Проблемы перехода к программному бюджету



Вопрос реализации и оценки эффективности государственных программ является актуальным для региональных финансистов, которые только недавно начали применять этот инструмент планирования расходов. Как в каждом новом деле, при подготовке и реализации программного бюджета неминуемо возникают сложности. В частности, о том, какие проблемы уже обнаружены и что можно сделать для их успешного разрешения, шел разговор на III Всероссийской конференции «Эффективное управление регионом», которая была организована и проведена Компанией «Бюджетные и Финансовые Технологии».

Задействовать все ресурсы

Открыл конференцию генеральный директор компании БФТ **А. Н. Моносов**, который в своем приветственном слове отметил, что в условиях изменяющегося бюджетного законодательства особое значение отводится обмену опытом для достижения конкретных результатов как регионов, так и муниципальных образований в части формирования программного бюджета. В этой связи не случайно одной из главных тем конференции стали государственные (муниципальные) программы. Государственные (муниципальные) программы, как всем известно, основной инструмент программно-целевого планирования, но по большому счету они являются не новацией, а больше продолжением идеи долгосрочных целевых и ведомственных целевых программ. Будучи квинтэссенцией ранее применяемых методов планирования расходов, программы похожи на долгосрочные целевые программы, но при этом имеют ряд присущих только этому инструменту особенностей. В принципе и ДЦП, и госпрограммы имеют общую основу — долгосрочную стратегию развития и являются способом достижения ее целей. Но в отличие от ДЦП государственная программа должна объединять в себе все инструменты государственной политики в соответствующей сфере, а не только планирования бюджетных расходов. Отсюда следует, что государственная программа — это не инструмент управления бюджетом, а инструмент управления деятельностью.

То есть, когда речь идет о достижении цели в какой-то отрасли, использовать нужно весь арсенал средств для ее достижения, который имеется в распоряжении органа государственной власти. Участники конференции отметили, что, к сожалению, сейчас в госпрограммах не учитывается возможность и целесообразность применения налоговых льгот, тарифного или нормативного регулирования. Все это ушло за скобки, и причина, видимо, в нашем недавнем прошлом, когда высокими темпами росли доходы, давая возможность решать новые задачи за счет увеличения бюджетных расходов. Сейчас такой возможности нет. И, как отметил представитель Минфина России, органы власти к новым неблагоприятным условиям пока не приспособились и предпочитают по-прежнему просить денег, а не делать финансовую оценку всех ресурсов, обеспечивающих достижение соответствующих целей, например не пересматривают перечень налоговых льгот.

В разрезе государственных программ должны отражаться и агрегированные показатели государственных заданий в соответствующей сфере. Если взять государственные программы РФ, то в большинстве сфер

мало говорить о том, что делает непосредственно Федерация, мало даже рассматривать вклад регионов и муниципалитетов, необходимо учитывать и деятельность крупных государственных и негосударственных организаций, которые оказывают влияние на реализацию государственных программ. Таких примеров, безусловно, больше на федеральном уровне, но они есть и на региональном, и на муниципальном. Поэтому госпрограммы любого уровня должны предъявлять требования ко всем субъектам, оказывающим влияние на их реализацию. В крупных городах, например, есть муниципальные или государственные унитарные предприятия, которые предоставляют населению транспортные услуги и тем самым оказывают влияние на реализацию программы по развитию транспорта. И ко всем таким предприятиям госпрограмма должна предъявлять определенные общие требования.

Некоторые изменения в Бюджетном кодексе

Одно из изменений Бюджетного кодекса касается механизма предоставления субсидий бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам в рамках государственной программы РФ. Ранее в отношении ФЦП было написано, что субсидия может предоставляться на реализацию аналогичных программ субъекта РФ, теперь — на реализацию программ, цели и задачи которых соответствуют государственной программе. К примеру, в рамках федеральной программы «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями» регион мог претендовать на субсидию только в том случае, если реализует программу с точно таким названием. То, что субъект уже сформировал программу «Развитие здравоохранения», которая в том числе предполагала и борьбу с социально значимыми заболеваниями, ни в коей мере не давало ему шансов на получение трансферта.

Реформированная формулировка Бюджетного кодекса позволяет уйти от формализма, более конструктивно подойти к решению задач и предоставляет большую свободу для формирования перечня региональных программ. Законодательство разрешает не цепляться к словам, но федеральные органы власти по-прежнему продолжают это делать, создавая ненужные сложности. Министерство финансов РФ уже неоднократно указывало некоторым ведомствам на излишнее буквоедство, разъяснительные письма были подготовлены и направлены и органам федеральной исполнительной власти, и субъектам.

Потолок поможет найти резерв

Государственные программы имеют более длительный срок реализации, чем тот, на который утверждается бюджет. При этом требование к реалистичности госпрограмм никто не отменял. Поэтому и возникает необходимость в механизмах, которые позволяли бы учитывать, какие бюджетные привлечения присутствуют в программе. В период трехлетки все понятно, бюджет как раз и является тем лимитом, перерасход которого недопустим. За рамками же трехлетнего бюджета модель построения госпрограмм предполагала, что на основе утвержденного на федеральном уровне долгосрочного прогноза социально-экономического развития до 2030 года, включающего в себя все ключевые макроэкономические показатели (инфляция, курс валют, цены на нефть, параметры расходов), Министерство финансов РФ готовит предельные потолки расходов на реализацию госпрограмм. Сейчас речь идет о том, чтобы формировать потолки до 2020 года, потому что почти все госпрограммы рассчитаны на этот срок.

Первые государственные программы были определены без лимитов финансирования. Хотя прогноз и существовал, ответственные исполнители, указывая на масштабность задач, которые перед ними ставили президент и правительство, не хотели и слышать ни о каких потолках. Минфин с этим боролся, потому как предвидел ситуацию, когда при обсуждении эффективности госпрограмм ответственный исполнитель будет объяснять невыполнение каких-то показателей отказом Министерства финансов в выделении средств. В результате по настоянию главного финансового органа страны государственные программы с конца 2012 года формировались в двух вариантах: базовом — как это видел Минфин, и дополнительном — как это видел ответственный исполнитель. В итоге последним Бюджетным посланием президента правительству поручено определиться с одним вариантом программ и выбрать более реалистичный и обоснованный с точки зрения как целей, так и параметров финансовой обеспеченности.

Теперь программа утверждается в единственном варианте и соответствует объему предельных расходов. ↪



Получилось так, что ранее принятые и утвержденные программы не уместились в пространство, ограниченное потолком, в результате были приняты жесткие меры по сокращению расходов на их реализацию. Причем урезав финансирование, Минфин не взял на себя перераспределение расходов внутри программ, оставив это на откуп ответственного исполнителя, и не прогадал. Специалисты министерства рассчитали предельный объем, который доводится до исполнителя одной суммой без разбивки, и большинство исполнителей сумели сформировать программы и в условиях жесткой экономии. И Минфином был сделан вывод: лучше, чем ответственный исполнитель программы, никто не знает, какие расходы можно безболезненно сократить. Жесткая политика прямо способствует поиску и определению резервов. Еще один вывод касается того, что принимать программы нужно пакетом. В конце 2012-го и в 2013 году программы принимались по одной, этот процесс тянулся в течение полугода, в результате реальной картины никто не увидел.

Но государственные программы РФ — не всегда пример для подражания регионов. К примеру, их реализация возложена на ответственного исполнителя, соисполнителя и участника, но, по мнению Минфина, субъектам не стоит перенимать эту схему. В государственных программах РФ сначала тоже фигурировали две категории: ответственный исполнитель и соисполнитель. Нужда в третьем игроке возникла, потому как ряд органов госвласти имеет, например, подведомственные поликлиники и санатории, что вводит их в ранг соисполнителей госпрограммы по развитию здравоохранения. Минздраву России приходилось бы согласовывать программу примерно с 40 соисполнителями, которые никаких решений по реализации политики в этой сфере не принимают, а лишь незначительно задействованы в каких-то мероприятиях. На уровне же субъектов и муниципалитетов такой проблемы, как правило, не возникает.

Изменения в порядке и методических указаниях

В последнее время в порядок разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм, утвержденный постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 года № 588, внесены некоторые изменения. К примеру, с прошлого года введен сокращенный формат утверждаемой части госпрограмм. 500 страниц документа — это явный перебор, и утверждаемая часть должна насчитывать не более 100 страниц и заключать в себе перечень мероприятий по приоритетам государственной политики. Все остальное должно находиться в обосновывающей части и предназначаться лишь для заинтересованных лиц и органов, но ни в коей мере не для широкой общественности. Кроме того, в соответствии с поручением президента разработать меры ответственности руководителей федеральных и региональных органов исполнительной власти за недостижение результатов госпрограмм, в постановлении № 588 теперь написано, что после рассмотрения отчета о реализации госпрограммы руководитель ведомства может подвергаться дисциплинарному взысканию. Более того, в статью 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ, касающуюся ответственности руководителей госвласти, добавлено, что ответственность они могут нести и за невыполненные показатели госпрограмм. Данная норма применяется к правоотношениям, возникающим при составлении и исполнении бюджетов субъектов РФ начиная с бюджетов на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов.

С. В. МАРТЫНЕНКО

