

Евгений БУШМИН

ПРОГРАММНОЕ БУДУЩЕЕ РОССИЙСКОГО БЮДЖЕТА

К настоящему времени опыт формирования программного бюджета уже имеет ряд государств, и в России осуществляется переход к формированию бюджета в программном формате. Это дает возможность и перехода к программному принципу организации деятельности органов государственной власти. В будущем государственные программы должны стать важным элементом системы управления и способом увеличения эффективности бюджетных расходов.

В статье раскрыты и исследованы выявленные недостатки разработки и реализации государственных программ и программного бюджета в целом. По результатам предложен ряд мер, направленных на оптимизацию процесса перехода к программному бюджету, в т.ч. меры, направленные на совершенствование методологических подходов к формированию государственных программ РФ; меры в части оптимизации бюджетных механизмов и достижения более полной интеграции процессов формирования проекта бюджета и государственных программ РФ. Их реализация позволит создать условия для повышения качества бюджетного планирования, эффективности, гибкости и результативности использования бюджетных средств.

Ключевые слова: государственные программы Российской Федерации, меры по оптимизации перехода к программному бюджету, программные инструменты управления, программный бюджет, программный принцип организации деятельности органов государственной власти

Важнейшей задачей, стоящей сегодня перед российским бюджетом, является освоение и внедрение программных принципов его формирования и исполнения. Задача сложная, требующая как изучения мирового опыта, так и учета российской специфики. В этой связи интересным представляется тот факт, что по результатам исследования ОЭСР, Россия находится на 4-м месте по индексу практики среднесрочного бюджетного планирования и на 5-м — по индексу бюджетирования по результатам (среди 33 стран), демонстрируя в этой части показатели, опережающие все страны «Большой семерки» и превосходящие средний уровень стран ОЭСР¹. Все это позволяет с оптимизмом смотреть на будущее программного бюджетирования в России.

¹ URL: <http://oecd.ru/statistic.html>.

Программный бюджет: мировой опыт и российские реалии

Практика формирования государственного бюджета программного типа характерна сегодня для многих развитых и развивающихся государств. Интересным представляется опыт таких стран, имеющих наиболее богатый в этом отношении опыт, как Швеция, США, Канада, Франция.

Так, бюджет *США* структурирован по функциям (их количество равно 22), выделенным по направлениям деятельности². Каждое направление реализуется одним ведомством и включает все расходы на осуществление выделенных функций. К наиболее значимым из выделяемых функций относятся: наука, технологии, космические исследования, сельское хозяйство, природные ресурсы и охрана окружающей среды, торговля и кредитование бизнеса.

Программный бюджет *Швеции* включает 27 направлений³, в т.ч.: экономика и государственные финансы; здравоохранение и медицинская помощь, социальные услуги; рынок труда; региональное развитие; защита окружающей среды; сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство; промышленность и торговля; вклад в Европейское сообщество. Данная структура в целом стабильна и в 2014 г. в сравнении с 2008 г. практически не претерпела изменений. Как и в США, каждое направление реализуется ответственным ведомством.

Во *Франции* структура программного бюджета более сложная. Он разделен на так называемые миссии, в рамках которых выделяются программы, соответствующие более детальным направлениям расходов. Так, в бюджете на 2014 г. выделено 137 программ, сгруппированных в 31 миссию. В числе прочих определены следующие миссии:

- сельское хозяйство, пищевая промышленность, лесная промышленность и проблемы сельской местности;
- общественное содействие развитию;
- экология, устойчивое развитие и устойчивая мобильность;
- школьное обучение;
- экономика;
- труд и занятость;
- социальная помощь и пенсии;
- солидарность, интеграция и равенство возможностей⁴.

При этом каждая из миссий (в большинстве случаев являющихся межминистерскими) включает от 2 до 14 программ, относящихся к одному ведомству.

Анализ опыта зарубежных стран по применению программного бюджетирования позволяет сделать вывод о существовании двух его разновидностей.

Основу первой модели составляет система *программ*, несмотря на возможное ее несоответствие организационно-ведомственной структуре. Зачастую реализация такой модели требует реструктуризации правительственных организаций в соответствии с реализуемыми программами.

² URL: http://budget.house.gov/uploadedfiles/fy2014_house_budget_function_.pdf.

³ URL: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2798>.

⁴ URL: <http://www.economie.gouv.fr/>.

Применение данной модели позволяет учитывать полную величину затрат на деятельность правительства, относя ее на реализуемые программы.

В основе второй модели — финансирование отдельных *организаций* (ведомств, министерств), деятельность которых связана с решением конкретных задач. Данная модель реализуется на базе существующей организационной структуры. В этом случае распорядителям бюджетных средств предоставляются определенные полномочия, реализация которых направлена на повышение эффективности деятельности правительства. В рамках данной модели также ведется учет полной величины затрат, что позволяет выбирать из различных вариантов наименее затратный способ достижения поставленной цели. При этом здесь затраты относятся на соответствующие органы исполнительной власти.

В России переход к программному формату федерального бюджета рассматривается сегодня в качестве средства решения задачи по переходу к программному принципу организации деятельности органов государственной власти. При этом меняется и механизм работы над проектом бюджета: теперь рассматриваются не только объемы расходов, но и возможности и способы достижения целей государственной политики. Предусматривается и возможность привлечения для реализации государственных программ и иных, помимо бюджетных, источников финансирования.

Переход на программный бюджет потребовал внесения изменений в законодательство, в частности, в Бюджетный кодекс РФ, в Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (на стадии его рассмотрения в Государственной Думе), а также принятия ряда нормативных актов, в числе которых:

- Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года»⁵;
- Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»⁶;
- Распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» (с учетом последующих изменений)⁷;
- Приказ Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации»⁸.

Из 42 государственных программ РФ, включенных в вышеуказанный перечень, на сегодняшний день утверждены 40. Постановлениями Правительства РФ в апреле 2014 г. утверждены 39 государственных программ (в основном новые редакции), а государственная программа РФ «Развитие атомного энергопромышленного комплекса» действует в исходной редакции. Неутвержденными остаются пока две государствен-

⁵ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_123215/.

⁶ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=166423>.

⁷ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158166/.

⁸ URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70485826/>.

ные программы РФ — «Развитие пенсионной системы» и «Обеспечение обороноспособности страны».

На сегодняшний день охват расходов федерального бюджета показателями госпрограмм составляет около 57%⁹. Неохваченными остаются расходы на обеспечение обороноспособности страны, межбюджетные трансферты Пенсионному фонду, деятельность судебных органов и некоторые другие. В 2015 г. долю расходов на реализацию госпрограмм в федеральном бюджете предполагается увеличить до 95% (при этом на конец 2014 г. предполагается охватить показателями госпрограмм три четверти общей величины расходов федерального бюджета).

Основные направления реализации государственных программ Российской Федерации

От качества разработки и реализации государственных программ в полной мере зависит качество программного бюджета, и в перспективе государственные программы должны стать важным элементом системы управления и способом повышения эффективности организации деятельности исполнительной власти, а также увеличения эффективности бюджетных расходов.

На сегодняшний день государственные программы РФ структурированы по пяти основным направлениям:

- новое качество жизни граждан;
- модернизация экономики и инновационное развитие;
- сбалансированное региональное развитие;
- обеспечение национальной безопасности;
- эффективное государство.

Переход к практике программного бюджетирования — сложный процесс, который, как показывает опыт зарубежных стран, невозможно осуществить одномоментно. При этом на ход реализации государственных программ РФ могут влиять различные группы факторов: макроэкономические; природно-климатические; организационно-управленческие (уровень и качество межведомственного взаимодействия при реализации государственных программ, охват и качество контроля за ходом их реализации).

Очевидно, что полноценное внедрение программного бюджетирования в рамках всей бюджетной системы займет несколько лет. Однако уже сегодня необходим постоянный анализ практического опыта, доработка, а возможно, — и пересмотр некоторых исходных принципов.

Оценка государственных программ Российской Федерации и их реализации

Государственные программы являются сложным инструментом управления, оценка эффективности применения которого должна производиться на основании применения различных методов и подходов.

⁹ Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2013 года / URL: <http://programs.gov.ru/Portal/analytics/summaryReport>.

Министерством экономического развития РФ проведена оценка соответствия государственных программ Российской Федерации нормативной методологической базе по их разработке и реализации, оформленной упомянутыми выше «Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». Данный документ определяет требования к разработке проектов государственных программ и подготовке отчетов о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ, а также порядок проведения Минэкономразвития России мониторинга реализации государственных программ. При этом использованы следующие критерии оценки качества госпрограмм:

- соответствие целей госпрограммы приоритетам государственной политики в соответствующей сфере общественных отношений и определение ими конечных результатов реализации госпрограммы;
- наличие в госпрограмме показателей, характеризующих достижение целей и решение всех ее задач, а также соответствие данных показателей требованиям адекватности, точности, объективности, достоверности, однозначности, экономичности, сопоставимости, своевременности и регулярности;
- соответствие формы паспорта, текстовой части, приложений госпрограммы и входящих в нее подпрограмм требованиям нормативной методологической базы по разработке и реализации госпрограмм.

Результаты проведенной оценки позволили выделить *три группы* госпрограмм по критерию соответствия указанным требованиям и критериям (см. табл. 1). Максимально возможное количество баллов составило 35, однако ни одна госпрограмма не получила максимальной оценки. Наивысшую оценку — 34 балла — получила госпрограмма «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года», низшую — 14 баллов — госпрограмма «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона».

Т а б л и ц а 1

Группировка государственных программ Российской Федерации по их соответствию нормативной методологической базе по разработке и реализации государственных программ (рейтинговая оценка)

Группы	Количество	Наименование госпрограмм	Сред. балл
1	12	Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года; Развитие судостроения на 2013–2030 годы; Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов РФ; Содействие занятости населения; Доступная среда на 2011–2015 годы; Энергоэффективность и развитие энергетики; Обеспечение государственной безопасности; Экономическое развитие и инновационная экономика; Космическая деятельность России на 2013–2020 годы; Развитие атомного энергопромышленного комплекса; Внешнеполитическая деятельность; Развитие физической культуры и спорта	31,3

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 1

2	23	Развитие здравоохранения; Управление федеральным имуществом; Развитие рыбохозяйственного комплекса; Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммуналь- ными услугами граждан РФ; Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах; Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы; Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности; Юстиция; Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013–2020 годы; Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сель- скохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы; Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года; Воспроизводство и использование природных ресурсов; Развитие культуры и туризма; Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы; Развитие внешнеэкономической деятельности; Развитие транспортной системы; Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013–2025 годы; Региональная политика и федеративные отношения; Управление государственными финансами; Развитие финансовых страховых рынков, создание междуна- родного финансового центра; Социальная поддержка граждан; Развитие образования на 2013–2020 годы; Противодействие незаконному обороту наркотиков	25,3
3	5	Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособ- ности на период до 2020 года; Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 годы; Развитие науки и технологий; Информационное общество (2011–2020 годы); Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона	16,8

Источник: Составлено по данным Сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2013 года / URL: <http://programs.gov.ru/Portal/analytics/summaryReport>.

Распределение расходов федерального бюджета в разрезе государственных программ впервые было проведено в рамках работы над проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов». На программный принцип формирования бюджетов с 2016 г. должны перейти и бюджеты субъектов Российской Федерации. При этом в региональном бюджете должны будут утверждаться распределения бюджетных ассигнований по государственным программам и непрограммным направлениям деятельности субъекта РФ.

Анализ кассового исполнения госпрограмм в целом показывает, что фактические расходы на реализацию госпрограмм несколько ниже утвержденных (см. рис. 1).



Рис. 1. Показатели утвержденных госпрограммами и фактически осуществленных расходов, млн руб.

Источник: Составлено по данным Сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2013 года / URL: <http://programs.gov.ru/Portal/analytics/summaryReport>.

Анализ структуры расходов госпрограмм показывает, что основная доля (порядка 70%) этих расходов приходится на федеральный бюджет; примерно шестая их часть приходится на расходы государственных внебюджетных фондов, менее десятой доли — на расходы юридических лиц, а на консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации — лишь двадцатая часть общего объема утвержденных расходов (см. рис. 2).

Представляется, что в перспективе структура расходов существенно изменится — возрастет доля расходов субъектов Российской Федерации. Большой потенциал видится в увеличении участия в реализации госпрограмм юридических лиц, в т.ч. с применением механизмов государственно-частного партнерства.

Сравнение структуры расходов, утвержденных в госпрограммах, со структурой фактически исполненных расходов показывает, что доля федерального бюджета, хоть и незначительно, но выше утвержденной изначально. Что касается всех остальных источников ресурсного обеспечения, то они ниже запланированных. Так, если запланированный показатель доли расходов федерального бюджета на реализацию госпрограмм составил 69,6% от общего объема расходов, то фактически эта доля уже сейчас достигла 72,1%.

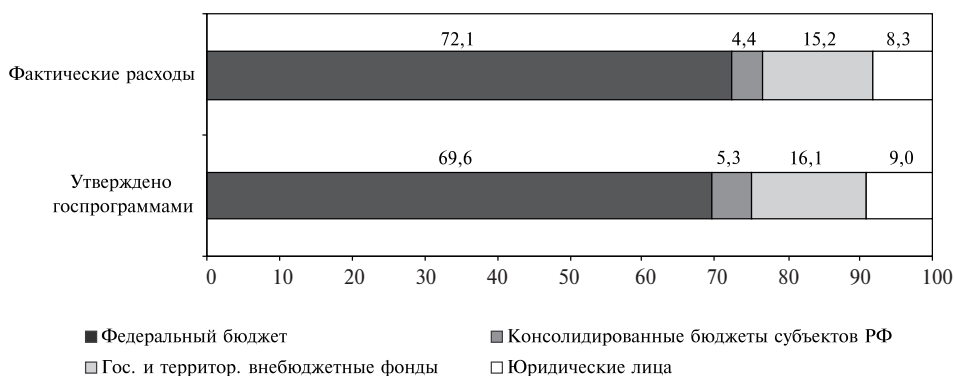


Рис. 2. Структура расходов, утвержденных госпрограммами, и фактически осуществленных расходов, в %

Источник: Составлено по данным Сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2013 года / URL: <http://programs.gov.ru/Portal/analytics/summaryReport>.

Анализ достижения значений показателей (индикаторов) по различным госпрограммам представлен в *таблице 2*. Из приведенных данных видно, что уровень достижения обозначенных индикаторов сильно различается по госпрограммам.

Т а б л и ц а 2

Показатели достижения значений показателей (индикаторов) государственных программ Российской Федерации в 2013 г.

Наименование госпрограммы	Всего показателей (индикаторов)	Достижение плановых значений показателей (индикаторов)		
		достигнуто	не достигнуто	нет данных
Развитие здравоохранения	17	10	5	2
Развитие образования на 2013–2020 годы	7	3	3	1
Социальная поддержка граждан	2	2		
Доступная среда на 2011–2015 годы	5	4	1	
Содействие занятости населения	4	4		
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	7	4	3	

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 2

Противодействие незаконному обороту наркотиков	3	3		
Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций...	22	16	6	
Развитие культуры и туризма	5	1	1	3
Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы	6	6		
Развитие физической культуры и спорта	7	2		5
Развитие науки и технологий	12	2	6	4
Экономическое развитие и инновационная экономика	5	3		2
Развитие промышленности...	18			18
Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 годы	14	2	10	2
Информационное общество (2011–2020 годы)	2	2		
Развитие транспортной системы	32	25	7	
Развитие сельского хозяйства...	7	3	3	1
Развитие рыбохозяйственного комплекса	11	8	1	2
Развитие внешнеэкономической деятельности	9	1	6	2
Воспроизводство и использование природных ресурсов	10	9	1	
Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы	5	2	3	
Региональная политика и федеративные отношения	7			7
Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами...	6	5	1	
Управление федеральным имуществом	16	7	6	3
Управление государственными финансами	7	5		2
Юстиция	10	3	7	

Источник: Составлено по данным Сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2013 года / URL: <http://programs.gov.ru/Portal/analytics/summaryReport>.

Проблемной точкой большинства госпрограмм является *формулировка целевых показателей*. Эти показатели часто сформулированы таким образом, что оценка степени участия ответственного ведомства в их достижении представляется крайне затруднительной.

Например, государственной программой РФ «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» в качестве одного из плановых показателей определено количество чрезвычайных ситуаций. Представляется более целесообразным в качестве основных показателей реализуемости программ использовать относительные показатели, на достижение которых ответственное ведомство может оказывать влияние с помощью реализации мероприятий программы. Например, удельный вес спасенных в общей численности пострадавших в чрезвычайной ситуации.

Также зачастую при обосновании причин недостижения запланированных параметров госпрограмм приводятся различные объективные, а чаще — субъективные факторы. Так, например, по государственной программе РФ «Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 годы» недостижение такого показателя, как «количество поставленных самолетов» объясняется наличием узких мест в производственной кооперации и недостатком комплектующих изделий. По государственной программе РФ «Юстиция» фактическое значение показателя «общее число нотариусов к общей численности населения» ниже планового в 2 раза, что объясняется увеличением численности населения в Российской Федерации. Очевидно, что подобные факторы должны учитываться уже на этапе установления плановых значений показателей реализации госпрограмм.

В целом, по итогам 2013 г., по пяти госпрограммам степень достижения показателей составила 80–85%; по тринадцати — показатели достигнуты на 85–95%, а по 9 госпрограммам — на 95–100%.

Типовые недостатки и проблемы реализации государственных программ Российской Федерации

Практика разработки и реализации как непосредственно государственных программ, так и программного бюджета в России только складывается. А потому выявленные недостатки во многом объяснимы. Вместе с тем будущее этого института во многом зависит от того, удастся ли вовремя определить проблемные точки, предложить эффективные механизмы минимизации их последствий.

Внедрение программных инструментов управления началось с разработки и принятия основной части государственных программ, а также перехода к формированию проекта федерального бюджета в программном формате, хотя, как уже отмечалось, пока не в полном объеме. Анализ первых результатов внедрения программных механизмов показывает, что концепции принятых государственных программ зачастую не имеют связи ни с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г., ни с отраслевыми стратегиями развития. Цели большинства государственных программ РФ не конкретные и не четкие, что впоследствии затруднит оценку их достижения, а поставленные задачи не всегда необходимы и достаточны для обеспечения достижения цели. Установленные же

показатели эффективности на самом деле не позволяют судить о достижении цели, ради которой была разработана та или иная программа. Проведенная Счетной палатой РФ экспертиза реализуемых государственных программ¹⁰ показала, что зачастую достижение цели госпрограммы не обеспечивается ни одной из задач, а многие задачи, в свою очередь, не связаны с достижением какой-либо из поставленных целей.

Важной составляющей программных инструментов управления является *выявление и оценка рисков реализации госпрограмм*. Анализ показывает, что в ряде случаев такая оценка либо не проводится вообще, либо сводится к простой формальности. С одной стороны, в значительном числе случаев внешние риски вообще не отражаются; с другой — факторы, регулируемые исполнителями государственных программ РФ, отнесены к рискам. И если качественная оценка рисков еще проводится, то оценка количественная практически по всем государственным программам отсутствует.

Далее была проведена доработка государственных программ с учетом ранее выявленных проблемных точек. Однако на сегодняшний день эта доработка чаще всего сводится лишь к уточнению ресурсного обеспечения программ. При этом такой важный вопрос, как необходимость обеспечения сбалансированности целей, задач и индикаторов программ, практически полностью игнорируется.

В настоящее время по большинству уточненных государственных программ (подпрограмм) объемы их финансирования соответствуют объемам ассигнований, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»¹¹. Однако полного соответствия объемов финансирования, предусмотренных бюджетом, с одной стороны, и зафиксированных в паспорте программы — с другой, пока не достигнуто. А значит, в течение финансового года это может потребовать дальнейших корректировок как показателей самих программ, так и параметров федерального бюджета.

Подпрограммы, вошедшие в состав государственных программ РФ и отражающие отдельные приоритетные направления программ в целом, должны иметь финансовое обеспечение и содержать соответствующие целевые индикаторы. Однако в состав более чем половины государственных программ РФ включены подпрограммы без отражения в них требуемого финансирования. Такая ситуация негативно сказывается на достижении целей и задач соответствующих программ. Ряд государственных программ РФ отличает узковедомственный подход, в результате которого разработка программ осуществляется без учета взаимосвязи с другими смежными программами. Не всегда проводится анализ эффективности применяемых инструментов достижения целей (например, эффективности предоставления налоговых льгот по сравнению с прямым субсидированием и т.д.).

Как уже было отмечено, объемы финансирования государственных программ РФ в целом приведены в соответствие с федеральным бюджетом. Однако в федеральном бюджете до сих пор финансирование подпрограмм отражается в разрезе экономической классификации, а не по основным

¹⁰ Информация по итогам экспертизы государственных программ Российской Федерации по состоянию на 1 июня 2014 года // Бюллетень Счетной палаты РФ. Спецвыпуск. С. 4.

¹¹ Исключение составляют лишь две государственные программы — «Развитие транспортной системы» и «Региональная политика и федеративные отношения».

мероприятиям подпрограмм, которые имеют сугубо целевой характер. Это не дает возможности по результатам исполнения бюджета провести оценку эффективности конкретных мероприятий и уровня достижения целевых показателей программы. Представляется также, что по ряду государственных программ РФ в случае изменения объемов финансирования не достаточно обосновано достижение их показателей (индикаторов), т.е. показатели (индикаторы) не изменяются адекватно изменению объема бюджетных ассигнований. Так, например, Счетная палата Российской Федерации отмечает, что по государственной программе Российской Федерации «Информационное общество», реализация которой рассчитана на период 2011–2020 годов, при проектируемом сокращении объема бюджетных ассигнований на реализацию государственной программы на 5,3% целевые значения большинства показателей в 2020 г. остались прежними¹².

Направления развития государственного программирования в России

Оценка первых результатов разработки и реализации государственных программ позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на большой потенциал, внедрение государственного программирования в России сталкивается с рядом трудностей, преодоление которых требует реализации *совокупности мер, направленных на оптимизацию процесса перехода к программному бюджету*. Все предложения в этой области могут быть сгруппированы по двум основным направлениям:

- меры, направленные на совершенствование методологических подходов к формированию государственных программ РФ;
- меры, связанные с совершенствованием бюджетного механизма.

Совершенствование методологических подходов к формированию государственных программ РФ предполагает прежде всего обеспечение полного отражения и учета влияния на целевые индикаторы при формировании государственных программ всех инструментов государственной политики. Речь прежде всего идет о самих бюджетных расходах, о механизмах предоставления налоговых льгот, о мерах тарифного регулирования и др.

Необходимо дальнейшее совершенствование методик оценки эффективности государственных программ. Особое внимание следует уделить вопросам оценки эффективности бюджетных расходов, а также требованиям к используемым целевым индикаторам, определению их оптимального количества для более адекватной оценки реальных результатов реализации программ. Так, для программ отраслевого характера важное значение может иметь такой показатель, как динамика частных инвестиций в соответствующую отрасль.

Необходимо своевременное проведение оценки эффективности реализации госпрограмм и, в случае низкой эффективности, — обязательная их корректировка.

Для эффективной реализации государственных программ РФ важное значение имеет расширение практики применения принципов управления проектами. При этом особое внимание следует уделять обоснованию выбора форм и механизмов их финансирования; оценке возможности их реализа-

¹² Информация по итогам экспертизы государственных программ Российской Федерации по состоянию на 1 июня 2014 года // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2014. Спецвыпуск. С. 65.

ции без использования средств федерального бюджета, в т.ч. с применением механизмов государственно-частного партнерства.

Важно также на стадии планирования обеспечить одновременное рассмотрение инвестиционных расходов и связанных с ними будущих текущих и эксплуатационных расходов, с внедрением системы планирования всех расходов на основе единых подходов, изначально не обособляя инвестиционные расходы.

С учетом имеющегося опыта реализации госпрограмм следует ввести персональную ответственность за недостижение без уважительных причин запланированных показателей госпрограмм, предусмотрев для этого соответствующие механизмы.

Необходимо также обеспечить сбор отчетности органами статистики в соответствии с показателями реализации государственных программ РФ по результатам их мониторинга. В настоящее время сроки сбора официальной статистической информации по отдельным показателям госпрограмм установлены позже отчетных сроков по госпрограммам, а, например, по госпрограмме «Развитие образования на 2013–2020 годы» по одному из показателей периодичность сбора статистической информации установлена 1 раз в 5 лет. Не все показатели и индикаторы, определенные госпрограммами в качестве целевых, имеют свое отражение в статистическом учете. Так, показатели и форма отчетности по подпрограмме 3 «Регулирование государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний» и ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)», входящих в госпрограмму «Юстиция», до сегодняшнего дня не разработаны.

Не менее важной является *совокупность мер*, направленных не только на совершенствование бюджетных механизмов (в т.ч. порядка формирования проекта бюджета), но и, что главное, — на достижение более полной *интеграции процессов формирования проекта бюджета и государственных программ РФ*. В Бюджетном кодексе РФ необходимо закрепить положение о представлении проектов изменений государственных программ РФ одновременно с проектом закона о бюджете.

Кроме того, важными мерами, способствующими укреплению программного бюджетирования, являются приведение целевых статей расходов федерального бюджета в соответствие с мероприятиями государственных программ РФ, а также осуществление корректировки федерального бюджета с учетом результатов реализации государственных программ РФ.

Целесообразно также представление сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ в составе документов при внесении проекта закона об исполнении федерального бюджета.

Важное значение имеет и использование возможностей долгосрочного прогнозирования. Так, формирование долгосрочных бюджетных прогнозов на срок не менее 10 лет позволит оценить объем располагаемых ресурсов в целях планирования мероприятий государственных программ на долгосрочную перспективу. В составе таких прогнозов целесообразно давать также прогнозные оценки предельных объемов расходов на реализацию отдельных государственных программ.

В сфере полномочий органов исполнительной власти следует предусмотреть возможность их расширения в вопросе перераспределения средств

между мероприятиями государственных программ. Наличие такой возможности особенно важно для обеспечения исполнения полномочий в условиях жестких финансовых ограничений. Речь идет, в частности, о перераспределении ассигнований на реализацию государственной программы без изменений закона о бюджете при условии, что рост расходов по соответствующей целевой статье не выше 10% к утвержденному, а значения целевых показателей государственной программы РФ не меняются.

Предложения по финансированию новых объектов целесообразно вносить только при наличии в государственной программе соответствующего объема ресурсов, необходимых для содержания действующих и вводимых объектов, а также при наличии всей необходимой проектной документации. При этом необходимо расширить пакет документов, сопровождающих внесение изменений в государственные программы РФ, включив в него отчет об исполнении программы за период времени (год, полугодие, квартал), предшествующий моменту внесения изменений; обоснование внесения изменений в государственные программы и в федеральный бюджет (в т.ч. объем изменений и источники финансирования).

Особого внимания заслуживает и вопрос о *возможностях корректировки государственных программ при внесении изменений в бюджет*. Анализ имеющегося опыта реализации госпрограмм позволяет утверждать, что внесение изменений в государственную программу необходимо, когда планируемые изменения оказывают значительное влияние на целевые показатели и ожидаемые результаты реализации программ, что должно рассматриваться при формировании изменений в закон о бюджете. Если же предполагаемые изменения объемов и распределения бюджетных ассигнований носят уточняющий характер и не оказывают существенного влияния на показатели программы, корректировка государственной программы нецелесообразна. Такие изменения могут быть проведены как через закон о бюджете, так и без внесения изменений в закон о бюджете (через сводную бюджетную роспись).

* * *

В конечном счете реализация программного подхода к управлению бюджетными средствами должна повысить обоснованность бюджетных расходов уже на этапе их формирования, обеспечить их большую прозрачность для общества и создать более широкие возможности для оценки их эффективности.

Реализация предложенных мер позволит:

- интегрировать государственные программы РФ в бюджетный процесс в качестве инструмента повышения эффективности бюджетных расходов;
- повысить качество бюджетного планирования;
- обеспечить эффективность, гибкость и результативность использования бюджетных средств.