
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ

А.А. Маркова

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Макляя, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматривается порядок разработки и реализации государственной программы, анализируется содержание государственной программы и ее составных частей (ведомственные целевые программы). Главное назначение каждой программы заключается в том, чтобы сконцентрировать ресурсы для достижения определенных целей и задач государственной политики наиболее приоритетных проблем. В статье исследуются федеральные программы по основным направлениям и количество выделенных на них бюджетных ассигнований, а также динамика финансирования государственных программ.

Ключевые слова: государственная программа, целевая программа, эффективность расходов, программный бюджет, федеральные целевые программы, ведомственные целевые программы.

На сегодняшний день одним из перспективных инструментов достижения эффективной бюджетной политики является программный бюджет, в основу которого заложены государственные программы. Переход к программному бюджету представляет собой одну из лучших международных практик, которая позволяет достичь устойчивого развития государства, повысить эффективность бюджетных расходов, улучшить качество и доступность услуг, которые предоставляет государство.

Государственной программой является система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности [1]. Таким образом, государственная программа представляет собой основной инструмент повышения эффективности бюджетных расходов.

Государственная программа содержит в себе федеральные целевые программы и подпрограммы, которые включают ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия. В зависимости от сложности и масштабности программы происходит ее деление на подпрограммы, которые направлены на решение уже конкретных задач по государственной программе. Если федеральные целевые программы не реализуются по мере осуществления государственной программ, то в содержании государственной программы остаются только подпрограммы. Правительством РФ определяется орган исполнительной власти в качестве ответственного исполнителя государственной программы, который разрабатывает и реализовывает саму программу. Утверждение государственной программы осуществляется через акт Правительства РФ.

Целевая программа — специально разработанная совокупность мер, выстроенных в определенной последовательности и согласованных по срокам, ресурсам и исполнителям и направленных на достижение цели и задачи.

Подпрограммы, в свою очередь, включают в себя ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти. Подпрограмма — это составная часть программы, которая охватывает работы, направленные на достижение стратегического результата деятельности ведомства по программе.

Министерство экономического развития РФ и Министерство финансов РФ формируют проект перечня государственных программ на основании положений федеральных законов, которые предусматривают реализацию государственных программ. Затем Правительство РФ утверждает составленный перечень государственных программ. После этого происходит разработка государственной программы на основании утвержденного перечня государственных программ.

Можно выделить общие принципы разработки и реализации государственных программ:

- государственная программа формируется из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения;

- определяется орган исполнительной власти, который отвечает за реализацию и достижение конечных результатов государственной программы;

- устанавливаются результаты государственной программы, характеризующие удовлетворение потребностей внешних потребителей, и объемы и качество оказания государственных услуг;

- в государственные программы включаются все сферы деятельности органов исполнительной власти; распределяется большая часть бюджетных ассигнований и других ресурсов, которые находятся в распоряжении органов;

- органы исполнительной власти по управлению государственных программ должны наделяться полномочиями, которые необходимы и достаточны для достижения целей и задач программ;

- должна проводиться постоянная оценка результативности и эффективности реализации государственных программ.

Финансовое обеспечение реализации государственной программы осуществляется за счет бюджетных ассигнований, которые утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. В зависимости от оценок эффективности государственной программы Правительство РФ может принять решение о сокращении бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период либо о досрочном прекращении реализации государственной программы или отдельных мероприятий.

Министерство экономического развития РФ проводит постоянный мониторинг реализации государственных программ посредством ответственных исполнителей и соисполнителей. По каждой государственной программе назначается исполнитель (орган исполнительной власти), который ответственен за реализацию программы в целом, и соисполнитель (орган исполнительной власти), который ответственен за реализацию определенной задачи.

Государственная программа должна содержать в себе: паспорт программы; ответственного исполнителя и соисполнителя программы; подпрограммы программы; программно-целевые инструменты; цели и задачи программы; целевые индикаторы и показатели программы; этапы и сроки реализации программы; объемы бюджетных ассигнований программы; ожидаемые результаты реализации программы [1].

Перечень государственных программ состоит из 42 государственных программ, из них 40 программ уже утверждено. В госпрограммы не входят расходы, которые осуществляются вне системы органов исполнительной власти, например расходы на Счетную палату, Госдуму и т.д. и которые составляют примерно 3% расходов федерального бюджета.

В табл. 1 приведен перечень федеральных программ развития регионов.

Таблица 1

Перечень федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на 2013 г. (млн руб.)

Наименование разделов, программ и подпрограмм	Государственные капитальные вложения	Текущие расходы		Общий объем финансирования
		НИОКР	прочие нужды	
Развитие высоких технологий	88 201,0225	199 209,0317	35 635,5150	323 045,5692
Транспортная инфраструктура	273 016,2439	943,6866	90 504,9950	364 464,9255
Жилье	11 246,7200	11,4000	37 086,8940	48 345,0140
Дальний Восток	47 224,5242	5,0424	0	47 229,5666
Развитие села	10 027,1000	38,6600	61 00,8100	16 166,5700
Социальная инфраструктура	53 344,4655	730,4600	39 611,4952	93 686,4207
Безопасность	60 845,9078	4 518,8023	27 422,3330	92 787,043
Развитие регионов	21 354,5490	0	33,0000	21 387,5490
Развитие государственных институтов	6 906,6100	281,8500	7 003,7600	14 192,2200
ВСЕГО:	572 167,1429	205 738,9330	243 398,8022	1 021 304,8781

Источник: Составлено автором по [2].

Структура государственной программы показана в табл. 2.

Таблица 2

Структура государственной программы

Государственная программа	
Федеральные целевые программы — подпрограмма «Ведомственные целевые программы» Региональные целевые программы (областные целевые программы) Межрегиональные целевые программы Муниципальные целевые программы	} Долгосрочная целевая программа

Источник: Составлено автором.

Четкой иерархии целевых программ до сих пор не существует. Бюджетный кодекс дает свои виды целевых программ, определяя отдельно долгосрочные целевые программы, ведомственные целевые программы и выделяя Федеральную адресную целевую программу. В определении, которое указано в Постановлении от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», государственная программа включает только в себя федеральные целевые программы и подпрограммы в виде ведомственных целевых программ. Помимо этого, выделяются региональные целевые программы и муниципальные целевые программы, по которым есть отдельные методики разработки и реализации программ.

Федеральные целевые программы (ФЦП). В структуре государственных программ программно-целевого бюджета долгое время формируются федеральные целевые программы (ФЦП), которые предназначены для решения важных отраслевых и межрегиональных проблем. В связи с тем, что ФЦП могут быть очень разные, Правительством РФ было принято решение о том, что они будут включаться в качестве отдельных элементов государственных программ, остальные же направления будут выступать в виде подпрограмм.

Федеральные целевые программы представляют собой эффективный инструмент реализации государственной социально-экономической политики, который позволяет в установленные сроки сконцентрировать ресурсы для достижения конкретных целей.

Финансирование федеральных целевых программ осуществляется за счет средств федерального бюджета, а также за счет средств других источников таких, как органы регионального или местного управления.

Распределение бюджетных ассигнований показано в табл. 3.

Таблица 3

**Распределение бюджетных ассигнований
на реализацию программ по основным направлениям (млн руб.)**

Наименование разделов	Год					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Развитие высоких технологий	165 525,6	217 975	277 035,9	323 045,6	299 203	315 037,6
Транспортная инфраструктура	68 047	281 332,9	377 544	364 464,9	369 809	367 062
Жилье	68 047	57 582,7	61 104,6	48 345	43 922,1	44 326
Дальний Восток	98 108	85 266,5	85 819	47 229,5	14 000	—
Развитие села	20 142	20 067,9	22 694,7	16 166,6	0	0
Социальная инфраструктура	65 030,4	84 269,6	112 065	93 686,4	80 505	93 837
Безопасность	70 307,2	103 510,7	96 783	92 787	74 386,8	70 554
Развитие регионов	11 329,8	20 322,3	40 343	21 387,5	13 497	12 156,5
Развитие государственных институтов	20 213,29	18 762,7	22 697,6	14 192	14 192	14 423,1
ВСЕГО:	756 616	889 090,6	1 096 088	1 021 304,8	909 515,8	917 396,6

Источник: [2].

Динамика финансирования госпрограмм показана на рис. 1.

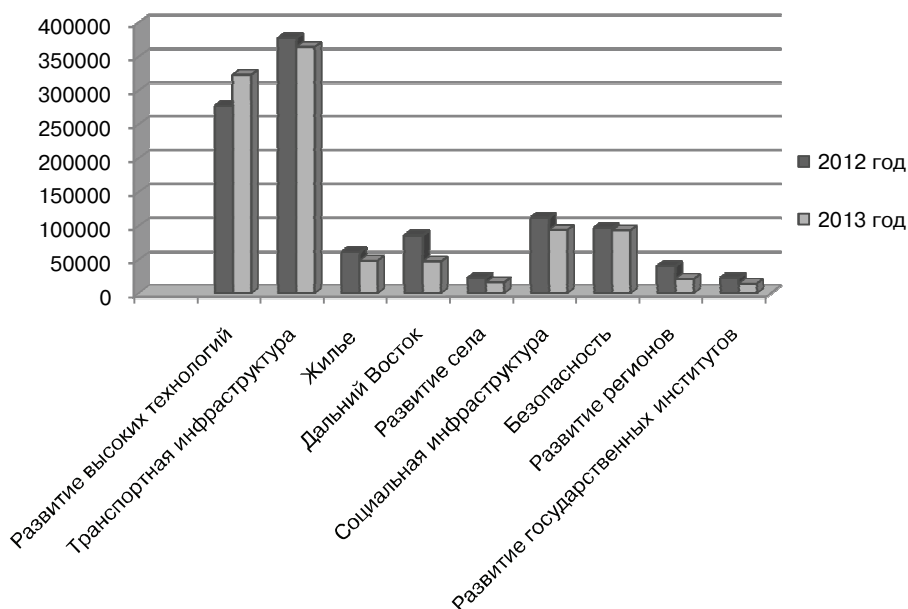


Рис. 1. Динамика финансирования государственных программ по основным направлениям, млн руб.

Источник: Построено автором по данным [2]

Средняя сумма выделенных бюджетных ассигнований на одну федеральную целевую программу составляет в 2012 г. — 18,7 млрд руб., в 2013 г. составит 20,2 млрд руб., в 2014 г. — 20,4 млрд руб., в 2015 — 22,25 млрд руб. [3].

Региональные целевые программы и муниципальные целевые программы представляют собой разновидность федеральных целевых программ, которые реализуются в конкретных регионах и муниципальных районных соответственно. Особенность региональных программ состоит в том, что в программах учитываются цели социально-экономического развития конкретного региона, законодательной базы и направлений политики региона, а также результаты проведения анализа экономического, социального и экологического состояния региона.

Ведомственные целевые программы (ВЦП). Понятие ведомственная целевая программа (ВЦП) было введено в Концепции реформирования бюджетного процесса РФ в 2004—2006 гг.

Ведомственная целевая программа — комплекс взаимоувязанных по ресурсам, срокам осуществления и исполнителям мероприятий, реализуемых главным распорядителем бюджетных средств и обеспечивающих решение отраслевых задач в поле его ответственности в сфере социально-экономического развития. ВЦП являются инструментом программно-целевого планирования, которые применяются для достижения целей и решения задач определенной отрасли. ВЦП привязаны к среднесрочному циклу бюджетного планирования и разрабатываются на срок не более трех лет.

Согласно Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004—2006 гг. именно ведомственные целевые программы рассматриваются в качестве основного механизма применения программно-целевого метода в отношении расходов, планируемых в настоящее время по сметному принципу [4].

Под результативностью ВЦП понимается степень достижения планируемых результатов: конечного, который возникает при оценке реализации всей ведомственной целевой программы, и непосредственного, который возникает при реализации одного или нескольких этапов программы [5].

Долгосрочные целевые программы (ДЦП). Государственная программа является также инструментом представления результатов плановых и фактических результатов деятельности для всех потенциальных пользователей. При разработке долгосрочного прогноза социально-экономического развития формируется долгосрочная бюджетная стратегия, в который расходы распределяются по государственным программам.

Долгосрочная целевая программа представляет собой комплекс мероприятий, который реализуется органами исполнительной власти за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и местного бюджета для достижения долгосрочных целей социально-экономического развития (государственной политики), взаимоувязанный по ресурсам, исполнителям, срокам и показателям результативности и направленный на решение проблем системного характера социально-экономического развития. Долгосрочные целевые программы разрабатываются на срок не менее трех лет.

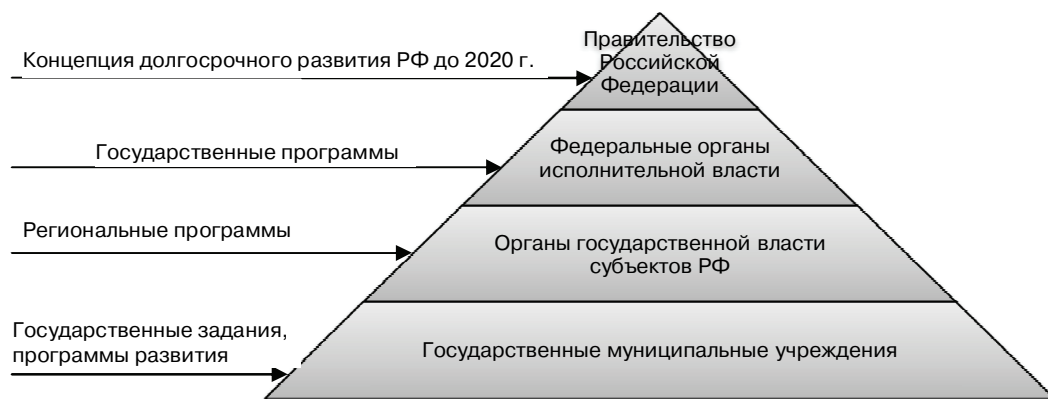


Рис. 2. Распределение государственных программ по государственным заданиям

Источник: Составлено автором на основе [6].

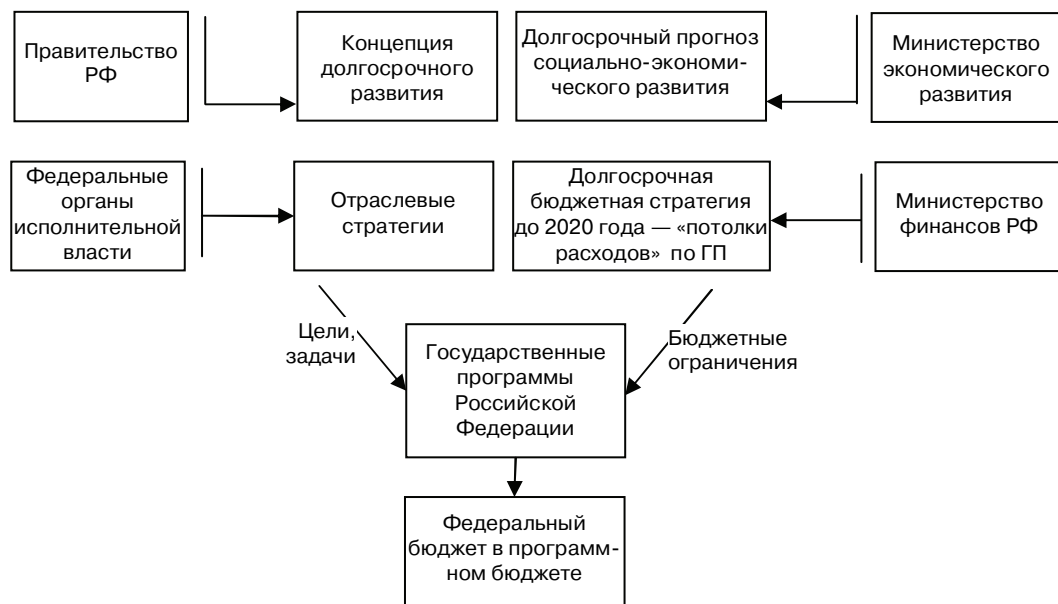


Рис. 3. Схема построения задач по бюджетному планированию

Источник: [6].

При комплексном описании программ выстраивается схема, позволяющая управлять разноплановыми инструментами государственной политики. При этом также выявляются проблемы, возникающие в процессе комплексного управления, и четко определяются возможные направления повышения эффективности. Например, использование государственных программ требует создание единых правил, что подразумевает создание единой схемы управления. В данном случае сложность заключается в том, чтобы все разнообразие отраслевого управления и специфики внести в единую схему, которая еще бы содержала в себе увязку федеральных и региональных программ. Конечно, остается еще целый ряд нерешенных проблем или возникающих в процессе формирования государственных программ, но есть и существенные положительные изменения, которые стали проявляться в период перехода на программно-целевой бюджет.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Постановление от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».
- [2] URL: <http://fcp.economy.gov.ru>
- [3] Заключение Счетной Палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» 5 октября 2012 г. № 41К (874).
- [4] URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/>
- [5] Малиновская О.В., Скобелева И.П., Бровкина А.В. Государственные и муниципальные финансы. — 2-е изд., доп. и перераб. — М.: Кнорус, 2012.
- [6] URL: www.minfin.ru/
- [7] Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

- [8] Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2012—2014 гг.
- [9] Бюджетный кодекс Российской Федерации по состоянию на 13 февраля 2013.
- [10] URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/>
- [11] Программа повышения эффективности бюджетных расходов до 2012 года (распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р.).

LITERATURA

- [1] Postanovlenie ot 2 avgusta 2010 g. № 588 «Ob utverzhdenii Poryadka razrabotki, realizatsii i otsenki effektivnosti gosudarstvennyh programm Rossiyskoj Federatsii».
- [2] URL: <http://fcp.economy.gov.ru>
- [3] Zaklyuchenie Schetnoy Palaty Rossiyskoj Federatsii na proekt federalnogo zakona «O federalnom byudzhetе na 2013 god i planoviy period 2014 i 2015 godov» 5 oktyabrja 2012 g. N 41K (874).
- [4] URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/>
- [5] *Malinovskaja O.V., Skobeleva I.P., Brovkina A.V.* Gosudarstvennye i municipalnye finansy. — 2-e izd., dop. i pererab. — M.: Knorus, 2012.
- [6] URL: www.minfin.ru/
- [7] Kontsepciya dolgosrochnogo socialno-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoj Federatsii na period do 2020 goda ot 17 noyabrya 2008 g. N 1662-r.
- [8] Byudzhetnoe poslanie Prezidenta Rossiyskoj Federatsii o byudzhetnoy politike v 2012—2014 godah.
- [9] Byudzhetniy kodeks Rossiyskoj Federatsii po sostoyaniyu na 13 fevralya 2013.
- [10] URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/>
- [11] Programma povysheniya effektivnosti byudzhetnyh rashodov do 2012 goda (rasporyazhenie Pravitelstva RF ot 30 iyunya 2010 g. N 1101-r).

GOVERNMENT PROGRAMS AS A TOOL OF BUDGET PLANNING AND FORECASTING

A.A. Markova

Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 6, Moscow, Russia, 117198

This article describes the government program of the development and implementation and analyses the government program components (Departmental Target Programme). The main purpose of the program is to concentrate resources to achieve specific goals and objectives of state police issues. This article examines Federal Target Programmes in key areas and the amount of budget allocation for them as well as the dynamics of funding government programs.

Key words: government program, target programmes, cost effectiveness, program budgeting, Federal Target Programme, Departmental Target Programme.