностных единиц. При этом к 1 октября 2011 г. более чем в 80% ГРБС произвели плановые сокращения численности государственных служащих в соответствии с требованиями, установленными Указом Президента. Но проверки, например, региональных подразделений осуществляются зачастую специально создаваемыми временными рабочими группами из числа сотрудников штатных подразделений центральных аппаратов. Основаниями для проведения проверок были приказы и распоряжения руководителей органов государственной власти⁵.

Итог оказался небезынтересным.

Сравнительный анализ результатов оценки Счетной палатой уровня развития внутреннего контроля в главных распорядителях бюджетных средств и аналогичного рейтинга Минфина России в части оценки группы показателей «контроль и аудит» выявил *существенные расхождения итоговых результатов оценки* ведомств. Достаточно сказать, что из 10 лидеров по версии Минфина лишь половина была отнесена к категории с результатами «выше средних» в соответствии с методикой Счетной палаты, основанной на анализе восьми показателей. Положительные оценки Минфина и Счетной палаты совпали только в отношении Федерального казначейства, ФНС, ФМС, Сибирского отделения РАН, МЧС России.

Завершая статью, отметим, что основными проблемами при внедрении методов программного бюджетирования остаются *непоследовательность*, а также *неполнота законодательных решений*, принимаемых в этой сфере. Следствием такой ситуации может стать повышение коррупционных рисков в результате:

- разрушения традиционной системы контроля за расходованием бюджетных средств;
- опережающего формирования новой системы контроля за объемами и качеством предоставляемых бюджетных услуг;
- отсутствия реальной конкуренции на рынке их предоставления.

В этой связи *необходима нейтрализация* достаточно высокого уровня риска подмены механизмов достижения долгосрочных целей развития использованием краткосрочных инструментов достижения промежуточных целей. Такая подмена весьма вероятна в условиях, когда переход к практике стратегического планирования происходит, во-первых, в условиях потери культуры стратегического планирования. Во-вторых, при отсутствии институтов выработки, согласования и корректировки стратегических целей со среднесрочными и краткосрочными целями и способами их достижения. В-третьих, в ситуации кризисной дестабилизации мировой экономики и высокой степени интеграции в нее России, что обуславливает зависимость ее экономики от изменений конъюнктуры мировых рынков товаров и финансовых инструментов.

⁵ Один из примеров такой практики – финансовая инспекция Спецстроя России, которая руководствуется Методическими рекомендациями о порядке организации и проведения контрольных мероприятий, включающими классификатор основных нарушений и недостатков, и подчиняется непосредственно директору Спецстроя России. Контрольно-ревизионные отделы созданы в Минспорттуризме, Минкультуры России, МИД России; в форме управления внутреннего финансового контроля – в РАН, МЧС, ФМС, ФСКН (Контрольно-ревизионная инспекция).