

Формирование бюджетов в программном формате – нормативное регулирование и федеральный опыт

Глимбовская
Елена Викторовна

к.э.н., советник государственной
гражданской службы
Российской Федерации 2 класса

Минфин России





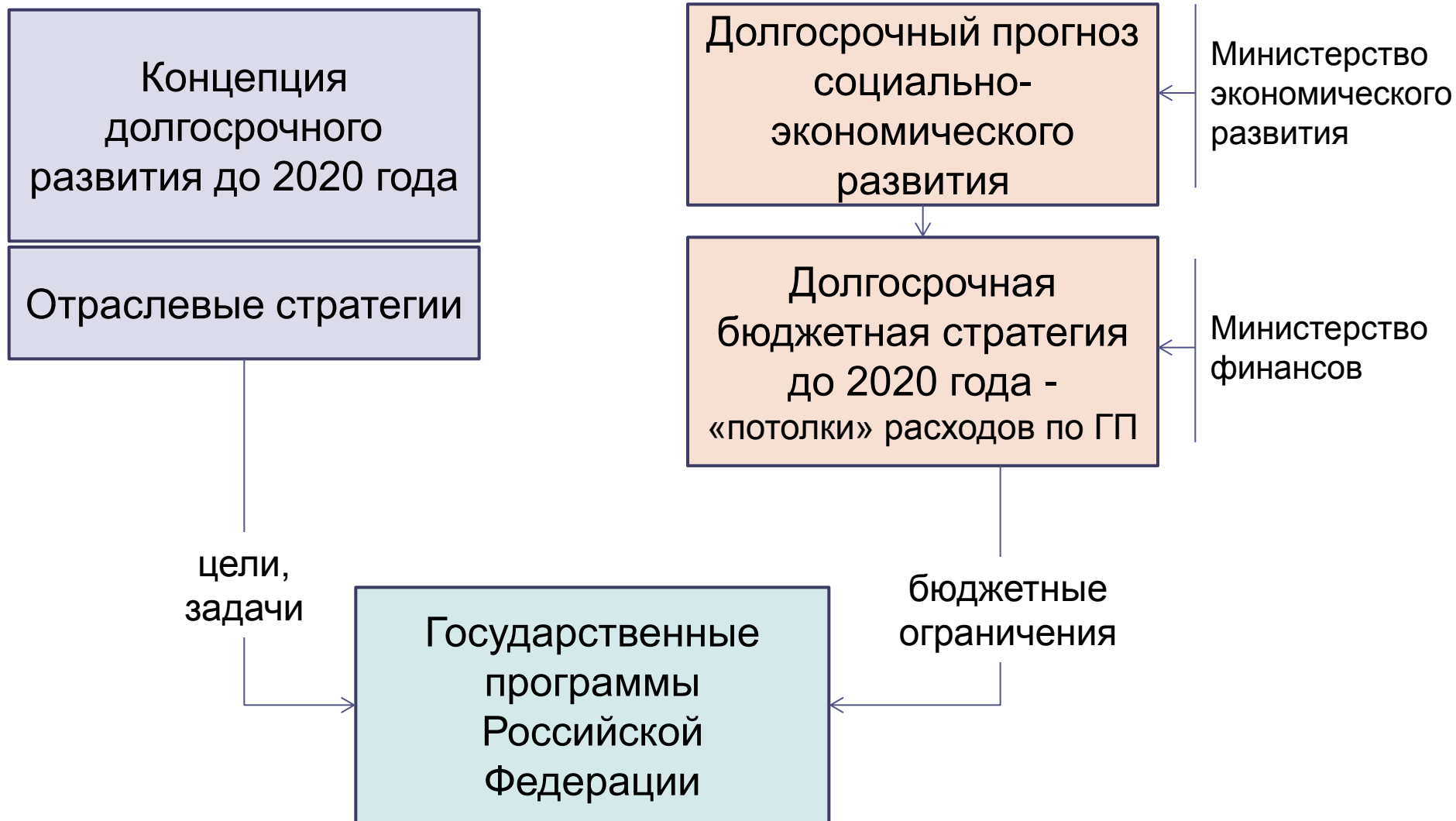
Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года

- 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

Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р



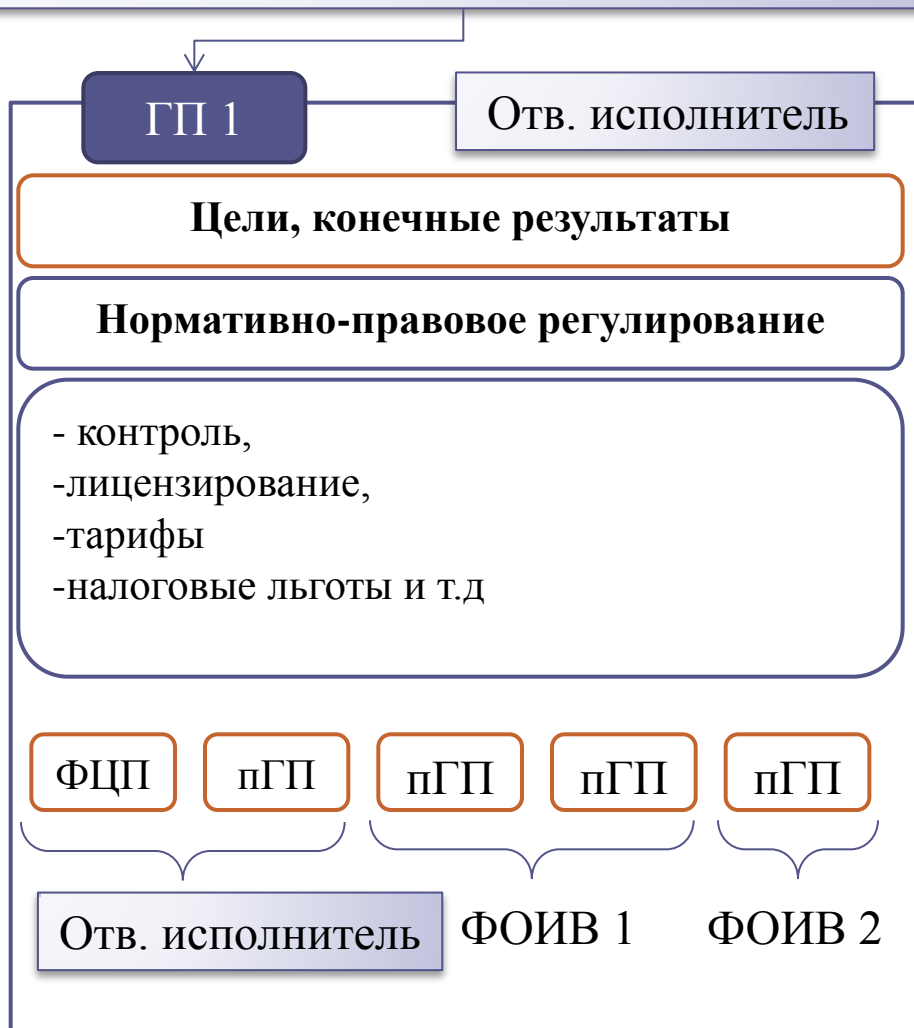
Модель внедрения государственных программ





Концепция государственных программ Российской Федерации

СТРАТЕГИЯ ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ



Государственные программы:

1. вытекают из долгосрочной стратегии развития и являются инструментом достижения ее целей;
2. объединяют все инструменты политики (регулирование, бюджетные расходы) по достижению цели;
3. объединяют иные инструменты программно-целевого планирования;
4. включают финансовую оценку всех ресурсов, обеспечивающих достижение соответствующих целей;
5. предъявляют требования ко всем субъектам, оказывающим влияние на реализацию государственной программы.



Нормативно-правовая и методическая база для разработки государственных программ РФ

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

Методические указания по разработке и реализации госпрограмм (приказ Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690);

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

Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования бюджетного процесса и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» («программный» бюджет и бюджетная классификация)



Перечень государственных программ

Утверждены на 31.12.2012

Утверждены в I квартале 2013 года

Доступная среда на 2011-2015 годы
 Информационное общество (2011-2020 годы)
 Государственная программа развития сельского хозяйства
 Развитие атомного энергопромышленного комплекса
 Развитие фармацевтической и медицинской промышленности
 Развитие образования
 Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения России
 Развитие здравоохранения
 Социальная поддержка граждан
 Содействие занятости населения
 Культура России
 Развитие науки и технологий
 Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности
 Развитие авиационной промышленности
 Развитие судостроительной промышленности
 Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности
 Космическая деятельность России
 Развитие транспортной системы
 Охрана окружающей среды
 Развитие лесного хозяйства
 Развитие Северо-Кавказского федерального округа

Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности
 Противодействие незаконному обороту наркотиков
 Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах
 Развитие физической культуры и спорта
 Экономическое развитие и инновационная экономика
 Развитие рыбохозяйственного комплекса
 Развитие внешнеэкономической деятельности
 Воспроизводство и использование природных ресурсов
 Энергоэффективность и развитие энергетики
 Обеспечение государственной безопасности
 Региональная политика и федеративные отношения
 Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона
 Управление федеральным имуществом
 Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков
 Внешнеполитическая деятельность
 Юстиция
 Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации
 Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года

Особые сроки утверждения:

Развитие пенсионной системы
 Обеспечение обороноспособности страны

Новая государственная программа:

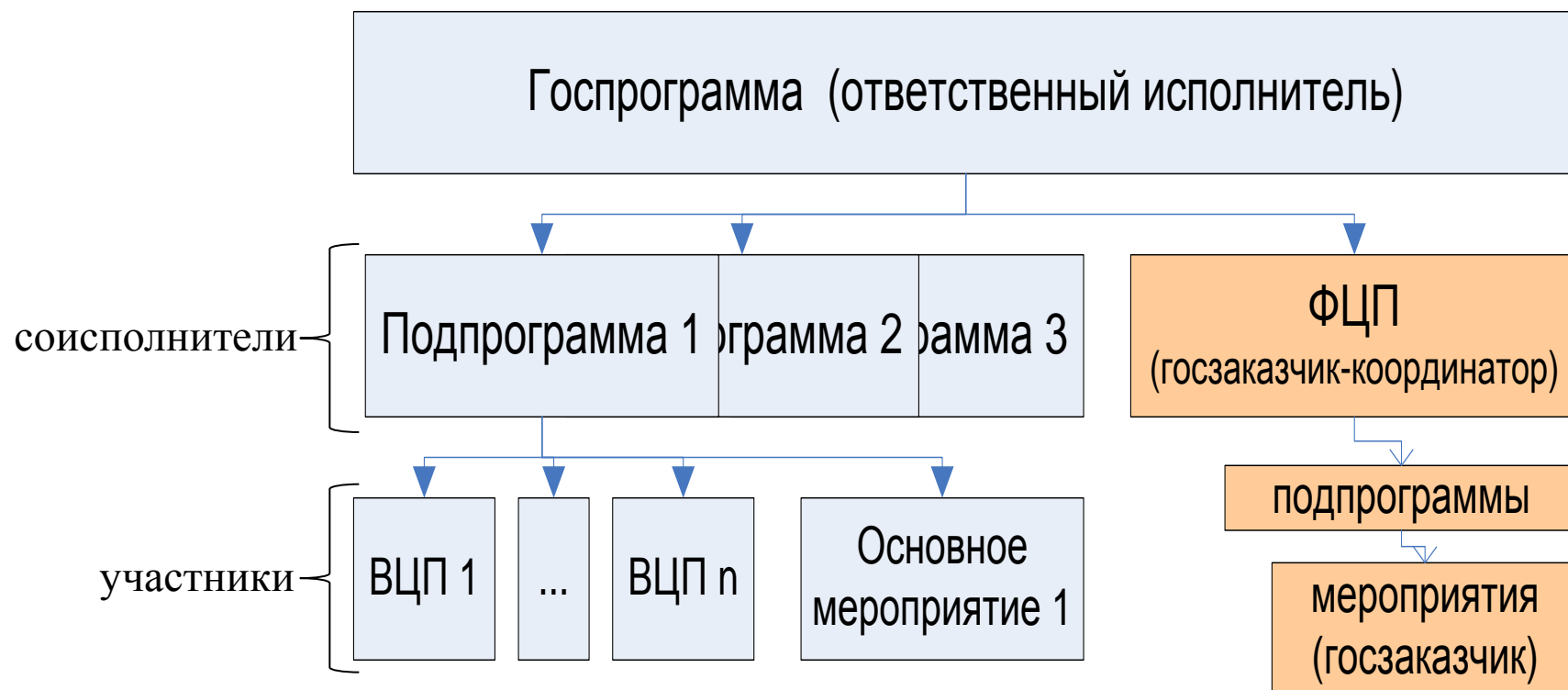
Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации



Ответственный исполнитель	ГП
Министерство промышленности и торговли Российской Федерации	5
Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации	4
Министерство регионального развития Российской Федерации	4
Министерство экономического развития Российской Федерации	3
Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации	3
Министерство финансов Российской Федерации	2
Министерство образования и науки Российской Федерации	2
Министерство сельского хозяйства Российской Федерации	2
Министерство здравоохранения Российской Федерации	1
Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока	1
Министерство внутренних дел Российской Федерации	1
Министерство иностранных дел Российской Федерации	1
Министерство культуры Российской Федерации	1
Министерство обороны Российской Федерации	1
Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	1
Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации	1
Министерство спорта Российской Федерации	1
Министерство транспорта Российской Федерации	1
Министерство энергетики Российской Федерации	1
Министерство юстиции Российской Федерации	1
Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации	1
Госкорпорация «Росатом»	1
Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков	1
Федеральная служба безопасности Российской Федерации	1
Федеральное космическое агентство	1



Структура государственной программы





ФЦП как инструмент программно-целевого метода бюджетного планирования

Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (*утвержден постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594*)

Основные характеристики:

- межведомственный характер решения проблемы;
- обязательное наличие концепции;
- закрытый перечень факторов отбора проблем для их программной разработки;
- включаются в государственные программы Российской Федерации;
- в состав программы могут входить подпрограммы;
- установлены сроки разработки проекта и утверждения программы;
- обязательная экспертиза проекта программы;
- обязательное предварительное обсуждение проектов программ на заседаниях общественных советов при государственных заказчиках.



ВЦП как инструмент программно-целевого метода бюджетного планирования

Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ (*утверждено постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239*)

Основные характеристики:

- ведомственный характер;
- направлены на решение конкретной задачи подпрограммы государственной программы;
- не подлежит разделению на подпрограммы;
- включаются в государственные программы Российской Федерации (подпрограммы) на уровне основных мероприятий;
- отдельные ее положения и параметры могут включаться в доклад о результатах и об основных направлениях деятельности федерального органа исполнительной власти;
- обязательная экспертиза проекта программы.



Новая редакция Бюджетного кодекса – положения по государственным программам

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

С момента утверждения закона:

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



Новая редакция Бюджетного кодекса – положения по государственным программам

- 3. Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации ГП (МП) утверждается законом (решением) о бюджете ~~но соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с нормативным актом, утвердившим программу.~~**
- 4. ГП (МП) может быть предусмотрено предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации (местным бюджетам) ~~на реализацию ГП субъекта РФ (МП), направленных~~ на достижение целей, соответствующих ГП. *Условия предоставления и методика расчета Общие принципы распределения* указанных межбюджетных субсидий *устанавливаются соответствующей программой.***
- 5. ГП (МП) подлежат приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете не позднее двух месяцев со дня вступления его в силу.**



Дополнительное регулирование

- ✓ Письма Минфина России субъектам РФ (от 17.06.2013 г. № 02-16-03/22554 и от 05.07.2013 г. № 02-16-03/26124):
 - *необходимость завершения региональных/муниципальных ДЦП до 1 января 2014 года (рассматривается возможность продления до 1 января 2015 года);*
 - *разъяснения в части дальнейшей реализации мероприятий, включенных в региональные ДЦП;*
 - *разъяснения в части определения формата утверждения бюджетов.*
- ✓ Письмо Минфина России ФОИВам от 26.06.2013 г. № 02-16-04/24295:
 - *условия предоставления субсидий в рамках ФЦП;*
 - *требования к госпрограммам субъектов РФ.*
- ✓ Письмо Минфина России субъектам РФ и ФОИВам (от 24.12.2013 г. № 09-05-05/57077):
 - *разъяснения в части переноса не использованных в 2013 году остатков субсидий из федерального бюджета.*



Порядок разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм

(постановление Правительства РФ от 17.10.2013 г. № 931)

- ✓ Сокращенный формат утверждаемой части государственной программы
- ✓ Общественное обсуждение и предварительное обсуждение на заседаниях общественных советов ответственных исполнителей
- ✓ Парламентский контроль
- ✓ Закрытые сведения приводятся в отдельных приложениях к государственной программе, сама программа – открытая
- ✓ План реализации государственной программы (для контроля на уровне Правительства) и детальный план-график – на 3 года
- ✓ Портал государственных программ: programs.gov.ru



Порядок разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм (2)

- ✓ Обязательность представления заключения Росстата о составе целевых индикаторов и их фактических значений
- ✓ Отражение основных параметров государственного задания в части качества и объема государственных услуг в целевых показателях ГП РФ
- ✓ Отражение в ГП РФ целей, задач и мероприятий приоритетных национальных проектов
- ✓ Допускается отличие показателей финансового обеспечения ГП РФ в ходе исполнения бюджета
- ✓ Внесение изменений в ГП РФ без изменения акта, утвердившего ГП:
 - *включение основного мероприятия без ассигнований;*
 - *уточнение наименования основного мероприятия*
- ✓ Установление формы паспорта подпрограмм и уточнение паспорта ГП



Изменения государственных программ

- ✓ в 2014 году государственные программы подлежат приведению в соответствие с законом о бюджете до **1 мая 2014** года (федеральный закон от 3 февраля 2014 г. № 1-ФЗ);
- ✓ представление в Правительство Российской Федерации проектов государственных программ Российской Федерации до **1 апреля 2014** года (протокол заседания Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 3);
- ✓ полное отражение в госпрограммах показателей и безусловное выполнение поручений, содержащихся в Указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года (поручение по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию), доклад **к 15 апреля 2014** года

Обязательный переход на программный принцип формирования бюджетов субъектов РФ на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов, а также установление персональной ответственности руководителей ФОИВ и органов исполнительной власти субъектов РФ за достижение планируемого в программах результата



Бюджетный кодекс – новая редакция

Статья 184.1. Пункт 3.

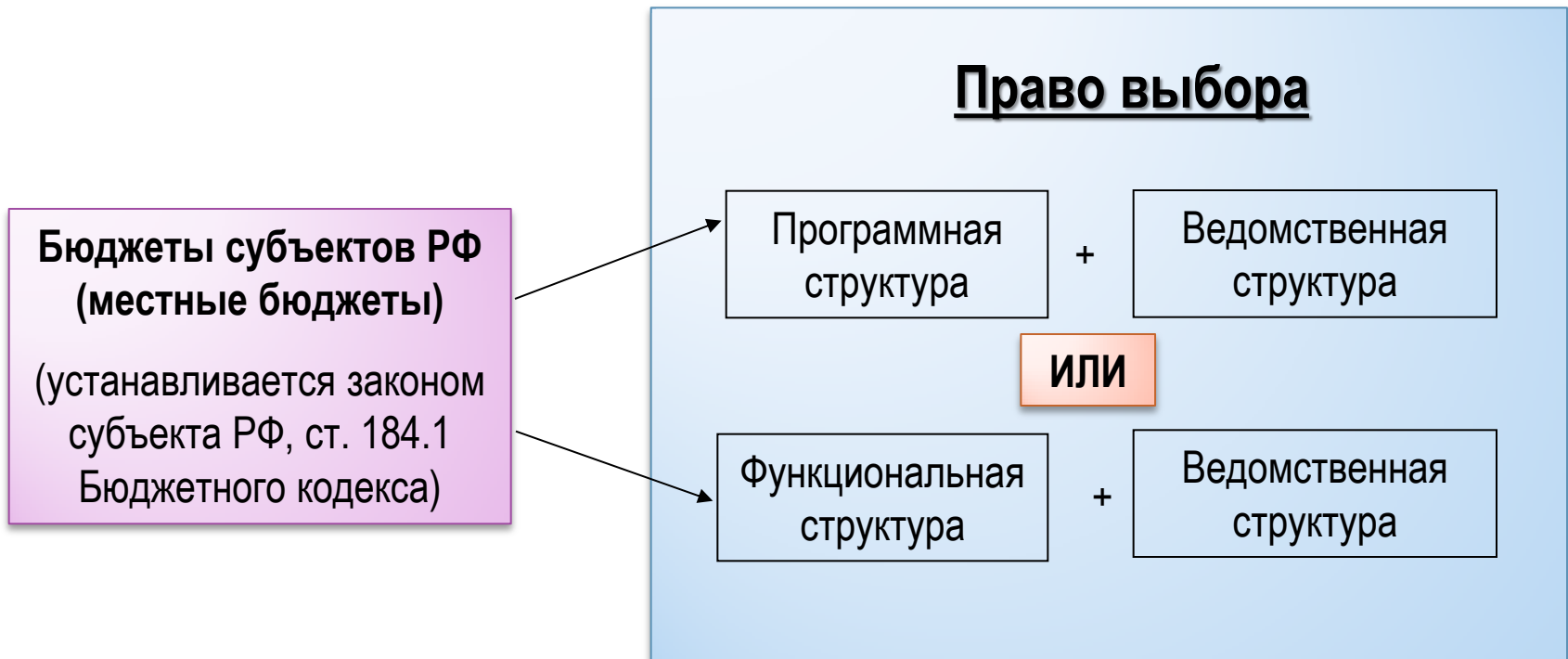
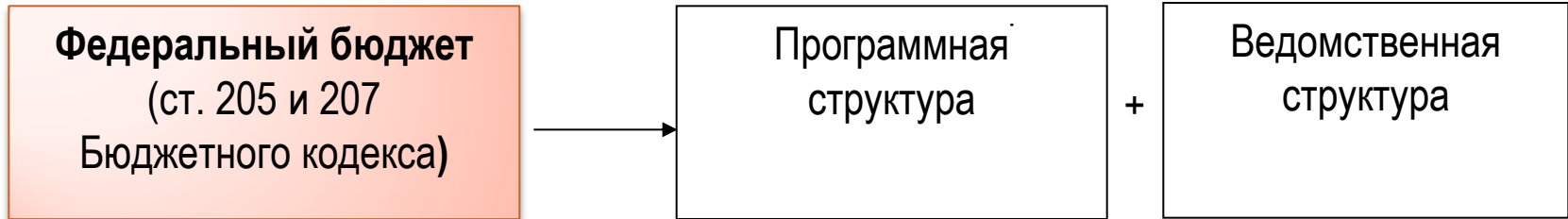
3. Законом (решением) о бюджете устанавливаются и утверждаются:

...

распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям, ~~и видам~~ группам (группам и подгруппам) видов расходов в ведомственной структуре расходов либо по разделам, подразделам, целевым статьям (государственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов расходов и (или) целевым статьям (государственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов расходов классификации расходов бюджетов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), а также по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов в случаях, установленных соответственно настоящим Кодексом, законом субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

(изменения будут применяться начиная с составления и исполнения бюджетов на 2014 год (2014-2016 годы))

Выбор формата бюджета



Структура кода целевой статьи федерального бюджета

Цифровой код – 1,2, ... 9	Буквенно-цифровой код – 1,2,... 9, Б, Г, Д, ...
---------------------------	---

Глава	Р		Пр		Целевая статья			КВР
					Гп	Пгп	Направление расходов (мероприятие)	
XXX	X	X	X	X	XX	X	XXXX	XXX

1. Разрядность кода не изменяется (20 знаков).
2. Структура кода в целом не изменяется (3-2-2-7-3-3).
3. Новая структура кода целевой статьи (2-1-4).



Процедура рассмотрения и утверждения государственных программ с 1 января 2014 года

1. **Проект федерального закона о федеральном бюджете представляется в программной структуре.**

Одновременно с проектом федерального закона в Государственную Думу представляются **паспорта государственных программ.**

2. Государственная Дума Федерального Собрания рассматривает и утверждает **распределение бюджетных ассигнований по государственным программам и по ведомствам.**

3. После утверждения федерального закона о федеральном бюджете **вносятся изменения в государственные программы.**

БК РФ
(в ред. 104-ФЗ)

постановление
Правительства РФ
от 2.08.2010 г. № 588*

** распределение бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ (подпрограмм) утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период*