

§ 3. Программы развития и национальные проекты

Управление бюджетными расходами в бюджетных целевых программах

В России накоплен довольно большой опыт управления бюджетными средствами, структурированными в виде проектов и программ. Достаточно вспомнить пятилетние планы и государственные проекты по строительству объектов инфраструктуры. В современных условиях это федеральные целевые программы, инвестиционные программы и проекты международных финансовых организаций.

Перечень федеральных целевых программ (ФЦП) ежегодно утверждается в составе закона о федеральном бюджете. До 2004 г. нормативно-правовые документы, регламентирующие подготовку и реализацию ФЦП, не требовали от разработчиков и исполнителей программ четкого формулирования целей, которые можно количественно определить, и разработки системы измеримых показателей с определением их промежуточных и конечных значений, что, безусловно, отражалось на качестве самих программ.

Так, согласно заключению Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год», утвержденному Коллегией Счетной палаты РФ 14 сентября 2004 г., подавляющее большинство предусмотренных в проекте федерального бюджета ФЦП не содержит количественно измеримых целей и индикаторов результативности. По мнению Счетной палаты, с которым трудно не согласиться, это затрудняет их использование как инструмента программно-целевого управления бюджетными расходами в соответствии с принципами бюджетного планирования, ориентированного на результат.

Для устранения этих недостатков Правительство РФ приняло ряд нормативных актов, вносящих изменения в порядок

разработки и реализации ФЦП, в первую очередь это постановления Правительства РФ от 20 марта 2003 г. № 165 и от 25 декабря 2004 г. № 842⁸. В соответствии с последними внесенными изменениями кардинально меняется порядок разработки и реализации федеральных целевых программ. Предполагается, что уже на этапе разработки концепции программы должны готовиться предложения по целям и задачам программы, целевым индикаторам и показателям, позволяющим оценивать ход реализации программы, должна проводиться предварительная оценка ожидаемой эффективности и результативности предполагаемого варианта решения проблемы. Введено жесткое требование представлять в целевой программе развернутые формулировки целей и задач программы с указанием целевых индикаторов и показателей, а также их прогнозируемых значений для каждого этапа, также сформулированы требования, предъявляемые к целям программы. Закреплено требование проведения оценки эффективности по годам или этапам в течение всего срока реализации целевой программы, а также разработки государственными заказчиками методики такой оценки с учетом специфики программы. Ужесточены санкции к программам, результаты выполнения которых не соответствуют предусмотренным индикаторам и показателям эффективности. По таким программам после проведения специализированной и независимой экспертизы правительство может принять решение о корректировке целей, срока реализации и перечня программных мероприятий, о смене государственного заказчика, о сокращении финансирования за счет средств федерального бюджета, о досрочном прекращении реализации программы. Большое внимание уделено вопросам обеспечения открытости информации о ходе реализа-

⁸ Последние изменения внесены постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 93 «О внесении изменения в Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация».

ции программы и достижения поставленных целей, хотя в этой области по-прежнему остаются серьезные проблемы.

Также важно отметить, что доля расходов на федеральные целевые программы в общих расходах бюджета за последние годы существенно выросла (рис. 1.5).

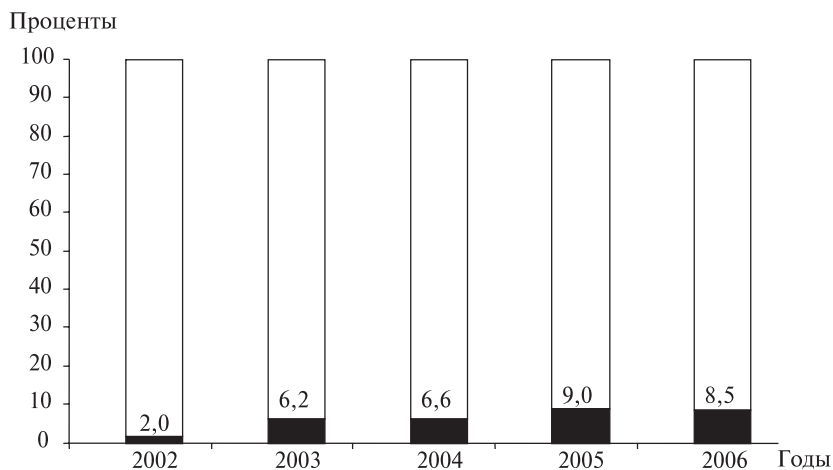


Рис.1.5. Доля расходов на ФЦП в общих расходах федерального бюджета

Источник: расчеты авторов, Минфин России.

Остановимся на отдельных аспектах управления и реализации ФЦП.

Анализ основных документов по программам⁹ показывает, что в большинстве случаев нереально четко идентифицировать органы управления ФЦП, определить их функции, полномочия и ответственность. Нет обоснованных и доста-

⁹ См. напр.: материалы информационного сервера по федеральным целевым программам (<http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/index.cgi>).

точно отработанных механизмов определения расходов, связанных с управлением программами. Они, как правило, не выделены отдельной строкой в бюджете программ, а там, где определены общие расходы на управление, отсутствует их детализация по конкретным направлениям расходов. Выделяемые бюджетные средства на содержание органов управления ФЦП не подкреплены должным обоснованием. На этапе подготовки федеральных целевых программ расходы по управлению в некоторых случаях выделяются в отдельную статью, например «Управление программой» или «Содержание дирекции», однако данные об их использовании на этапах реализации программы могут отсутствовать.

Действующий порядок подготовки и реализации федеральных целевых программ, а также существующая и доступная отчетность по ФЦП в целом не предусматривают обязательного формализованного представления расходов в рамках программ по конкретным направлениям, категориям, компонентам. Отсутствует такая категория, как «Управление федеральной целевой программой». Формализовано только деление расходов по статьям «Капитальные расходы», «НИОКР» и «Прочие расходы». Причем именно на статью «Прочие расходы» часто приходится основная часть выделенных для финансирования программы бюджетных средств, включая средства на управление программой.

Финансирование расходов на управление программами осуществляется из федерального бюджета, при этом возможно использование двух моделей управления ими.

Первая модель заключается в том, что внутри министерства или ведомства создается специализированное подразделение, которое наделяется соответствующими полномочиями по управлению программой. Затраты, связанные с этим, будут складываться из сметных расходов на функционирование данного подразделения, включая фонд оплаты труда, налоговые отчисления, аренду, накладные расходы, связь, коммунальные услуги. Если функции по реализации ФЦП возлага-

ются на подразделение, которое осуществляет и другую деятельность, то необходимо определять доли фактически затраченного времени персонала на управление программой и на выполнение иных задач.

В законе о федеральном бюджете на 2005 г. только по трем программам и подпрограммам выделены расходы, связанные с управлением федеральными целевыми программами (на содержание дирекций). Например, по подпрограмме «Железнодорожный транспорт» эти расходы в 2005 г. составляли около 22 млн руб., по подпрограмме «Государственные жилищные сертификаты на 2004—2010 годы» — примерно 52 млн.

Но главное заключается в том, что необходимо составлять перечень функций, которые возлагаются на дирекции, а также иные источники их финансирования (кроме федерального бюджета). Только при таких условиях можно обеспечить долевое выделение средств на управление ФЦП.

Вторая модель предполагает, что министерство или ведомство, ответственное за реализацию программы, осуществляет для этих целей закупку консультационных услуг на рынке. В этом случае затратами, связанными с управлением программой, будет являться стоимость заключенного контракта между министерством и компанией.

Опыт управления и финансирования ФЦП нельзя напрямую переносить на новые принципы бюджетирования, ориентированного на результат. Требуется внесение соответствующих изменений в нормативно-правовую базу подготовки, реализации, мониторинга и отчетности федеральных целевых программ. Наряду с более подробной расшифровкой расходов в рамках федеральных целевых программ необходимо выделять в обязательную отдельную категорию расходы, связанные с управлением ФЦП. Должен быть также утвержден порядок управления бюджетными целевыми программами, формализующий механизмы и процедуры их управления.

Фонд реформирования региональных финансов

Межбюджетные отношения, а также обусловленная ими система управления общественными финансами на региональном и местном уровнях являются одними из ключевых факторов устойчивого экономического развития и эффективного функционирования государственных институтов.

На протяжении большей части 1990-х гг. межбюджетные отношения и управление региональными и местными финансами в России являлись скорее ограничивающим фактором, нежели фактором, стимулирующим экономический рост и структурные реформы, необходимые для его обеспечения.

В 1998 г. постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862 была одобрена Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999—2001 гг., ставшая первой среднесрочной программой структурных реформ в сфере межбюджетных отношений и управления субнациональными (региональными и местными) финансами. В соответствии с этой концепцией главными направлениями реформы являлись разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней, разграничение доходных источников между уровнями бюджетной системы страны, инвестиционная поддержка развития регионов и др.

Проект технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне (далее — Проект) и Фонд реформирования региональных финансов (ФРРФ) являются частями данной программы реформирования региональных финансов.

Соглашение о реализации Проекта между Правительством РФ и Международным банком реконструкции и развития (МБРР) с привлечением займа МБРР было подписано 7 марта 2000 г. и вступило в силу 30 августа 2000 г.¹⁰

¹⁰ <http://www.fer.ru/rftap/descriptions.htm>

Целями Проекта являются подготовка и проведение комплексной реформы межбюджетных отношений, направленной на создание институциональных стимулов для обеспечения устойчивого экономического роста и повышения эффективности государственного управления, а также разработка, внедрение и распространение передовых методов и технологий в сфере управления субнациональными финансами.

Для выполнения целей Проекта определены следующие задачи:

- совершенствование бюджетного законодательства;
- создание механизма по повышению уровня соблюдения федеральных законов и нормативно-правовой базы в области управления бюджетной системой и поощрение ответственного поведения в налогово-бюджетной сфере на региональном и местном уровнях за счет внедрения соответствующих экономических стимулов;
- укрепление потенциала Правительства РФ в отношении мониторинга функционирования бюджетной системы и осуществления реформ на региональном и местном уровнях;
- укрепление институциональной основы региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления с целью осуществления бюджетных и структурных реформ.

Всего за 2002—2004 гг. ФРРФ была оказана финансовая поддержка следующим 15 регионам: Чувашская Республика, Республика Карелия, Краснодарский, Ставропольский и Хабаровский края, Астраханская, Вологодская, Калужская, Самарская, Саратовская, Пермская, Тверская, Челябинская области, г. Санкт-Петербург, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, на долю которых приходится 23% населения России и 17% расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В регионах, получавших субсидии ФРРФ, возросло качество управления региональными финансами, существенно улучшилось состояние бюдже-

тов. В большинстве этих регионов проведение структурных реформ, начатых при поддержке ФРРФ, продолжается и в настоящее время.

С 2005 г. в составе федерального бюджета создан Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ), действующий на основе тех же принципов, что и ФРРФ. В 2005 г. субсидии из данного фонда были получены следующими субъектами Федерации: Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Белгородская, Кировская, Ленинградская и Смоленская области. Этот фонд интересен также тем, что кроме непосредственно результатов реформирования региональных финансов получен важный опыт на уровне всей бюджетной системы России по внедрению методов бюджетирования, ориентированного на результат. Регионы получали финансирование из данного фонда (субсидии) только после проведения и оценки независимыми экспертами результатов внедрения новых методов бюджетирования на региональном уровне, т.е. достижения поставленных актуальных целей и выполнения задач на основе системы показателей и индикаторов.

Новые подходы к бюджетированию: национальные проекты

Представленная в 2005 г. президентом России амбициозная программа развития социального сектора (здравоохранения и образования), агропромышленного сектора и жилищной сферы предполагает существенное увеличение государственных расходов на эти цели начиная с 2006 г.¹¹ Фактически национальными проектами охвачена наиболее уязвимая в настоящее время социальная сфера, которая требует незамед-

¹¹ Согласно предварительным оценкам прямые расходы федерального бюджета должны составить не менее 120 млрд руб. в 2006 г. и более 170 млрд руб. в 2007 г. (<http://www.rost.ru/main/what/06/06.shtml>).

лительных преобразований для повышения уровня жизни населения и дальнейшего развития экономики России. Другой не менее важный аспект — региональный охват национальных проектов, поскольку в их реализацию включены все субъекты Федерации. Ведь за последние годы существенно увеличился разрыв в уровне благосостояния населения крупнейших городов-миллионников и большинства регионов России.

Согласно принятым документам задачи, поставленные в рамках национальных проектов, сформулированы на ближайшие два года. Так, например, уже к 2008 г. планируется¹²:

в здравоохранении:

- в четыре раза увеличить объемы оказания высокотехнологичной медицинской помощи;
- полностью укомплектовать участковую службу квалифицированными врачами и медицинскими сестрами, обеспечить ее необходимым оборудованием;

в образовании:

- подключить больше половины школ страны к сети Интернет;
- выделить тысячи грантов талантливой молодежи, ученым, лучшим учителям;

в жилищной сфере:

- обеспечить адресную поддержку десятков тысяч молодых семей, молодых специалистов на селе;
- обеспечить массовое строительство новых микрорайонов;

на селе: направить миллиарды рублей для предоставления дешевых долгосрочных кредитов на строительство и перевооружение животноводческих комплексов, а также на развитие личных подсобных и крестьянских (фермерских) хозяйств (а это новые рабочие места и рост доходов сельских жителей).

¹² <http://www.rost.ru/main/what/05/05.shtml>

Важно, что в последнее время предпринят ряд шагов, направленных на повышение прозрачности национальных проектов и разъяснение обществу их целей и ожидаемых результатов. Для проектов определены целевые показатели оценки выполнения тех или иных мероприятий, а также стоимость их осуществления. Например, в табл. 1.1 представлены показатели национального проекта в области образования.

Таблица 1.1

Целевые показатели приоритетного национального проекта «Образование», которые предполагается достичь к концу 2007 г.

Основные мероприятия	Целевой показатель, ед. изм.	Значение показателя	Объем финансирования, млрд руб.
<i>Направление «Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования»</i>			
1. Стимулирование вузов, активно внедряющих инновационные образовательные программы	Число вузов	Не менее 30	20
2. Стимулирование общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы	Число учреждений	6000	6
3. Предоставление грантов талантливой молодежи	Человек	Не менее 5000	0,4
4. Поощрение лучших учителей	Человек	20 000	2
<i>Направление «Внедрение современных образовательных технологий»</i>			
1. Разработка и размещение в открытом доступе информационных образовательных ресурсов	Количество программ	100	0,3
2. Развитие технической основы современных информационных образовательных технологий	Число школ, подключенных к Интернету	20 000	1,2
	Число расчетных комплектов для компьютерных классов в школах	Не менее 25 000	1,5

Окончание табл. 1.1

Основные мероприятия	Целевой показатель, ед. изм.	Значение показателя	Объем финансирования, млрд руб.
3. Оснащение школ учебно-наглядными пособиями и оборудованием	Число школ	16 000	4,8
<i>Направление «Создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня»</i>			
1. Создание университетов в Южном и Сибирском федеральных округах	Число университетов / мест	2/60 000	6
2. Создание бизнес-школ в московском регионе и г. Санкт-Петербурге	Число бизнес-школ / мест	2/1000	3
<i>Направление «Повышение уровня воспитательной работы в школах»</i>			
1. Дополнительное ежемесячное вознаграждение за классное руководство	Человек	—	7,7
<i>Направление «Развитие системы профессиональной подготовки в армии»</i>			
1. Создание в воинских частях учебных центров начального профессионального образования для военнослужащих срочной службы	Число учебных центров	100	0,5
2. Организация обучения на подготовительных отделениях вузов лиц, отслуживших не менее трех лет по контракту в Вооруженных Силах РФ (включая выплату специальных стипендий)	Количество учебных мест	10 000	0,4
<i>Проект «Сельский школьный автобус»</i>			
1. Приобретение школьных автобусов	Число автобусов	8000	2,08

Источник: Минобрнауки России.

В рамках национальных проектов предполагается существенное увеличение заработной платы отдельных категорий работников социальной сферы. Однако вовсе не очевидно, что с повышением заработной платы работников здравоохранения и образования улучшится качество предоставляемых бюджетными учреждениями услуг.

Кроме задачи повышения благосостояния населения важно определить конечные результаты, которые общество ожидает получить от реализации проектов в каждый год реализации, а также в средне- и долгосрочном периоде, т.е. вполне определенно увязать увеличение государственных расходов с повышением качества предоставляемых государством бюджетных услуг, в том числе на региональном уровне (включая изменение системы управления, повышение прозрачности расходов, внедрение конкурсных процедур и т.п.).

Таким образом, для финансирования национальных проектов в настоящее время используются элементы бюджетирования, ориентированного на результат, в понимании, которое основывается на международной практике бюджетных реформ. Вместе с тем методология и принципы нового бюджетирования в полной мере отвечают требованиям национальных проектов и поэтому могут и должны быть применены при реализации и оценке эффективности национальных проектов. В противном случае можно создать дорогостоящую и малоэффективную систему по «освоению» бюджетных ресурсов.

Контрольные вопросы

1. Что такое метод бюджетирования, ориентированного на результат? Какова его идеология?
2. С какими реформами обычно сопряжено внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат?
3. Какие проблемы были выявлены при внедрении методов бюджетирования, ориентированного на результат, в зарубежных странах?