

# Формирование государственных программ Российской Федерации и программного бюджета. Опыт, проблемы и перспективы.

БЕГЧИН

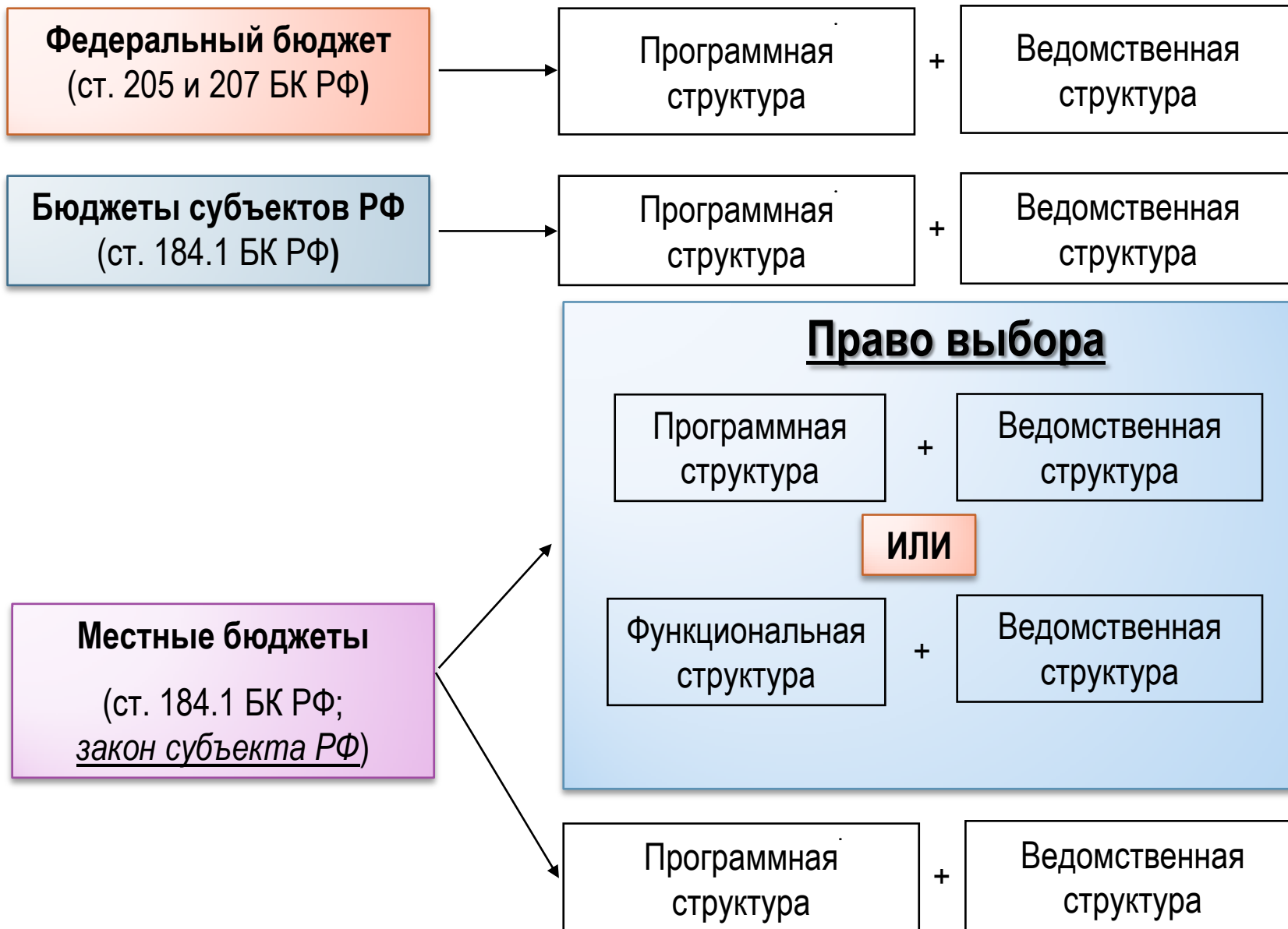
Николай Аркадьевич

заместитель директора  
Департамента бюджетной политики

Минфин России



# Выбор формата бюджета (с бюджетов на 2016-2018 годы)



## **Нормативно-правовая и методическая база для разработки и реализации государственных программ**

*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)*

*Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (программы в системе стратегического планирования)*

*Федеральный закон от 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (долгосрочное бюджетное планирование)*

### **+на федеральном уровне:**

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

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

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

# Положения законодательства Российской Федерации

Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 179), Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ст. 28,37) (*основные положения*):

1. Определение перечня государственных (муниципальных) программ, сроков их реализации, порядка разработки и реализации, порядка ежегодной оценки эффективности.

Утверждение государственных (муниципальных) программ  
*(с соблюдением требований парламентского контроля).*

Компетенция Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации муниципального образования



## Положения Бюджетного кодекса Российской Федерации

2. **Объем бюджетных ассигнований** на финансовое обеспечение реализации ГП (МП) **утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета** в соответствии с **нормативным актом, утвердившим программу.**
3. 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 указанных межбюджетных субсидий устанавливаются соответствующей программой.*
4. ГП (МП) ~~подлежат приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете не позднее трёх месяцев со дня вступления его в силу.~~



## Последние изменения в законодательном регулировании

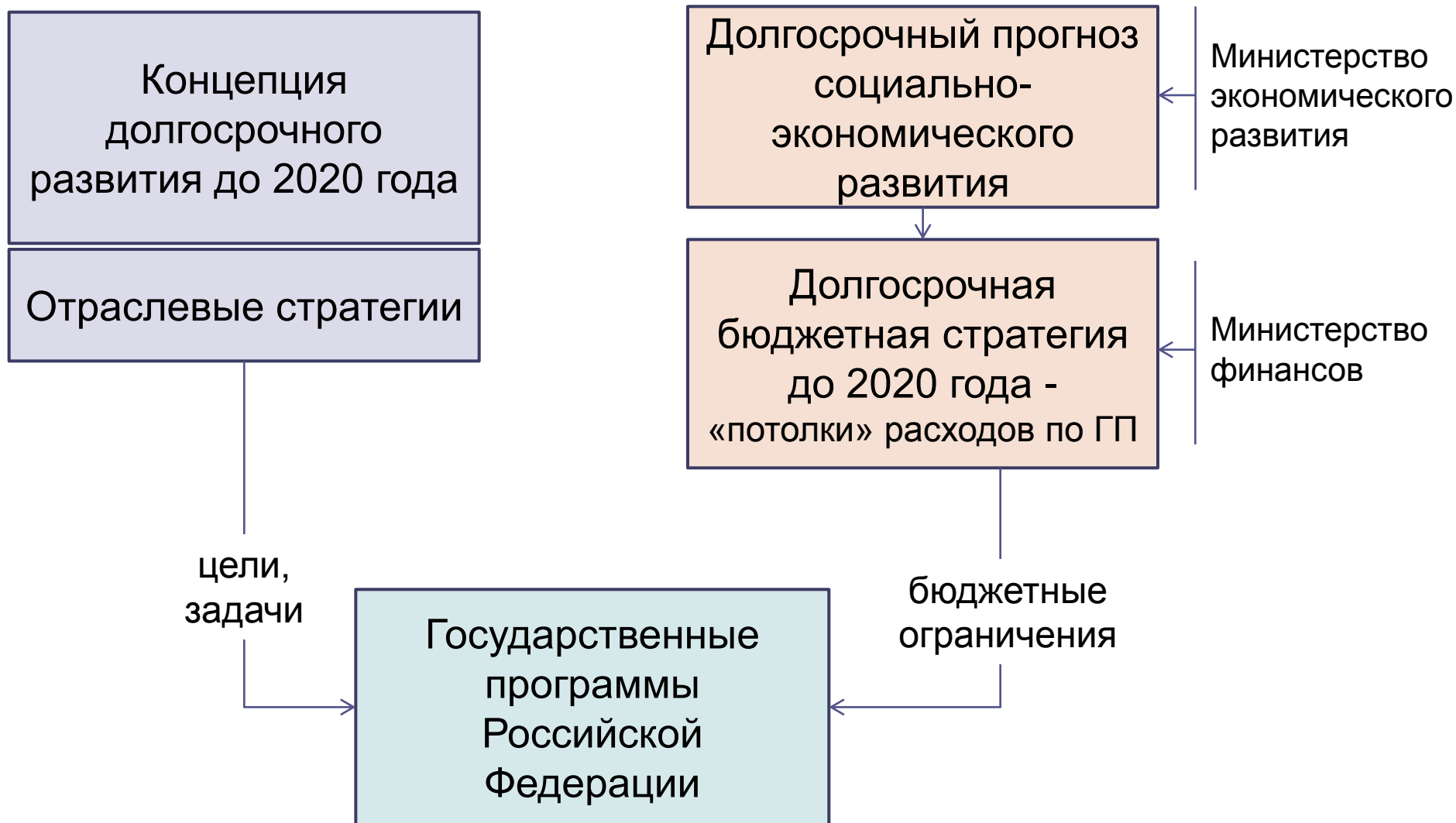
- парламентский контроль государственных программ субъектов РФ (муниципальных программ); ✓
- обязательность формирования региональных бюджетов на 2016-2018 гг. и далее в программном формате (местные бюджеты – по усмотрению субъекта РФ); ✓
- рассмотрение предложений по изменению программ одновременно с проектом бюджета; ✓
- персональная ответственность должностных лиц ОИВ СРФ за достижение результатов госпрограмм; ✓
- увеличение срока приведения в соответствие программ в соответствие с законом (решением) о бюджете с 1 марта до 1 апреля. ✓



## Федеральный закон от 8.03.2015 № 25-ФЗ

1. Приостановлена норма о необходимости приведения государственных (муниципальных) программ в соответствие с законом (решением) о бюджете в трехмесячный срок.
2. ЛБО на 2016 и 2017 годы ГРБС федерального бюджета (ГВБФ РФ) не доводятся.
3. Договора, по которым приняты обязательства, подлежащие оплате в 2016 и 2017 годах, не расторгаются.
4. Проекты ГП вносятся ответственными исполнителями в Государственную Думу до 1 октября 2015 года.

# Модель внедрения государственных программ





## Группы видов расходов

100 Расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами

200 Закупка товаров, работ и услуг для государственных нужд

300 Социальное обеспечение и иные выплаты населению

400 Бюджетные инвестиции

500 Межбюджетные трансферты

600 Предоставление субсидий федеральным бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям

700 Обслуживание государственного долга Российской Федерации

800 Иные бюджетные ассигнования

# Долгосрочное бюджетное планирование

*(ст. 170.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации,  
Федеральным законом от 04.10.2014 № 283-ФЗ)*

## **1. Долгосрочное бюджетное планирование осуществляется путем формирования:**

- бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период,
- бюджетного прогноза субъекта Российской Федерации на долгосрочный период,
- бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период (в случае, если представительный орган муниципального образования принял решение о его формировании).

**2. Бюджетный прогноз на долгосрочный период** – документ, содержащий прогноз основных характеристик соответствующих бюджетов (консолидированных бюджетов) бюджетной системы Российской Федерации, показатели финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ на период их действия, иные показатели, характеризующие бюджеты (консолидированные бюджеты) бюджетной системы Российской Федерации, а также содержащий основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период.

## Долгосрочное бюджетное планирование

*(ст. 170.1 БК РФ, Федеральным законом от 04.10.2014 № 283-ФЗ)*

**3. Бюджетный прогноз Российской Федерации, субъекта Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается каждые шесть лет на двенадцать и более лет на основе прогноза социально-экономического развития на соответствующий период.**

**Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период разрабатывается каждые три года на шесть и более лет на основе прогноза социально-экономического развития на соответствующий период.**

**Бюджетный прогноз может быть изменен с учетом изменения прогноза социально-экономического развития на соответствующий период и принятого закона (решения) о соответствующем бюджете без продления периода его действия.**

**4. Порядок разработки и утверждения, период действия, а также требования к составу и содержанию бюджетного прогноза устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.**

**5. Проект бюджетного прогноза (проект изменений бюджетного прогноза) представляется в законодательный (представительный) орган одновременно с проектом закона (решения) о соответствующем бюджете.**

**6. Бюджетный прогноз (изменения бюджетного прогноза) утверждается (утверждаются) соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией в срок, не превышающий двух месяцев со дня официального опубликования закона (решения) о соответствующем бюджете.**

## Порядок разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм – наработки

- ✓ Сокращенный формат утверждаемой части государственной программы
- ✓ Парламентский контроль
- ✓ Персональная ответственность руководителей ФОИВ
- ✓ Учет бюджетных ассигнований ГВБФ
- ✓ Выделение целевых групп
- ✓ Включение в ГП источников финансирования дефицита бюджета
- ✓ Формирование ГП только в электронном виде с 1 июля 2015 года
- ✓ Инициативное согласование проектов ГП
- ✓ Изменения в перечень ГП – до 1 мая текущего года

## Методические указания

### Утверждаемая часть ГП:

1. Паспорт
2. Паспорта подпрограмм и ФЦП
3. Текстовая часть ГП – 2 раздела
4. **Таблицы – приложения** к государственной программе – в разрезе подпрограмм по ВЦП и основным мероприятиям:
  - показатели ГП и пГП + в разрезе СРФ;
  - данные о ВЦП и основных мероприятиях;
  - основные меры правового регулирования;
  - ресурсное обеспечение за счет средств федерального бюджета и бюджетов ГВБФ в разрезе пГП (ФЦП), ОМ (ВЦП).
5. **План реализации ГП** (на 3 года)
6. **Правила предоставления субсидий субъектам РФ**

**В соответствии  
с бюджетом и  
«потолками»**

### Дополнительные и обосновывающие материалы:

- детальный план-график реализации ГП на 3 года;
- расширенная текстовая часть, в т.ч. по подпрограммам + табличные приложения;
- оценка расходов за счет всех источников;
- предложения по выделению дополнительных объемов бюджетных ассигнований.



# Мониторинг реализации государственных программ

<b>Ответственный</b>	Министерство экономического развития Российской Федерации
<b>Периодичность</b>	Ежеквартально
<b>Сроки</b>	До 20 числа месяца, следующего за отчетным кварталом
<b>Предмет мониторинга</b>	Выполнение <i>детального плана-графика</i> реализации государственной программы
<b>Подготовка отчетных данных</b>	Ответственный исполнитель государственной программы
<b>Рассмотрение результатов мониторинга</b>	<del>Не менее 2 раз в год</del> на заседаниях Правительства Российской Федерации



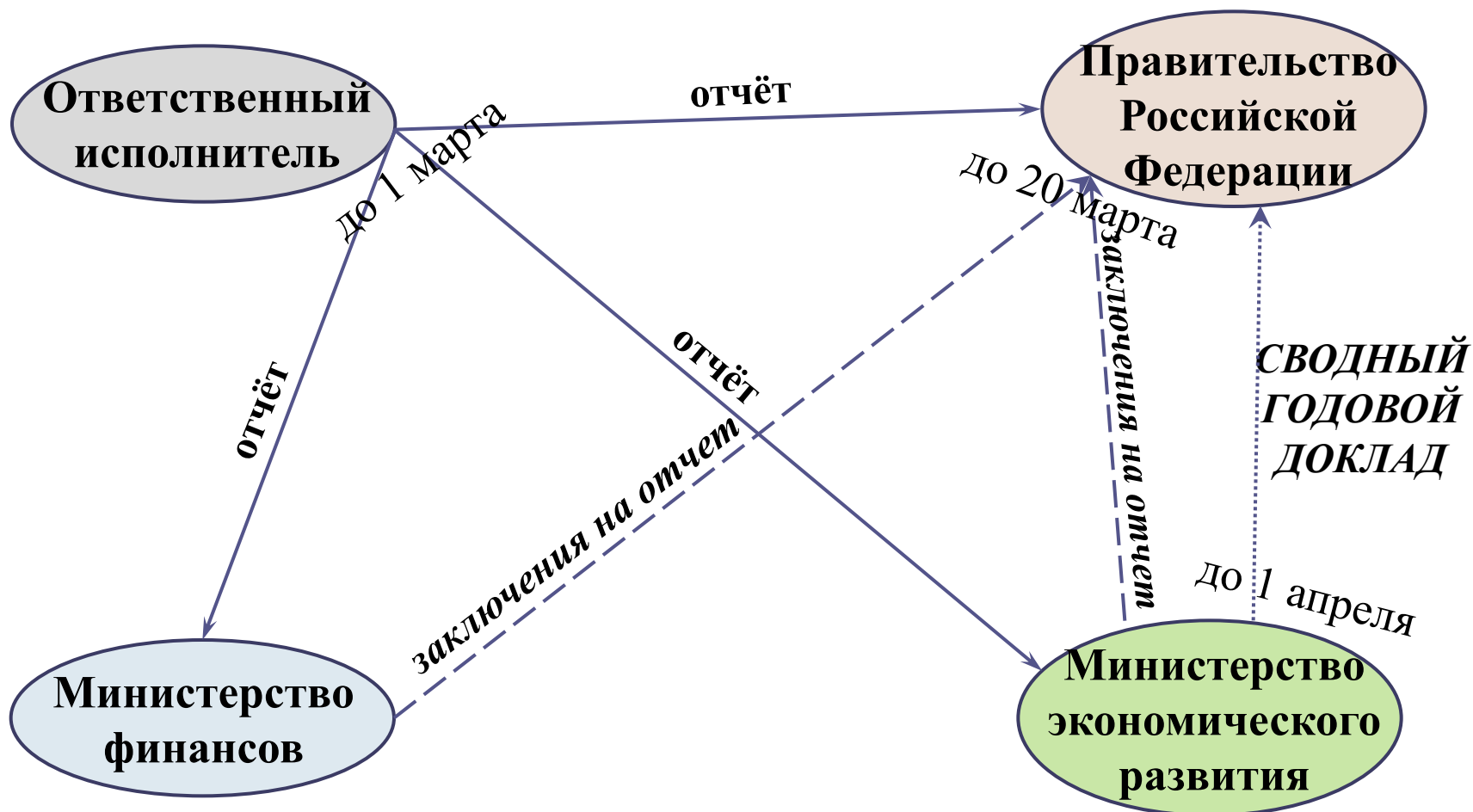
## Детальный план-график реализации государственной программы

№ п/п	Наименование ВЦП, основного мероприятия, мероприятия ФЦП, контрольного события программы	Факт начала реализации мероприятия	Факт окончания реализации мероприятия, наступления контрольного события	Ожидаемая дата наступления контрольного события/ожидаемое значение контрольного события	Фактический результат реализации мероприятия	Расходы федерального бюджета на реализацию государственной программы, тыс. руб.	
						предусмотрено ГП	кассовое исполнение на отчетную дату
<b>Подпрограмма 1 (наименование)</b>							
1.1	Основное мероприятие 1			X			
1.1.1	Мероприятие 1.1.1			X			
	Причины невыполнения сроков мероприятий и контрольных событий, объемов финансирования мероприятий						
	Меры нейтрализации/минимизации отклонения по контрольному событию, оказывающего существенное воздействие на реализацию госпрограммы						

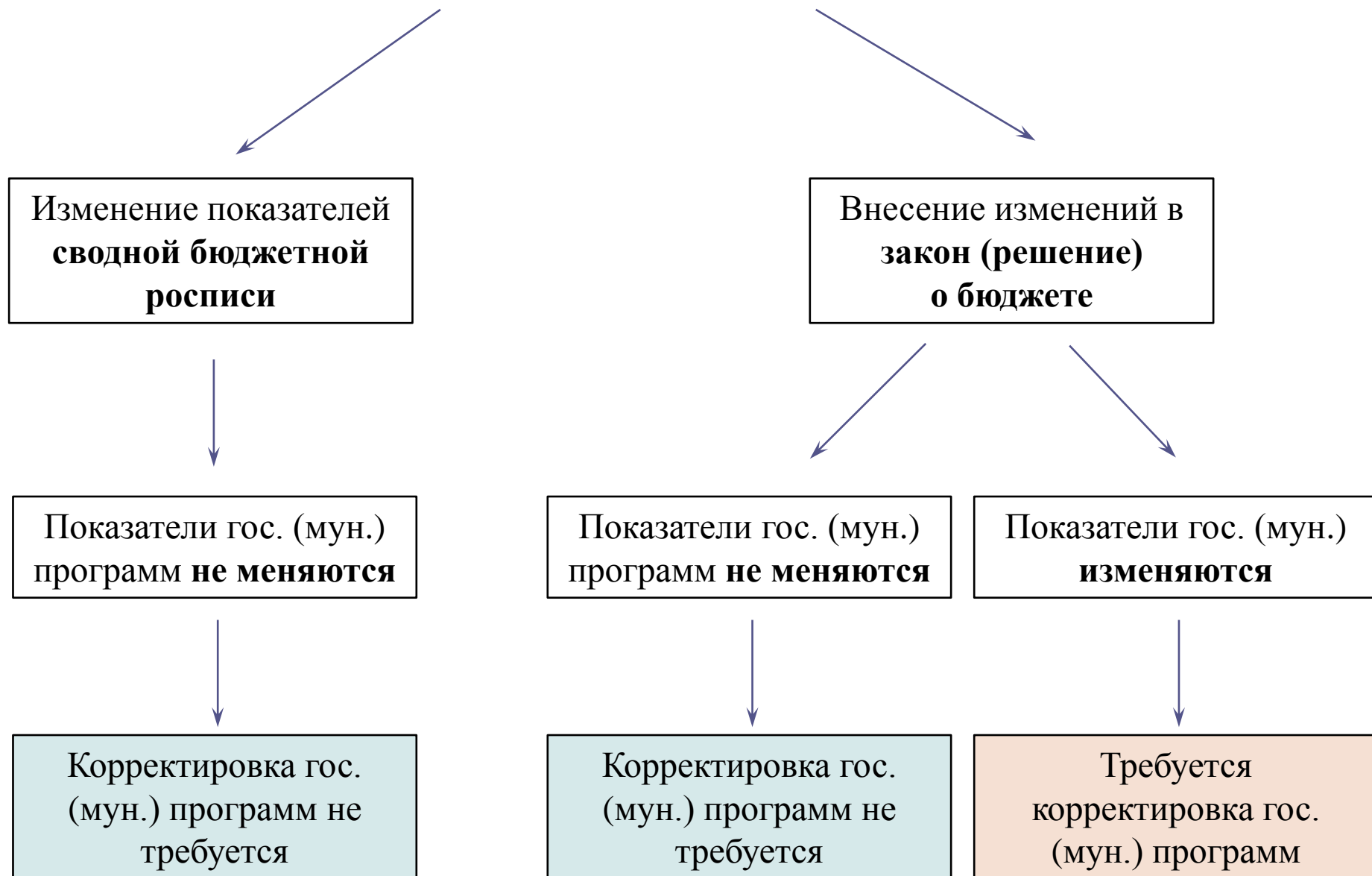




## Формирование отчета о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы



# Изменение параметров бюджета



## Непрограммные направления

- Судебная система
- Администрация Президента
- Аппарат Правительства
- Государственная Дума
- Совет Федерации
- Прокуратура
- Следственный комитет
- Счетная палата
- ГФС

# Усиление роли Государственной Думы

В настоящее время

Предлагается с 2014 года

## Проект федерального закона о федеральном бюджете

### 1 чтение

Основные параметры федерального закона о федеральном бюджете

=

Основные параметры федерального закона о федеральном бюджете

### 2 чтение

Распределение по  
Разделам/Подразделам/Целевым  
статьям/Видам расходов

(Рассматриваются **только** основные  
направления бюджетных ассигнований)



Распределение:  
 по целевым статьям/ **Группам** видов расходов  
**(в программном формате)**  
 по разделам и подразделам

+

Рассматривается **структура и плановые показатели  
деятельности** Правительства (паспорта госпрограмм) и  
**формирование проектов изменений** в госпрограммы

### 3 чтение

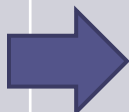
Распределение по ведомствам основных  
направлений бюджетных ассигнований



Распределение по ведомствам основных направлений  
бюджетных ассигнований **в программной структуре**

## Отчет об исполнении федерального бюджета

Отчет о кассовом исполнении  
по основным направлениям бюджетных  
ассигнований

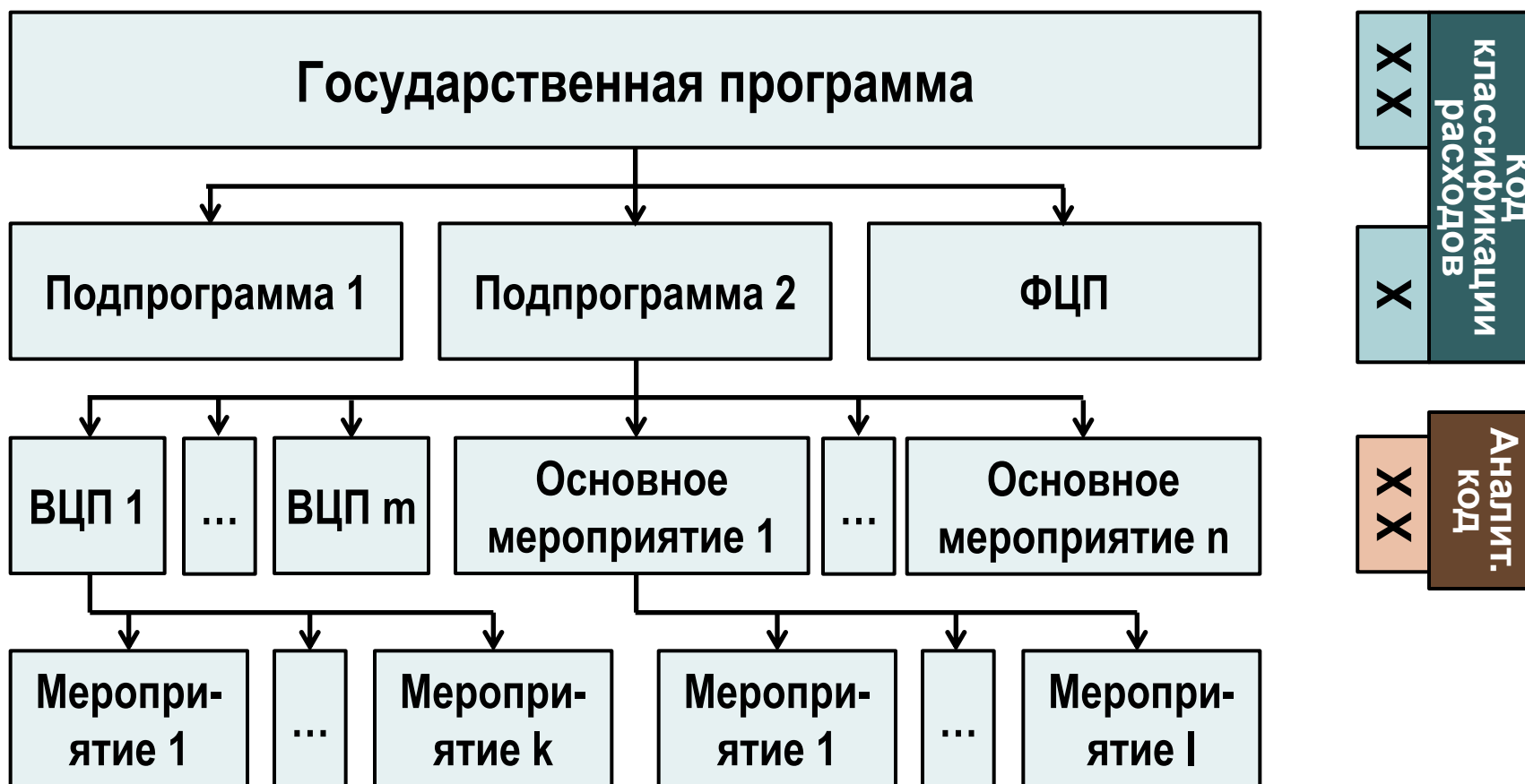


Отчет о кассовом исполнении  
по основным направлениям бюджетных ассигнований  
и **сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке  
эффективности госпрограмм** (достижение целей, решение  
задач, выполнение показателей)

## Основные проблемы действующей системы государственных программ Российской Федерации

№ п/п	Проблемы	
I.	Низкое качество госпрограмм	Отсутствие полноценной системы стратегических документов, взаимосвязанной с госпрограммами
		Недостаточное качество показателей госпрограмм
		Недостатки структуры ряда госпрограмм
		Несоблюдение требований к содержанию госпрограмм
		Особый порядок разработки и утверждения ФЦП
		Неполное отражение финансовых ресурсов и иных инструментов государственной политики, влияющих на достижение целей госпрограмм
		Нечеткое разделение сфер реализации госпрограмм
II.	Неполная интеграция госпрограмм в бюджетный процесс	Раздельное планирование «текущих» и «капитальных» расходов
		Отсутствие реалистичных потолков расходов на реализацию госпрограмм
		Неполный охват программным подходом расходов федерального бюджета
		Неполное соответствие формата бюджета госпрограммам
III.	Проблемы текущей реализации госпрограмм, в том числе в рамках исполнения бюджета	Деятельность ФОИВ фактически осуществляется не в рамках госпрограмм, а по отдельным планам и поручениям
		Чрезмерно ограниченные возможности перераспределения бюджетных ассигнований в процессе исполнения бюджета
IV.	Формальный характер оценки эффективности госпрограмм	Несовершенство системы отчетности по госпрограммам
		Отсутствие внешнего аудита эффективности госпрограмм
		Недостаточная ответственность руководителей за реализацию госпрограмм

# Структура государственной программы и ее отражение в бюджетной классификации





## Пример программной структуры бюджетных расходов

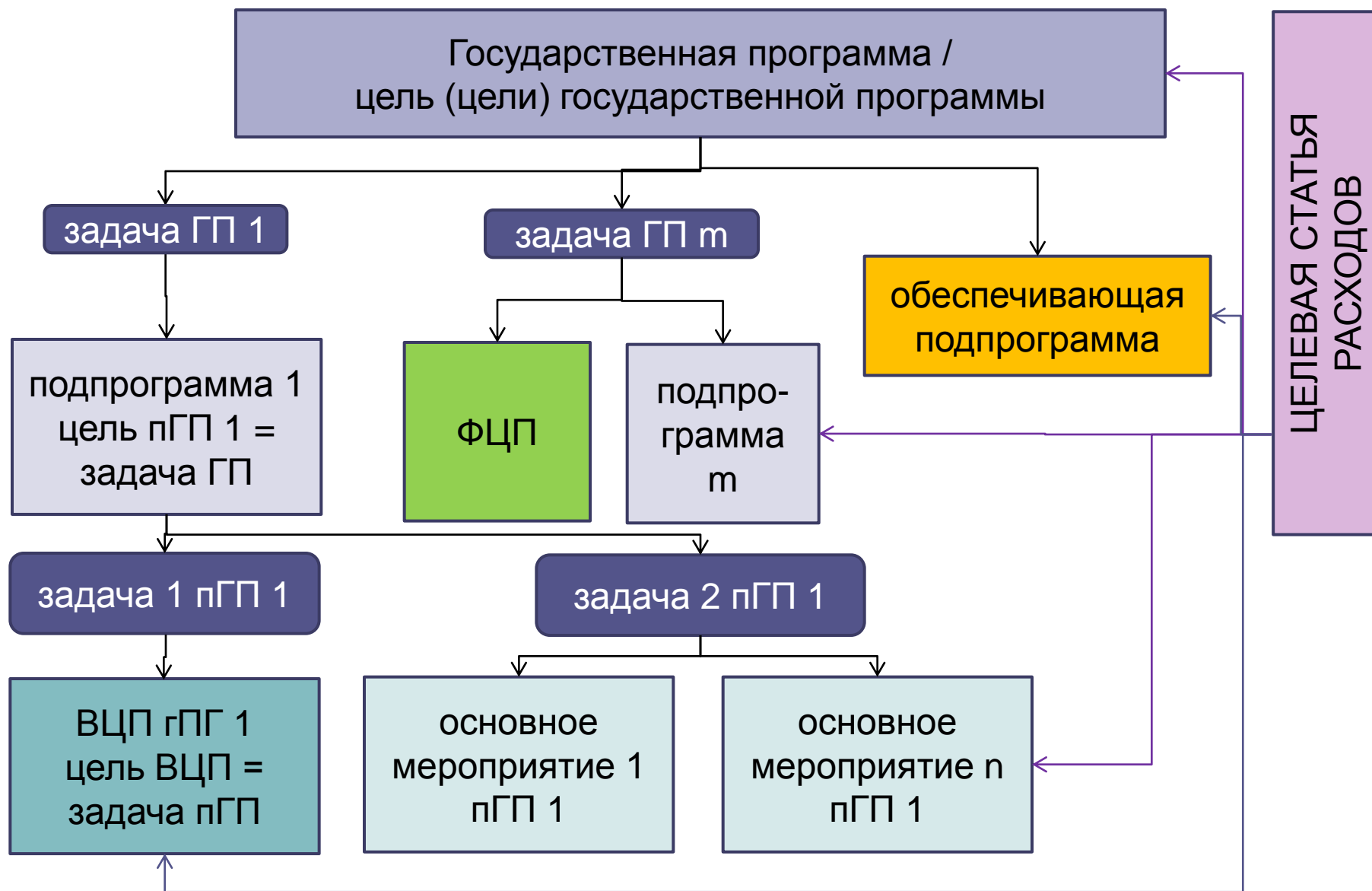
млн. рублей

Наименование	ГП	ПП	ОМ	ВР	2015 год	2016 год	2017 год	
<b>Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения»</b>	<b>001</b>				<b>271 181,2</b>	<b>272 808,7</b>	<b>264 405,2</b>	
<b>Подпрограмма «Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни. Развитие первичной медико-санитарной помощи»</b>	<b>001</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>70 381,6</b>	<b>68 850,4</b>	<b>68 819,2</b>	
<b>Профилактика инфекционных заболеваний, включая иммунопрофилактику</b>	<b>001</b>	<b>1</b>	<b>102</b>	<b>02</b>	<b>10 256,8</b>	<b>9 659,6</b>	<b>9 659,6</b>	
Закупка товаров, работ и услуг для государственных нужд (артикульно-информационных)	001	1	102	0234	200	10 256,8	9 659,6	9 659,6
<b>Прививки</b>	<b>01</b>	<b>1</b>	<b>03</b>		<b>400,0</b>	<b>396,2</b>	<b>396,2</b>	
<b>Профилактика ВИЧ-инфекции, вирусных гепатитов В и С</b>	<b>01</b>	<b>1</b>	<b>02</b>	<b>034</b>	<b>200</b>	<b>10 256,8</b>	<b>9 659,6</b>	
Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд	01	1	02	03	200	2 40,0	2 39,4	2 39,4
<b>Профилактика ВИЧ-инфекции, вирусных гепатитов В и С</b>	<b>01</b>	<b>1</b>	<b>03</b>	<b>500</b>	<b>400,0</b>	<b>396,2</b>	<b>396,2</b>	
Межбюджетные трансферты	01	1	03		160,0	156,8	156,8	
Мероприятия по профилактике, выявлению, мониторингу, лечению и лечению	01	1	03	2011		240,0	239,4	239,4
<b>Совершенствование механизмов обеспечения населения лекарственными</b>	<b>01</b>	<b>1</b>	<b>05</b>		<b>59 209,2</b>	<b>58 404,0</b>	<b>58 404,0</b>	
<b>препаратами, медицинскими изделиями, специализированными</b>	<b>01</b>	<b>1</b>	<b>03</b>	<b>2011</b>	<b>200</b>	<b>240,0</b>	<b>239,4</b>	
<b>продуктами лечебного питания для детей в амбулаторных условиях</b>	<b>01</b>	<b>1</b>	<b>03</b>	<b>2011</b>	<b>200</b>	<b>240,0</b>	<b>239,4</b>	
Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд	001	1	103	0579	200	44 119,0	43 615,5	43 615,5
профилактике ВИЧ-инфекции и гепатитов В и С	01	1	03	05	500	15 090,3	14 788,5	14 788,5
Межбюджетные трансферты	01	1	03	5179	500	160,0	156,8	156,8
<b>Совершенствование механизмов обеспечения населения лекарственными</b>	<b>01</b>	<b>1</b>	<b>05</b>		<b>59 209,2</b>	<b>58 404,0</b>	<b>58 404,0</b>	
<b>препаратами, медицинскими изделиями, специализированными</b>	<b>01</b>	<b>1</b>	<b>05</b>	<b>2030</b>		<b>44 119,0</b>	<b>43 615,5</b>	
<b>продуктами лечебного питания для детей в амбулаторных условиях</b>	<b>01</b>	<b>1</b>	<b>05</b>	<b>5133</b>	<b>500</b>	<b>1 090,3</b>	<b>1 068,5</b>	
Закупки лекарственных препаратов, предназначенных для лечения больных злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, рассеянным склерозом, а также после трансплантации органов и (или) тканей	01	1	05	2030		44 119,0	43 615,5	43 615,5
Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд	01	1	05	2030	200	44 119,0	43 615,5	43 615,5
Иные межбюджетные трансферты на осуществление организационных мероприятий по обеспечению лиц лекарственными препаратами, предназначенными для лечения больных злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, рассеянным склерозом, а также после трансплантации органов и (или) тканей	01	1	05	5133		1 090,3	1 068,5	1 068,5
Межбюджетные трансферты	01	1	05	5133	500	1 090,3	1 068,5	1 068,5
Иные межбюджетные трансферты на реализацию отдельных полномочий в области лекарственного обеспечения	01	1	05	5161		14 000,0	13 720,0	13 720,0
Межбюджетные трансферты	01	1	05	5161	500	14 000,0	13 720,0	13 720,0





# Иерархия целей, задач, подпрограмм и индикаторов



## Недостатки структуры ряда госпрограмм

Государственная программа Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса»

### Подпрограмма «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса»

**Строительство и реконструкция** рыбоводных заводов

Развитие научно-производственной базы аквакультуры (**капстроительство**)

**Реконструкция** объектов федеральной собственности портовых сооружений рыбных терминалов морских портов

Обеспечение эффективной и безопасной добычи водных биологических ресурсов (**капстроительство**)

Комплексная **капитальная реконструкция** научно-исследовательских судов

Повышение качества государственного мониторинга контроля добычи водных биологических ресурсов (**капстроительства**)

**Основные мероприятия**

Подпрограмма «Развитие аквакультуры»

Подпрограмма «Организация рыболовства»

Подпрограмма «Наука и инновации»

Подпрограмма «Охрана и контроль»

*выделение в госпрограммах отдельных подпрограмм, содержащих только инвестиционные расходы, направленные на достижение целей иных подпрограмм*

## Недостатки структуры ряда госпрограмм

Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы

Подпрограмма «Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства»



Подпрограмма «Развитие овощеводства открытого и защищенного грунта и семенного картофелеводства»

Подпрограмма «Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства»



Подпрограмма «Развитие мясного скотоводства»

Подпрограмма «Развитие молочного скотоводства»

Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2013 года»

Подпрограмма «Развитие оптово-распределительных центров и инфраструктуры системы социального питания»

Подпрограмма «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие»

Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года»

Подпрограмма «Развитие финансово-кредитной системы агропромышленного комплекса»

Подпрограмма «Поддержка малых форм хозяйствования»

Федеральная целевая программа «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014 - 2020 годы»

Подпрограмма «Обеспечение реализации Государственной программы»

Подпрограмма «Поддержка племенного дела, селекции и семеноводства»

*выделение отдельных подпрограмм, дублирующих направления реализации иных подпрограмм*

## Недостатки структуры ряда госпрограмм

### Государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»

Подпрограмма «Сельскохозяйственное **машиностроение**, **машиностроение** для пищевой и перерабатывающей промышленности»

Подпрограмма «**Машиностроение** специализированных производств (строительно-дорожная и коммунальная техника, пожарная, аэродромная, лесная техника)»

Подпрограмма «Тяжелое **машиностроение**»

Подпрограмма «Транспортное **машиностроение**»  
(5,8 млрд. рублей)

Федеральная целевая программа «Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации»  
(14,9 млрд. рублей)

Подпрограмма «Силовая электротехника и энергетическое **машиностроение**»

Федеральная целевая программа «Разработка, восстановление и организация производства стратегических, дефицитных и импортозамещающих материалов и малотоннажной химии для вооружения, военной и специальной техники» на 2009 - 2011 годы и на период до 2015 года»

Федеральная целевая программа «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2011 - 2020 годы»

## чрезмерная детализация подпрограмм и основных мероприятий

Подпрограмма «Легкая промышленность и народные художественные промыслы»  
(1,5 млрд. рублей)

Подпрограмма «Индустриальные парки»  
(0,3 млрд. рублей)

Подпрограмма «Химический комплекс»  
(0,7 млрд. рублей)

Подпрограмма «Станкоинструментальная промышленность»  
(1,8 млрд. рублей)

Подпрограмма «Развитие инжиниринговой деятельности и промышленного дизайна»  
(1,4 млрд. рублей)

Подпрограмма «Развитие системы технического регулирования, стандартизации и обеспечение единства измерений»  
(1,8 млрд. рублей)

Подпрограмма «Металлургия»

Подпрограмма «Индустрия детских товаров»  
(0,7 млрд. рублей)

Подпрограмма «Обеспечение реализации государственной программы»  
(9,0 млрд. рублей)

Подпрограмма «Развитие производства композиционных материалов (композитов) и изделий из них»  
(1,4 млрд. рублей)

Подпрограмма «Автомобильная промышленность»  
(66,4 млрд. рублей)

Подпрограмма «Промышленные биотехнологии»

Подпрограмма «Современные средства индивидуальной защиты и системы жизнеобеспечения подземного персонала угольных шахт»

Подпрограмма «Развитие промышленности редких и редкоземельных металлов»  
(1,8 млрд. рублей)

Подпрограмма «Лесопромышленный комплекс»  
(0,8 млрд. рублей)

Подпрограмма «Ускоренное развитие оборонно-промышленного комплекса (открытая часть)»  
(7,0 млрд. рублей)

## Примеры искусственного включения в состав госпрограмм отдельных сфер деятельности [1]



## Примеры искусственного включения в состав госпрограмм отдельных сфер деятельности [2]

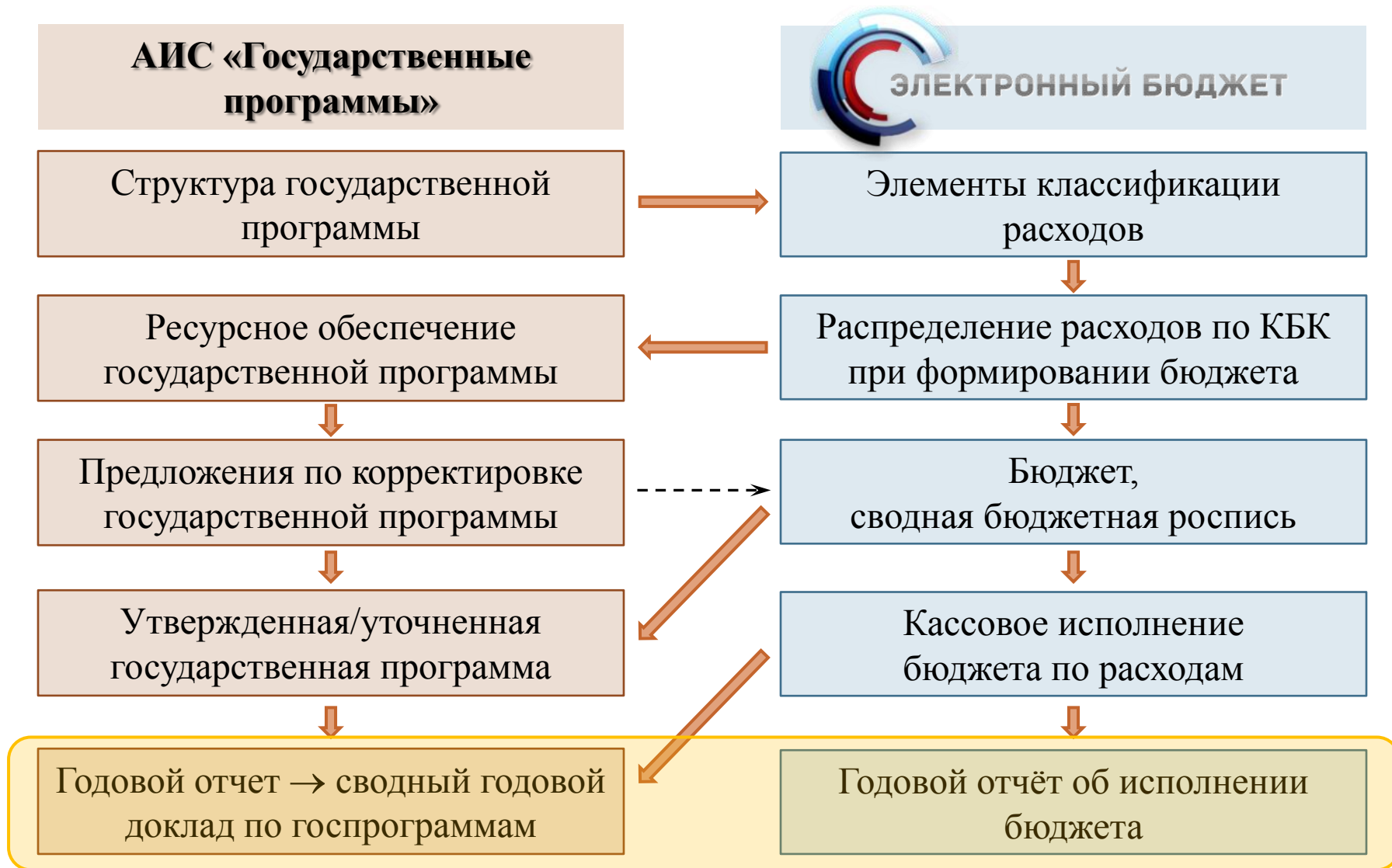


## Схема формирования плана деятельности федерального органа исполнительной власти



ВНУТРЕННИЙ ПЛАН РАБОТЫ ФОИВ

# Информационное взаимодействие



Пакет, направляемый в Государственную Думу



## Методическая поддержка субъектов Российской Федерации

№	Наименование	Срок
1.	Методические рекомендации по составлению и исполнению региональных и местных бюджетов в программном формате	1 октября 2014 г.
2.	Модельные акты о порядке разработки, реализации и оценке эффективности государственных программ Республики Крым и г. Севастополя	1 февраля 2015 г.
3.	Модельные акты о порядке разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ Республики Крым и г. Севастополя	1 февраля 2015 г.
4.	Модельный акт о порядке разработки, реализации и оценке эффективности муниципальных программ	1 февраля 2015 г.
5.	Модельный акт о порядке разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ муниципальных образований	1 февраля 2015 г.

