

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Климанов В.В., Косендяк Е.В., Михайлова А.А.

**Совершенствование взаимосвязи государственных
программ, долгосрочных целевых программ и
ведомственных целевых программ при переходе на
программные принципы формирования бюджета**

Москва 2014

Климанов Владимир Викторович - заведующий кафедрой государственного регулирования экономики Факультета государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Косендяк Елена Владимировна - сотрудник кафедры государственного управления экономики Факультета государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Михайлова Анна Александровна - старший преподаватель кафедры государственного регулирования экономики Факультета государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2013 год.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1. Анализ методологических подходов и международного опыта по вопросу унификации использования программных механизмов в бюджетной сфере.....	5
Глава 2. Инвентаризация и анализ существующих в Российской Федерации государственных программ, долгосрочных и ведомственных целевых программ на федеральном уровне.....	23
2.1. Система программных инструментов реализации государственной политики в России	23
2.2. Государственные программы.....	24
2.3. Федеральные целевые программы.....	53
2.4. Ведомственные целевые программы.....	71
2.5. Иные программные документы	75
Глава 3. Инвентаризация и анализ существующих в Российской Федерации государственных программ, долгосрочных и ведомственных целевых программ на региональном уровне	76
3.1. Опыт формирования государственных и муниципальных программ в регионах России.....	76
3.2. Опыт города Москвы	80
3.3. Опыт Брянской области.....	87
3.4. Опыт Республики Коми	87
3.5. Опыт Чувашской Республики	88
Глава 4. Проблемы интеграции программных инструментов бюджетного планирования в Российской Федерации	89
Глава 5. Выработка рекомендаций по совершенствованию интеграции программных инструментов бюджетного планирования.....	93
Заключение	96
Список источников	98
(без нормативных правовых актов)	98

Введение

В 2013 году в Российской Федерации на федеральном уровне началась активная фаза перехода на формирование федерального бюджета на программной основе. В ближайшее время планируется аналогичный переход и на других уровнях бюджетной системы. Несмотря на накопленный опыт программного бюджетирования в Российской Федерации на текущий момент отсутствуют научные основы осуществления этого процесса, включая механизмы использования в бюджетном процессе государственных программ в новом формате.

Основной целью перехода к программному бюджету является повышение социальной и экономической эффективности расходов. Ключевым преимуществом программного подхода по сравнению с традиционным бюджетом, основанном на затратах-ресурсах, является повышение бюджетной устойчивости и эффективности деятельности органов государственной власти, что характеризует наличие более тесных связей бюджета со стратегическими целями развития.

В настоящее время практически треть субъектов Российской Федерации перешла на формирование своих бюджетов в соответствии с программно-целевыми методами бюджетного планирования. В большинстве субъектов Российской Федерации в настоящее время принята нормативно-правовая база по разработке государственных программ.

В этой связи в данной работе выявляются принципы, возможности, ограничения и риски для формирования бюджетов всех уровней на программной основе с учетом наличия государственных программ в новом формате и долгосрочных и ведомственных программ, реализуемых в России и ранее.

Глава 1. Анализ методологических подходов и международного опыта по вопросу унификации использования программных механизмов в бюджетной сфере

Программно-целевой принцип организации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления выступает одним из наиболее важных инструментов повышения эффективности их деятельности в целом и бюджетных расходов в частности. К настоящему времени на всех уровнях власти в России сформировался комплекс программно-целевых форм бюджетного планирования, включающий долгосрочные и ведомственные целевые программы. Однако данные программы разобщены и имеют нередко бессистемный характер, что и предопределило постановку задачи внедрения новых государственных и муниципальных программ, практически полностью охватывающих бюджетные расходы.

С выходом Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ¹ сметное планирование бюджетных ресурсов, ориентированное на индексацию сложившихся расходов, постепенно сменяется среднесрочным планированием бюджетных средств, обусловленным провозглашенными целями и планируемыми результатами реализации государственной политики. С этого времени федеральные целевые программы развития регионов стали широко используемой формой инвестирования на региональном уровне.

В 2002 году количество федеральных целевых программ, в том числе программ регионального развития, резко сократилось (со 136 до 47) путем их укрупнения, сокращения неэффективных и дублирующих программ.

По сравнению с 2002 годом (136,5 млрд рублей) объемы финансирования федеральных целевых программ из федерального бюджета в абсолютном выражении в 2010 году выросли более чем в пять раз (см. Таблица 1).

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

Таблица 1

Доля софинансирования федеральных целевых программ из региональных бюджетов субъектов Российской Федерации²

Год	Количество ФЦП	Расходы федерального бюджета на ФЦП, млрд рублей	Количество ФЦП с софинансированием из средств субъектов Федерации	Фактическое софинансирование из средств субъектов Федерации	
				млрд рублей	% от предусмотренного в ФЦП
2002	47	136,5	30	129,0	45
2003	52	158,6	31	184,4	49
2004	53	188,3	31	200,6	63
2005	53	319,6	25	196,5	63
2006	51	405,6	26	200,6	65
2007	46	587,0	22	224,6	83
2008	47	774,7	25	325,7	75
2009	52	831,0	27	344,5	85
2010	53	772,6	28	113,1	84

Несмотря на то, что в большинстве случаев именно федеральные средства играют лидирующую роль в привлечении финансирования из других источников и активизации инвестиционной деятельности в регионах, стимулируя региональные власти заниматься стратегическим планированием социально-экономического развития своих территорий, при реализации федеральных целевых программ государственным заказчикам не удастся обеспечить привлечение средств из других источников на финансирование программных мероприятий в запланированных объемах. В рассматриваемом

² Алтынцева Т.Н., Климанов В.В., Михайлова А.А. Внедрение программного подхода к организации и осуществлению бюджетного процесса на региональном уровне. М.: ИРОФ, 2011 (Общественные финансы. 2011. № 1).

периоде по целевым программам, в которых было запланировано привлечение средств из региональных бюджетов, из бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов на федеральные целевые программы удалось привлечь от 45 % в 2002 году до 85 % в 2010 году от запланированных на год средств.

Такая «необязательность» субъектов Федерации отражается на достижении запланированных значений индикаторов и показателей целевых программ.

Еще одним проблемным моментом является то, что государственными заказчиками федеральных целевых программ не всегда соблюдались положения бюджетного законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов, регулирующих разграничение полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также требования постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 (с изменениями и дополнениями), обязывающие осуществлять решение проблем, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, за счет средств региональных бюджетов.

В связи с этим, начиная с 2008 года в Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация³, вводится условие о софинансировании из федерального бюджета расходных обязательств субъектов Федерации, возникающих при выполнении полномочий по предметам совместно ведения. Как установлено федеральным правительством⁴, размер уровня софинансирования расходного обязательства региона за счет субсидий зависит от уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Федерации на очередной финансовый год, но не больше 95 % и не меньше 5 % расходного обязательства. После принятия такого решения государственные заказчики-координаторы федеральных целевых программ, предусматривающих предоставление субсидий, откорректировали программы в части дополнения правилами предоставления и распределения субсидий.

Несмотря на имеющиеся недостатки, федеральные целевые программы показали себя достаточно гибким инструментом реализации долгосрочной экономической политики государства, инструментом активного воздействия на производственные и экономические процессы. Гибкость данному

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 г. № 392 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

инструменту государственного управления придает также система индикаторов и показателей целевых программ, постоянный мониторинг которых позволяет вовремя реагировать на негативные отклонения в реализации программных мероприятий.

Согласно Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249, программно-целевое бюджетное планирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение намеченных целей и результатов, а также обеспечением качества внутриведомственных процедур бюджетного планирования и финансового менеджмента.

В настоящее время вопросы бюджетного стратегирования, которые должны быть одной из основ внедрения государственных программ, на федеральном уровне отражаются в двух группах документов.

Во-первых, это документы стратегического планирования, такие как Концепция долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года, Основные направления деятельности Правительства, проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании», «новые» государственные программы, несколько десятков отраслевых стратегий, стратегии развития федеральных округов.

Вторая группа документов определяет бюджетные планы на среднесрочную перспективу. Среди них можно выделить собственно федеральный бюджет, принимаемый в последнее время на трехлетний период, федеральный закон, регулирующий процесс совершенствования правового положения государственных и муниципальных учреждений⁵, Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в регионах и муниципальных образованиях, Основные направления налоговой политики и др.

При этом вопрос координации долгосрочного стратегического и бюджетного планирования является одной из основных задач бюджетной политики на среднесрочную перспективу.

Как отмечалось в Бюджетном послании Президента Российской Федерации еще 2010 года, координация долгосрочного стратегического и бюджетного планирования является одной из пяти основных задач бюджетной политики на 2011-2013 годы. Аналогичные положения были включены в бюджетные послания Президента Российской Федерации и в последующие годы.

⁵ Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по совершенствованию правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Общей целью составления бюджетной стратегии становится выработка процедур по оптимизации бюджетной и налоговой политики, повышению качества бюджетных услуг, повышению эффективности использования бюджетных средств на средне- и долгосрочную перспективу.

Структура бюджетной стратегии может включать в себя ряд разделов. Это, во-первых, цели и задачи стратегии. Во-вторых, в бюджетной стратегии должен быть проведен анализ бюджетной политики и состояния общественных финансов в регионе (городе) в последние годы, который может включать в себя следующие составные части:

структура и динамика доходов бюджета;

структура и динамика расходных обязательств;

динамика состояния расчетов и обязательств, заимствований и погашения государственного (муниципального) долга, оценка сбалансированности и ликвидности общественных финансов;

факторы, определяющие состояние бюджета (макроэкономические, региональные, микроэкономические, федеральные налоговые и бюджетные реформы).

Кроме того, проводится оценка качества бюджетного планирования и эффективности бюджетной политики, а также оценка адекватности нормативно-правовой базы целям эффективного исполнения, планирования и управления бюджетно-налоговыми процессами.

Для разработки бюджетной стратегии региона или муниципального образования должны быть рассчитаны несколько сценариев развития, как минимум два – инерционный и интенсивный.

Долгосрочное планирование может также стать реальным шагом на пути к повышению эффективности расходов бюджета, выступая в то же время сдерживающим фактором для необоснованного роста расходов.

Цель программного бюджетирования заключается в обеспечении интеграции стратегического и бюджетного планирования, поэтому его внедрение в Российской Федерации представляется естественным продолжением действий по формированию программно-целевых принципов государственного управления.

На рисунке 1 представлена структура вложенности программно-целевых инструментов, существовавшая в 2010-2012 гг.

В соответствии с требованиями бюджетного законодательства, до недавнего времени в России применялись две формы целевых программ, реализуемых за счет средств бюджетов разных уровней: долгосрочные и ведомственные. Долгосрочные целевые программы утратили правовое

основание для реализации в связи с принятием Федерального закона 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».

Кроме того, в бюджете могут предусматриваться ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ, направленных на осуществление субъектами бюджетного планирования политики в установленных сферах деятельности, обеспечение достижения целей и задач социально-экономического развития, повышение результативности расходов бюджета.⁶

На федеральном уровне положение, определяющее порядок разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ, утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239.

Помимо общих положений в правительственном положении включены требования к процедурам формирования, утверждения, реализации и контроля за ходом выполнения ведомственной целевой программы. Аналогичные положения, хотя и имеющие значительные расхождения в деталях утверждены и на региональном и муниципальном уровнях по всей стране.

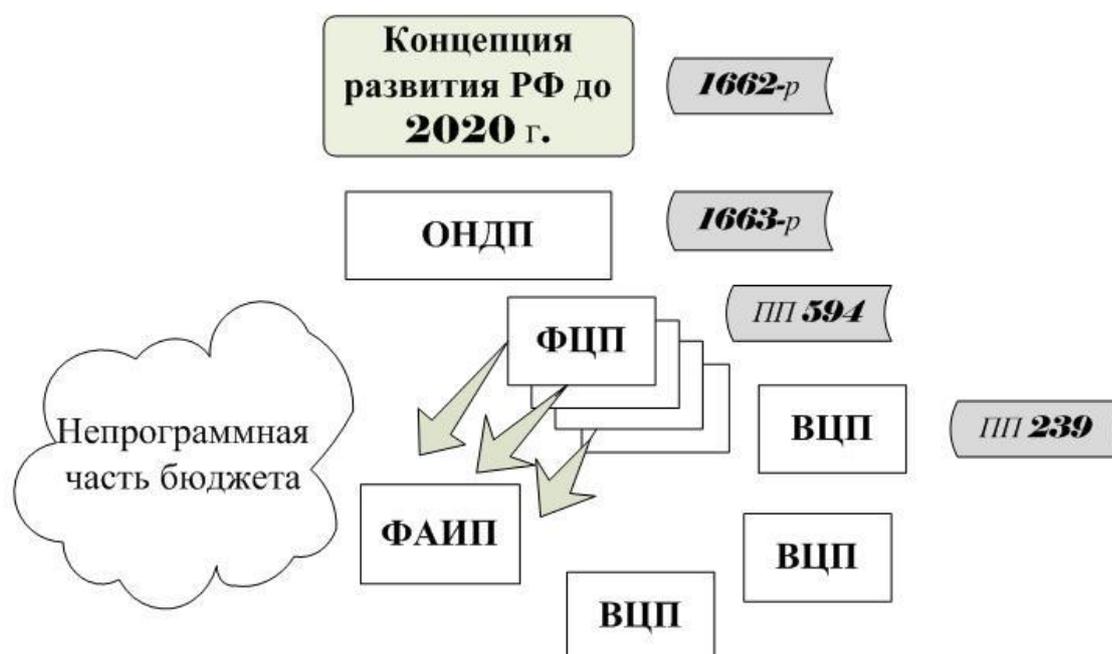


Рис. 1. Структура вложенности программно-целевых инструментов, существовавшая в 2010-2012 гг.

⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации, статья 179-3.

Составлено авторами.

Сокращения:

ОНДП – основные направления деятельности Правительства.

ФЗП – федеральная целевая программа.

ВЦП – ведомственная целевая программа.

ФАИП – федеральная адресная инвестиционная программа.

1662-р – Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

1663-р – Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р «Об основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2012 г.».

ПП 594 – Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»».

ПП 239 – Постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239 «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».

Правительством Российской Федерации преследуются следующие положительные результаты внедрения новых программ. Во-первых, работа министерств увязывается с общими приоритетами развития, достижениями стратегических целей. Во-вторых, повышается качество управления бюджетными средствами. В-третьих, программный бюджет позволяет осуществлять проведение жесткой бюджетной политики⁷.

Разработка, реализация, оценка эффективности государственных программ Российской Федерации, а также контроль за ходом их реализации определяется Порядком, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (в редакции от 17 октября 2013 г.). Именно в этом документе появляется определение государственной программы. 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

⁷ <http://premier.gov.ru/events/news/15984>.

развития и безопасности.

Детализация и уточнение разработки и реализации государственных программ представлена в Методических указаниях по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 26 декабря 2012 г.

Согласно утвержденным требованиям, общие положения государственной программы отражаются в ее паспорте, в котором указываются ответственный исполнитель, соисполнители программы, ее подпрограммы, используемые программно-целевые инструменты, обозначаются цели, задачи, целевые индикаторы и показатели, этапы и сроки реализации программы, а также выделяемые на ее реализацию объемы бюджетных ассигнований и ожидаемые результаты реализации программы.

В случае оказания государственными учреждениями государственных услуг юридическим и (или) физическим лицам государственная программа может также содержать прогноз сводных показателей государственных заданий по этапам реализации программы. В случае же использования налоговых, таможенных, тарифных, кредитных и иных инструментов в программу может включаться обоснование необходимости их применения для достижения цели и (или) конечных результатов программы с финансовой оценкой по этапам ее реализации. Если в реализации программы, утверждаемой Правительством Российской Федерации, предполагается участие субъектов Российской Федерации, то в ее состав может включаться информация о прогнозных расходах региональных бюджетов, а также перечень реализуемых на региональном уровне мероприятий. Аналогично включается информация о государственных корпорациях, акционерных обществах с государственным участием, общественных, научных и иных организациях, а также внебюджетных фондах, если все они участвуют в ее реализации.

Разработку и реализацию государственной программы осуществляет ответственный исполнитель – федеральный орган исполнительной власти либо иной главный распорядитель средств федерального бюджета, определенный Правительством Российской Федерации. Кроме ответственного исполнителя в разработке и реализации государственной программы участвуют соисполнители и участники.

Подпрограмма государственной программы представляет собой взаимоувязанные по целям, срокам и ресурсам мероприятия, выделенные исходя из масштаба и сложности задач, решаемых в рамках государственной программы, содержащие ведомственные целевые программы и основные

мероприятия⁸. Государственная программа может включать подпрограмму, которая направлена на обеспечение реализации государственной программы, для которой предъявляются те же требования за исключением требований к основным мероприятиям⁹.

Что касается федеральных целевых программ, то одна федеральная целевая программа может входить в состав только одной государственной программы¹⁰.

Подпрограммы государственных программ разбиваются на основные мероприятия и ведомственные целевые программы. При формировании набора основных мероприятий и ведомственных целевых программ формулируются контрольные события государственной программы, наступление которых дает возможность оценить промежуточные или окончательные результаты выполнения основных мероприятий и ведомственных целевых программ в течение года.

Масштаб основного мероприятия должен обеспечивать возможность контроля за ходом выполнения государственной программы, но не усложнять систему контроля и отчетности. Методические указания также устанавливают требования к наименованиям основных мероприятий, в частности, они не должны повторять наименования целей и задач подпрограммы.

В рамках одного основного мероприятия, согласно Методическим указаниям, объединяются различные по характеру мероприятия (в том числе мероприятия по осуществлению инвестиций, закупке товаров, работ, услуг, оказанию государственных услуг (выполнению работ), разработке мер нормативно-правового регулирования, научному обеспечению мероприятий, способствующих улучшению условий ведения бизнеса в сфере реализации государственной программы и другие).

Например, в государственную программу Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» входят 17 подпрограмм. Каждая подпрограмма имеет ряд основных мероприятий. Всего основных мероприятий насчитывается 51¹¹. Государственная

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (в редакции от 17 октября 2013 г.) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»

⁹ Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 26 декабря 2012 г. № 817 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

¹⁰ Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 26 декабря 2012 г. № 817 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 августа 2013 г. № 1535-р.

программа «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» имеет структуру, включающую одну федеральную целевую программу, три подпрограммы, которые включают восемь основных мероприятий.

Государственная программа «Развитие здравоохранения» имеет структуру, включающую 11 подпрограмм, которые включают 50 основных мероприятий, а также ведомственную целевую программу «Медико-биологическое и медико-санитарное обеспечение спортсменов сборных команд Российской Федерации на 2011-2013 годы».

Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика» имеет структуру, включающую одну федеральную целевую программу, 10 подпрограмм, которые включают 59 основных мероприятий.

Для государственной программы определяется цель, характеризующая конечный результат реализации программы. Задачи государственной программы представляют планируемый результат выполнения совокупности взаимоувязанных мероприятий или осуществления государственных функций, направленных на достижение цели (целей) реализации государственной программы. Достижение задач и целей государственной программы оценивается на основе выполнения показателей государственной программы.

Показатели государственных программ можно разделить на следующие группы – абсолютные и относительные.

В государственной программе «Развитие науки и технологий» практически равное число абсолютных и относительных показателей – 46 и 45 (см. Таблица 2).

Таблица 2

Классификация показателей государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий»

(по состоянию на 16.10.2013 г.)

Подпрограмма	число общих/ локальных задач	число долгосрочных/ ситуационных задач	число масштабных/ немасштабных задач	число абсолютных/ относительных показателей
Общая часть	5/0	5/0	5/0	4/8
Фундаментальн ые научные исследования	8/0	8/0	8/0	3/2

Подпрограмма	число общих/ локальных задач	число долгосрочных/ ситуационных задач	число масштабных/ немасштабных задач	число абсолютных/ относительных показателей
Прикладные проблемно-ориентированные исследования и развитие научно-технологического задела в области перспективных технологий	5/1	4/2	6/0	2/3
Институциональное развитие научно-исследовательского сектора	6/0	6/0	6/0	3/5
Развитие межотраслевой инфраструктуры сектора исследований и разработок	4/0	4/0	4/0	3/3
Международное сотрудничество в сфере науки	3/0	3/0	3/0	1/3
Обеспечение реализации Государственной программы	3/0	3/0	3/0	1/0
ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2013 годы»	8/0	8/0	8/0	10/0

Подпрограмма	число общих/ локальных задач	число долгосрочных/ ситуационных задач	число масштабных/ немасштабных задач	число абсолютных/ относительных показателей
ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно- технологическог о комплекса России на 2014- 2020 годы»	4/1	5/0	5/0	7/0
ФЦП «Научные и научно- педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы	3/1	4/0	4/0	2/9
ФЦП «Научные и научно- педагогические кадры инновационной России» на 2014-2020 годы	4/0	4/0	4/0	4/6
ФЦП «Мировой океан»	2/6	1/7	2/6	6/6

Составлено авторами

В случае если программа направлена на достижение целей и решение задач по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения Федерации и ее субъектов, в рамках программы может быть предусмотрено предоставление субсидий из федерального бюджета региональным бюджетам.

Как утверждено Правительством Российской Федерации, оценка планируемой эффективности программы проводится ответственным исполнителем на этапе ее разработки и осуществляется в целях оценки планируемого вклада результатов программы в социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Обязательным условием такой оценки является успешное (полное) выполнение запланированных на период ее реализации целевых индикаторов и показателей программы, а также мероприятий в установленные сроки. В качестве основных критериев планируемой эффективности применяются критерии экономической и социальной эффективности. Первые из них учитывают оценки вклада программы в экономическое развитие России в целом и влияния ожидаемых результатов программы на различные сферы национальной экономики. При этом такие оценки могут включать как прямые (непосредственные) эффекты от реализации самой программы, так и косвенные (внешние) эффекты, возникающие в сопряженных секторах экономики. В свою очередь, критерии социальной эффективности учитывают ожидаемый вклад реализации программы в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке.

На рисунке 2 представлена структура вложенности программно-целевых инструментов, сложившаяся после 2012 г.

В октябре 2013 года Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации был изменен¹². Это в свою очередь вызвало внесение изменений в Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, чтобы привести два этих документа в соответствие.

Прежде всего, новые Методические указания существенно упрощают процедуру внесения изменений в государственные программы Российской Федерации.

Кроме того, изменяется структура госпрограмм. Теперь государственная программа включает свой паспорт, паспорта подпрограмм и ФЦП, а также текстовую часть. Вопросы же, касающиеся характеристики сфер реализации госпрограммы, характеристику целей, задач, мероприятий, прогноз развития соответствующей сферы социально-экономического развития, обоснование набора подпрограмм и федеральных целевых программ и другие сведения, вынесены в дополнительные материалы, которые не входят в состав материалов, утверждаемых актов Правительства Российской Федерации.

Еще одна проблема, которую разрешает проект Методических указаний, связан с показателями государственных программ. Предлагается ввести экспертизу Росстата на показатели госпрограмм. Поскольку составление перечня показателей представило проблему при разработке программ, часто показатели не соответствуют задачам и целям, то привлечение Росстата необходимо.

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (в редакции от 17 октября 2013 г.) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

Согласно новым Методическим указаниям одна ФЦП может включаться только в одну государственную программу, что конкретизирует включение ФЦП в состав госпрограмм.

В то же время наряду с упрощением некоторых процедур и решением существующих вопросов, Методические указания вносят дополнительные сложности в разработку государственных программ.

Так, например, государственные программы теперь должны быть также увязаны с приоритетными национальными проектами Российской Федерации. Кроме указания соответствующих национальных проектов в тексте госпрограммы, к ее приложениям добавились новые таблицы «Направления и параметры реализации приоритетных национальных проектов, мероприятия которых реализуются в рамках государственной программы», «Сведения о параметрах реализации приоритетного национального проекта». Заполнение приложений уже на настоящий момент представляет проблему, расширение числа приложений может ее только усугубить.

Более того, проект Методических указаний усложняет процедуру мониторинга реализации государственно программы.

В целом расширение принципов программного бюджетирования на федеральном и региональном уровне сдерживается отсутствием законодательной основы. Но есть регионы, в которых переход происходит и без сформировавшейся законодательной базы. Пионером в этом направлении стал город Москва.

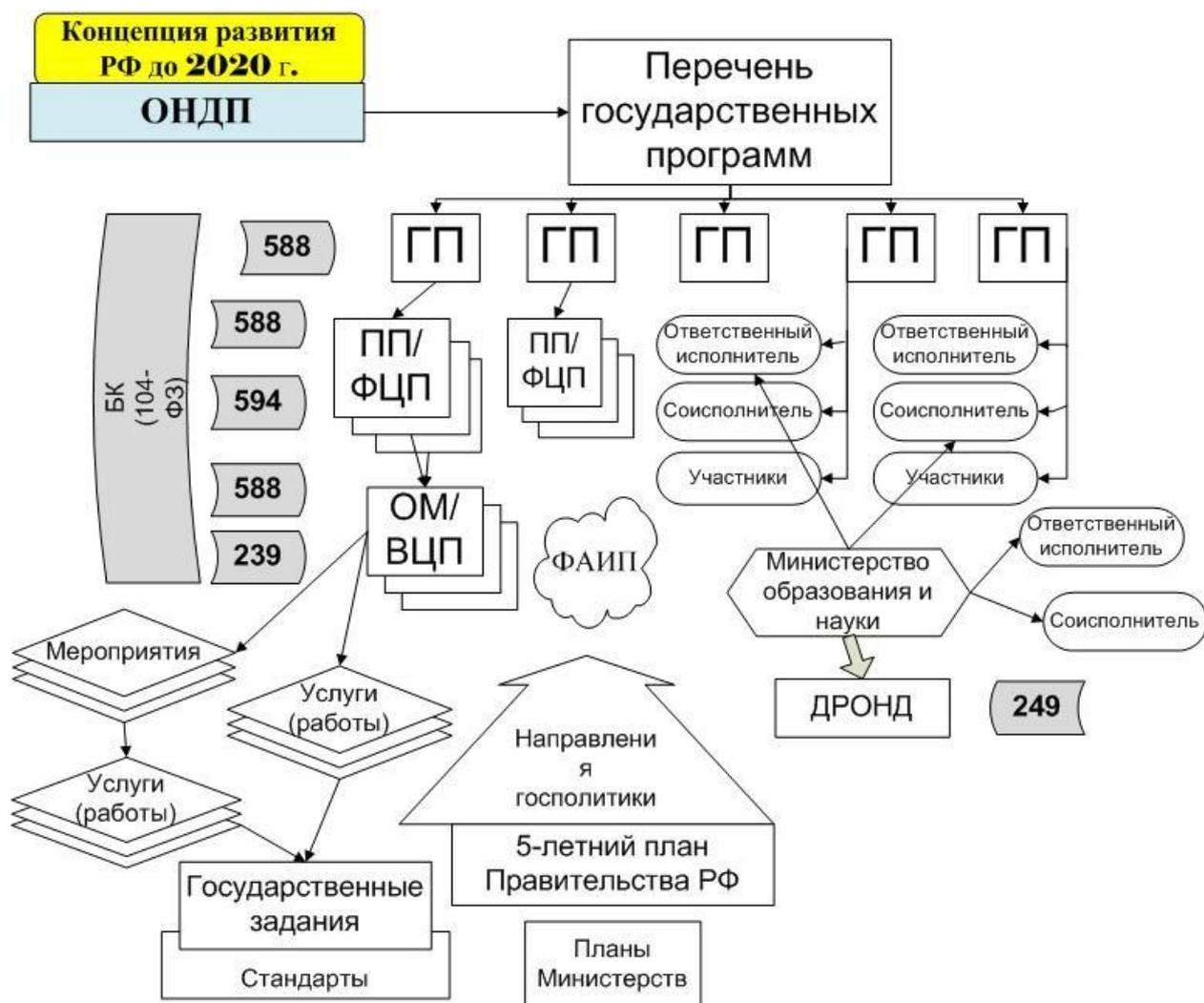


Рис. 2. Структура вложенности программно-целевых инструментов, сложившаяся после 2012 года

Составлено авторами.

Сокращения: ГП – государственная программа; ПП – подпрограмма; ОМ – основное мероприятие; ДРОНД – доклад о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти.

Программно-целевой метод планирования широко используется в экономически развитых странах.

Выделяются две модели управления финансами: «административная» и «контрактная»¹³.

¹³ Бусарова А.В. Принципы реализации бюджетных программ: международный опыт / Центр исследования бюджетных отношений. www.rb-centre.ru.

Административная модель применяется, например, в США и Франции. В условиях данной традиции вышестоящий уровень финансирует нижестоящий на основе целевых показателей и бюджетных заданий.

Контрактная модель в свою очередь реализуется в таких странах, как Великобритания, Новая Зеландия, Австралия, Канада, ЮАР. Оценка расходов на выполнение программ закрепляется в программных документах. В данной модели большая часть услуг предоставляется различными организациями, которые отбираются на основе конкурса, при этом государственные организации не имеют преимуществ по сравнению с частными.

Соединенные Штаты Америки имеют богатый опыт в применении программно-целевого метода формирования бюджета. С 1949 года в Америке внедряются принципы разработки бюджета, ориентированного на результат¹⁴. В 1965 г. понятие программного бюджетирования закрепляется в законодательстве¹⁵.

В США реализуются семь типов бюджетных программ:

- 1) прямые федеральные программы, где услуги оказываются непосредственно государственными служащими;
- 2) конкурсные грантовые программы;
- 3) программы по выделению субсидий;
- 4) регулирующие программы, которые достигают своих целей путем разработки соответствующих рекомендаций, методик или проектов законов;
- 5) программы капитальных вложений и закупочные программы;
- 6) кредитные программы;
- 7) научно-исследовательские программы.

Во Франции применение программно-целевого принципа бюджетирования связано с принятием в 2001 году Конституционного закона о государственных финансах, который изменил структуру представления

¹⁴ Учебно-методическое пособие по вопросам внедрения программно-целевого принципа формирования федерального бюджета / Научно-исследовательский институт труда и социального страхования. ru58.fmbagos.ru.

¹⁵ Марусова О.А. Зарубежный опыт программно-целевого управления государственными расходами и возможности его адаптации в России. rane-brf.ru/conference/2012/marusova.pdf.

бюджета (Органический закон о финансовом законодательстве – *Loi organique relative aux lois de finances*)¹⁶.

По принятому закону расходы бюджета Франции должны представляться в разрезе основных направлений государственной политики, закрепленных в Конституции, которые получили название «миссии Правительства». Создание новой миссии — исключительная прерогатива правительства¹⁷.

Бюджет Франции представляет трехуровневую структуру: миссии, программы и направления. Миссии могут относиться к ведению нескольких министерств, а их реализация может требовать создания межведомственных программ. Однако ответственность за реализацию программы возлагается только на одно министерство, даже если программы является межведомственной.¹⁸ Бюджеты многих ведомств были разделены на несколько программ. В частности, бюджет Министерства иностранных дел разделили на три бюджетных программы в соответствии с основными направлениями деятельности этого министерства: деятельность Франции в Европе и в мире; Культурное и научное влияние; Франция за границей и в сфере консульских вопросов.¹⁹

Для оценки программ в 2003 году генеральным собранием Французского общества была утверждена «Хартия оценивания государственных политик и программ».²⁰

В республике Казахстан государственные программы реализуются с начала 1990-х годов, в тот период они носили краткосрочный характер – в среднем они принимались на два года. В 2003 году был принят Указ Президента Республики Казахстан «О правилах разработки и реализации государственных программ Республики Казахстан», который стандартизировал структуру госпрограмм и привязал их к Стратегии развития Республики Казахстан на период до 2030 года. Теперь госпрограммы Казахстана носят долгосрочный характер.

¹⁶ Судакова А.Г. Аудит программно-целевого бюджета: зарубежный опыт // Бюджет. 2011. № 12.

¹⁷ Беленчук А.А., Ерошкина Л.А., Прокофьев С.Е., Сидоренко В.В., Силуанов А.Г., Афанасьев М.П. Программный бюджет: Лучшая практика // Финансовый журнал. 2011. №1. С. 5-22.

¹⁸ Судакова А.Г. Аудит программно-целевого бюджета: зарубежный опыт // Бюджет. 2011. № 12.

¹⁹ Беленчук А.А., Ерошкина Л.А., Прокофьев С.Е., Сидоренко В.В., Силуанов А.Г., Афанасьев М.П. Программный бюджет: Лучшая практика // Финансовый журнал. 2011. №1. С. 5-22.

²⁰ Судакова А.Г. Аудит программно-целевого бюджета: зарубежный опыт // Бюджет. 2011. № 12.

В Белоруссии также используется метод программно-целевого бюджетирования. В настоящее время реализуется более сотни госпрограмм (102)²¹. Большинство программ рассчитаны на период 2011-2015 годов.

Бюджет Республик Беларусь включает программную классификацию, которая является группировкой расходов бюджета по бюджетным программам и подпрограммам²².

По своей сути госпрограммы Белоруссии больше схожи с федеральными целевыми программами Российской Федерации. Их объединяют средний срок реализации, а также узкая специализация.

²¹ www.economy.gov.by/dadvfiles/001637_373488_Perechen_gp.pdf.

²² Бюджетный кодекс Республики Беларусь. Ст. 14.

Глава 2. Инвентаризация и анализ существующих в Российской Федерации государственных программ, долгосрочных и ведомственных целевых программ на федеральном уровне

2.1. Система программных инструментов реализации государственной политики в России

В Российской Федерации применяются следующие программно-целевые инструменты государственного регулирования: государственные программы, федеральные целевые программы, ведомственные целевые программы, дорожные карты и др. Все эти механизмы отличаются масштабом решаемых задач, задействованных мероприятий, объемов ресурсов.

Государственная программа Российской Федерации представляет собой систему мероприятий (взаимосвязанных 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.

Другим инструментом государственной политики выступают федеральные целевые программы. Федеральная целевая программа – увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.

Еще одним программно-целевым инструментом выступают ведомственные целевые программы – комплекс мер, направленных на осуществление федеральными органами исполнительной власти или организациями, являющимися главными распорядителями средств федерального бюджета, государственной политики в установленных сферах деятельности, а также на обеспечение достижения целей и задач государственных программ Российской Федерации и повышение результативности расходов федерального бюджета.

Дорожная карта представляет систему мероприятий, однако, определения данного инструмента в законодательстве нет. Дорожные карты утверждаются отдельными указами Президента Российской Федерации или распоряжениями Правительства Российской Федерации.

2.2. Государственные программы

В 2013 году внедрение программного бюджета в России вступило в активную фазу. Ускорению данного процесса в настоящее время способствует вступление в силу Федерального закона 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».

Хотя принятие поправок в Бюджетный кодекс должно было решить многие проблемы законодательного закрепления положений о формировании программного бюджета, Федеральный закон № 104-ФЗ поставил и целый ряд новых задач и вопросов. К ним относятся неопределенность в ситуации со «вложенностью» долгосрочных и ведомственных целевых программ в новые государственные и муниципальные программы, понимание государственных программ в качестве расходных обязательств, а также организация межведомственного взаимодействия при формировании, утверждении, реализации и мониторинге исполнения государственных программ.

Утверждены 40 государственных программ Российской Федерации, т.е. все за исключением программ «Развитие пенсионной системы», «Обеспечение обороноспособности страны», разработка которых отложена, а также программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», внесенной в Перечень распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 1181-р.

Всего ответственными исполнителями государственных программ выступают 24 федеральных органа исполнительной власти (см. Таблица 3).

Таблица 3

Участие федеральных министерств в исполнении государственных программ (по состоянию на 16 октября 2013 г.)

Министерство (ведомство)**	Ответственный исполнитель	Соисполнитель	Участник*
МВД России	1	1	5 (6)
МЧС России	1	0	5 (9)
МИД России	1	1	5
Минобороны России	1	2	7
Минюст России	1	0	3
Минздрав России	1	2	7 (10)
Минэнерго России	1	0	7
Минобрнауки России	2	1	16

Минприроды России	3	0	2 (8)
Минпромторг России	5	0	10 (14)
Минрегион России	5	2	8
Минкомсвязь России	1	0	3 (5)
Минсельхоз России	2	0	8 (10)
Минспорт России	1	0	6 (8)
Минкультуры России	1	0	5 (8)
Минвостокразвития России	1	0	0
Минтранс России	1	0	2 (8)
Минтруд России	4	0	4 (6)
Минфин России	3	4	14
Минэкономразвития России	3	4	5
ФСБ России	1	1	4
ФСКН России	1	0	3
Роскосмос	1	0	3
ГК «Росатом»	1	0	6

* В скобках указано число с учетом участия в реализации федеральных целевых программ, включенных в состав государственных программ

** Указаны только те министерства и ведомства, которые являются ответственными исполнителями по государственным программам

Данные о соисполнителях и участниках различаются по разным источникам. Составлено по материалам сайта www.gosprogrammy.ru с уточнениями по текстам государственных программ.

Составлено авторами

Каждое из федеральных министерств ориентировано на реализацию нескольких государственных программ, что создает необходимость дополнительной работы по организации межведомственного взаимодействия.

В свою очередь сами государственные программы по количеству соисполнителей и участников также можно подразделить на несколько групп: государственные программы без соисполнителей, с одним соисполнителем, с двумя-четырьмя соисполнителями, с более чем пятью соисполнителями, а также аналогично сгруппировать государственные программы по числу участников (см. Таблица 4).

Таблица 4

**Распределение государственных программ по количеству
соисполнителей и участников**

Количество соисполнителей/ участников	Количество государственных программ по разделам					Всего государственных программ
	Новое качество жизни	Инновационное развитие и модернизации экономики	Обеспечение национальной безопасности	Сбалансированное региональное развитие	Эффективное государство	
0	6/2	9/3	0/0	3/2	0/2	18/9
1	5/1	4/2	1/0	2/1	2/2	14/6
2-4	2/0	2/4	1/0	1/0	3/1	9/5
5 и более	0/10	2/8	0/0	0/3	0/0	2/21
<i>Всего программ</i>	<i>13</i>	<i>17</i>	<i>2*</i>	<i>6</i>	<i>5</i>	<i>43</i>

* без учета информации по государственной программе «Обеспечение обороноспособности страны»

Составлено авторами

Подробно информация об ответственных исполнителях, соисполнителях и участниках государственных программ Российской Федерации представлены в Таблице 5.

Таблица 5

Ответственные исполнители, соисполнители и участники государственных программ (по состоянию на 16.10.2013 г.)

Ответственный исполнитель	Соисполнитель	Участники
1. Развитие здравоохранения		
Минздрав России	ФМБА	Минтруд России; Минпромторг России ; Минэнерго России ; Росздравнадзор ; Минобороны России; Минсельхоз России; Минфин России; Росавиация; Росавтодор; Росморречфлот; Минэкономразвития России; Роспотребнадзор; Росимущество; ФНС России; МИД России; РАН; ФССП России; Сибирское отделение РАН; РАМН; Уральское отделение РАН; Дальневосточное отделение РАН; ФФОМС. Итого – 22.
2. Развитие образования		
Минобрнауки России	-	Рослесхоз; Минкультуры России; Минздрав России; Росрыболовство; Рособрнадзор; Минсельхоз России; Россвязь; Минтруд России; Россотрудничество; Росавиация; Росжелдор; Росморречфлот; Минэкономразвития России; ФТС России; Роспатент; Росрезерв; ФНС России; Управление делами Президента Российской Федерации; МИД России; Минюст России; РАН; ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»; ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет»; ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»; Сибирское отделение РАН; ФГБОУ ВПО «Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова»; Российская академия художеств; Уральское отделение РАН; Дальневосточное отделение РАН; Ростехнадзор; Российская академия образования; ФМБА; Минспорт России; Росмолодежь. Итого – 34.
3. Социальная поддержка граждан		
Минтруд России	Минэкономразвития	Минфин России; Минобрнауки России; Минрегион России; Минздрав России; Роструд; ФТС России; МЧС России; СВР России; Минобороны России; МВД России; ФСБ России; ФМС

Ответственный исполнитель	Соисполнитель	Участники
	России	России; ФСКН России; ФСИН России; ФССП России; ФМБА; Минкультуры России; Минсельхоз России; МИД России; Минюст России; Минспорт России; Росрыболовство; Россвязь; Росавиация; Росжелдор; Росморречфлот; Роспатент; Росрезерв; Управление делами Президента Российской Федерации; ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет»; ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»; ФГБОУ ВПО «Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова»; Российская академия художеств ; ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». Итого – 34.
4. Доступная среда		
Минтруд России	-	Минкультуры России; Минобрнауки России; Минрегион России; Минпромторг России; Минкомсвязь России; Минспорт России; Минтранс России; Минфин России; ФМБА; Роспечать. Итого – 10.
5. Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации		
Минрегион России	Госстрой	Минфин России; ГК Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства; ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»; Генпрокуратура Российской Федерации; Следственный комитет Российской Федерации; Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации; Верховный суд Российской Федерации; Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства*; Управление делами Президента Российской Федерации*; РАН*; ФТС России* ; Минобрнауки России*; Сибирское отделение РАН*; Минэкономразвития России* ; МИД России*; Уральское отделение РАН*; ФСКН России*; Дальневосточное отделение РАН*; Минздрав России*; ФНС России*; ФСФР России*; Росреестр*; Минспорт России*; Минюст России*; Минсельхоз России*; Ростехнадзор*; Росавтодор*; Росимущество*; Росавиация* ; Минпромторг России*; Казначейство России*; Минтруд России*; ФССП России* ; Росстат*; Минтранс России*; Минэнерго России*; ФМС

Ответственный исполнитель	Соисполнитель	Участники
		<p>России*; Минкультуры России*; Роскомнадзор*; Росрезерв* ; Минкомсвязь России*; Росграница; ФМБА*; Росводресурсы*; ФАС России*; Роспатент*; Роскосмос*; Росрыболовство*; Росморречфлот*; Росздравнадзор*; Рособоронзаказ*; Россвязь*; Росалкогольрегулирование*; Ространснадзор*; Россельхознадзор*; ФСТ России*; Минприроды России*; Росстандарт* ; Рослесхоз*; Росприроднадзор*; ФСБН России*; Росмолодежь*; Росжелдор*; Роснедра*; ГСФ России*; Росфинмониторинг*; Роспотребнадзор*; Роструд*; Ростуризм*; Роспечать*; ФСВТС России*; Росархив*; Росгидромет*; ОАО «Институт микроэкономики»; МЧС России*. Итого – 75.</p>
6. Развитие пенсионной системы		
Минтруд России**	Минфин России**	...
7. Содействие занятости населения		
Минтруд России	Роструд; ФМС России	Минфин России. Итого – 1.
8. Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности		
МВД России	-	<p>Минобороны России; ФСБ России; СКН России; ФСИН России; ФТС России; Роструд; МЧС России*; Минздрав России*; Минобрнауки России*; Минпромторг России*; Минтранс России*; Росавтодор*; ФКУ «Научно-исследовательский центр проблем безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации».* Итого – 13.</p>
9. Противодействие незаконному обороту наркотиков		
ФСКН России	-	-
10. Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и		

Ответственный исполнитель	Соисполнитель	Участники
безопасности людей на водных объектах		
МЧС России	Минздрав России; Минрегион России; Ростехнадзор	Минэнерго России; Минобрнауки России; Минсельхоз России; Минфин России; Минпромторг России; Минобороны России; МВД России; Минкомсвязь России; ФСБ России; Россельхознадзор; Рослесхоз; Ространснадзор; Роспотребнадзор; Росгидромет; ФМБА; ГК «Росатом»; РАН; Минприроды России*; Госстрой* . Итого – 19.
11. Развитие культуры и туризма		
Минкультуры России	Ростуризм	Минпромторг России; Минрегион России; Минспорт России; Росархив; Роспечать; Россвязь; Росжелдор; Росморречфлот; Госстрой; Росгидромет; Федеральное государственное бюджетное учреждение культуры «Государственный Эрмитаж»; Федеральное государственное бюджетное учреждение культуры «Государственный фонд кинофильмов Российской Федерации»; Федеральное государственное бюджетное учреждение культуры «Государственный академический Большой театр России»; РАН; Российская академия образования; Сибирское отделение РАН. Итого – 16.
12. Охрана окружающей среды		
Минприроды России	-	Минпромторг России; Минрегион России; Росприроднадзор; Росгидромет; Росводресурсы; Роснедра; Росрыболовство. Итого – 7.
13. Развитие физической культуры и спорта		
Минспорт России	-	Минздрав России; Минкомсвязь России; Минобрнауки России; МВД России; Минрегион России; Росспорт*. Итого – 6.
14. Развитие науки и технологий		
Минобрнауки России	Минэкономразвития	Минфин России; РАН; Дальневосточное отделение РАН; Сибирское отделение РАН ; Уральское отделение РАН; Российская академия архитектуры и строительных наук; Российская

Ответственный исполнитель	Соисполнитель	Участники
	России	академия образования; Российская академия сельскохозяйственных наук ; Российская академия художеств; ФГБУ «Российский фонд фундаментальных исследований»; ФГБУ «Российский гуманитарный научный фонд»; ФГБУ «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт»; Минприроды России; Россвязь; Росморречфлот; Росгидромет; Минобороны России; ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»; Роснаука*; Рособразование.* Итого – 20.
15. Экономическое развитие и инновационная экономика		
Минэкономразвития России	Росстат; ФСТ России	Минфин России; Минобрнауки России; ФАС России; ФТС России; Роспатент; Росреестр; Росаккредитация; ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере». Итого – 8.
16. Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности		
Минпромторг России	-	Минобрнауки России; Минфин России; Минобороны России; Минприроды России; Росстандарт; Росжелдор; Росрезерв; ГК «Росатом»; ГК «Внешэкономбанк». Итого – 9.
17. Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы		
Минпромторг России	-	-
18. Развитие судостроения на 2013-2020 годы		
Минпромторг России	-	Росморречфлот; Росрыболовство. Итого – 2.
19. Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013-2025 годы		
Минпромторг России	-	Роскосмос; ГК «Росатом»; Минобрнауки России; Росстандарт. Итого – 4.
20. Развитие фармацевтической и медицинской промышленности		

Ответственный исполнитель	Соисполнитель	Участники
Минпромторг России	-	Минздрав России; Минобрнауки России; ФМБА; ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»; ГК «Росатом»; ФАС России. Итого – 6.
21. Космическая деятельность России		
Роскосмос	Минобороны России	МЧС России; Минобрнауки России; Минпромторг России; Минрегион России; Минтранс России; Минфин России; МВД России; Росстандарт; Росгидромет; Росреестр; ФМБА России; ГК «Росатом»; Минприроды России*; Минкомсвязь России*; Минсельхоз России*; РАН*; ФГУП «Центральный научно-исследовательский институт машиностроения»*; ФГУП «Организация «Агат»*; Государственный научный центр Российской Федерации - ФГУП «Исследовательский центр имени М.В. Келдыша»*; ФГУП «Научно-производственное объединение «Техномаш»*; ФКП *Научно-испытательный центр ракетно-космической промышленности».* Итого – 21.
22. Развитие атомного энергопромышленного комплекса		
ГК «Росатом»	-	Минпромторг России; МЧС России; Ростехнадзор; ФМБА; Росморречфлот; ФГБУ «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт»*; Минобрнауки России*; Росстандарт*; Росгидромет*. Итого – 9.
23. Информационное общество		
Минкомсвязь России	Минздрав России; Минкультуры России; Минобрнауки России;	-

Ответственный исполнитель	Соисполнитель	Участники
	Минфин России; Минэкономразвития России; Минобороны России; МВД России; МИД России; ФСБ России; ФСО России; Россвязь; Роспечать; Роскомнадзор; Росморречфлот; Росграница	
24. Развитие транспортной системы		

Ответственный исполнитель	Соисполнитель	Участники
Минтранс России	Ространснадзор; Росавиация; Росавтодор; Росжелдор; Росморречфлот	Минфин России; Росгидромет. Итого-2
25. Развитие сельского хозяйства и регулирования рынком сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы		
Минсельхоз России	-	Россельхознадзор; Минэкономразвития России; Минобрнауки России*; Минздрав России*; Минкультуры России*; Минромторг России*; Минкомсвязь России*; Минтранс России*; Минприроды России*; Госстрой*; Росспорт*; Минэнерго России.* Итого – 12.
26. Развитие рыбохозяйственного комплекса		
Минсельхоз России	Росрыболовство	ГК «Росатом». Итого – 1.
27. Развитие внешнеэкономической деятельности		
Минэкономразвития России	ФТС России; Росграница	Минфин России; Минпромторг России. Итого – 2.
28. Воспроизводство и использование природных ресурсов		

Ответственный исполнитель	Соисполнитель	Участники
Минприроды России	-	Минсельхоз России; Росприроднадзор; Росгидромет; Роснедра; Росводресурсы; Росрыболовство; Госстрой России. Итого – 7.
29. Развитие лесного хозяйства		
Минприроды России	Рослесхоз	-
30. Энергоэффективность и развитие энергетики		
Минэнерго России	-	Минпромторг России. Итого – 1.
31. Обеспечение обороноспособности страны		
Минобороны России	Спецстрой России**	Росавиация*; МВД России*; ФСБ России*; МЧС России*; ФТС России*; Роскосмос;* ФМБА*. Итого – 7.
32. Обеспечение государственной безопасности		
	Росграница**; Росфинмониторинг*	...
33. Региональная политика и федеративные отношения		
Минрегион России	ФМС России	Минфин России. Итого – 1.
34. Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона		
Минвосток развития России	Минрегион России	Минприроды России; Минпромторг России; Минэнерго России; Минтранс России; Минсельхоз России; Минобрнауки России; Минтруд России; Минкультуры России; Минздрав России; Минспорт России; МЧС России; ФМС России; ФАС России; Росгидромет; ФСТ России;

Ответственный исполнитель	Соисполнитель	Участники
		Росводресурсы; Росавтодор; Росжелдор; Росморречфлот; Росавиация; Росграница; Рослесхоз; Роснедра; Росрыболовство; Ростуризм; Госстрой* Итого-26.
35. Развитие Северо-Кавказского федерального округа		
Минрегион России	Минэкономразвития России; Минфин России	Минздрав России; Минтруд России; Минобрнауки России; Роспотребнадзор; Минсельхоз России; Росавтодор; Минтранс России; Минэнерго России; Ростуризм; Минкультуры России; Минспорт России; Минпромторг России; ФСИН России; ФССП России; ФСО России; Госстрой России.* Итого – 16.
36. Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации		
Минфин России	-	Минрегион России. Итого-1.
37. Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года		
Минрегион России	-	Минфин России; Минздрав России; Минтруд России; Минтранс России; Минобрнауки России; Минсельхоз России; Росавтодор; Минэнерго России; Ростуризм; Минкультуры России; Минспорт России; Минпромторг России; Минприроды России; МВД России; МЧС России; МИД России; Роспотребнадзор; ФСИН России; ФСО России; ФМБА; Росмолодежь; Росавиация; Росморречфлот; Росграница; Росжелдор; ФСТ России; ФМС России; ФТС России; ФНС России. Итого – 29.
37_1. Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года		
Минрегион России**	-	...
38. Управление федеральным имуществом		
Минэконом	Росимущест	-

Ответственный исполнитель	Соисполнитель	Участники
Развития России	ства; Росрезерв	
39. Управление государственными финансами		
Минфин России	Росалкого льрегулирование	Казначейство России; ФНС России; ФСБН России. Итого – 3.
40. Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра		
Минфин России	ФСФР России	Минэкономразвития России. Итого – 1.
41. Внешнеполитическая деятельность		
МИД России	Минфин России; Россотрудничество	МЧС России; Минобороны России; Минрегион России. Итого – 3.
42. Юстиция		
Минюст России	ФСИН России; ФССП России	-

*Входит в число участников подпрограммы / ФЦП государственной программы без указания в участниках самой программы

** Данные указаны согласно Перечню государственных программ Российской Федерации, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 1181-р

Составлено авторами

В рамках каждой государственной программы Российской Федерации выделяются подпрограммы, представляющие собой взаимоувязанные по целям, срокам и ресурсам мероприятия, выделенные исходя из масштаба и сложности задач, решаемых в рамках государственной программы²³.

По количеству подпрограмм государственные программы Российской Федерации значительно различаются (см. Таблица 6).

Таблица 6

Информация о структуре государственных программ: количество подпрограмм, ФЦП, ВЦП и основных мероприятий
(по состоянию на 16.10.2013)

№	Государственная программа	Подпрограммы	ФЦП	ВЦП	Основные мероприятия
1	Развитие здравоохранения	11	-	1	50
2	Развитие образования	5	2	-	37
3	Социальная поддержка граждан	4	-	-	33
4	Доступная среда	2	-	-	51
5	Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации	3	3	-	16
6	Развитие пенсионной системы	...	...	...	...
7	Содействие занятости населения	3	-	-	15
8	Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	4	1	-	26
9	Противодействие незаконному обороту наркотиков	2	-	-	10
10	Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной	3	6	1	29

²³ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (в редакции от 17 октября 2013 г.).

№	Государственная программа	Подпрограммы	ФЦП	ВЦП	Основные мероприятия
	безопасности и безопасности людей на водных объектах				
11	Развитие культуры и туризма	4	2	-	13
12	Охрана окружающей среды	5	1	1	52
13	Развитие физической культуры и спорта	4	1	1	20
14	Развитие науки и технологий	6	5	-	23
15	Экономическое развитие и инновационная экономика	10	-	-	59
16	Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	17	1	1	51
17	Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 гг.	8	2	-	33
18	Развитие судостроения на 2013-2020 гг.	5	1	-	18
19	Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013-2025 гг.	2	2	-	...
20	Развитие фармацевтической и медицинской промышленности	3	1	-	8
21	Космическая деятельность России	2	3	-	...
22	Развитие атомного энергопромышленного комплекса	5	2	...	...
23	Информационное общество	4	1	1	19
24	Развитие транспортной системы	8	3	-	21

№	Государственная программа	Подпрограммы	ФЦП	ВЦП	Основные мероприятия
25	Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 гг.	6	4	5	35
26	Развитие рыбохозяйственного комплекса	6	1	-	23
27	Развитие внешнеэкономической деятельности	6	-	-	24
28	Воспроизводство и использование природных ресурсов	4	1	-	34
29	Развитие лесного хозяйства	4	-	-	17
30	Энергоэффективность и развитие энергетики	7	-	-	47
31	Обеспечение обороноспособности страны	...	5	...	...
32	Обеспечение государственной безопасности	...	1	...	...
33	Региональная политика и федеративные отношения	3	-	-	47
34	Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона	12	2	-	81
35	Развитие Северо-Кавказского федерального округа	11	2	-	28
36	Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации	3	-	-	11

№	Государственная программа	Подпрограммы	ФЦП	ВЦП	Основные мероприятия
	Федерации				
37	Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 г.	3	1	-	13
37_1	Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года	...	...	...	...
38	Управление федеральным имуществом	2	-	-	98 (без закрытой части)
39	Управление государственными финансами	9	-	-	37
40	Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра	2	-	-	6
41	Внешнеполитическая деятельность	3	-	-	26
42	Юстиция	5	1	-	25

Составлено авторами

Самой масштабной с точки зрения числа подпрограмм является государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», состоящая из 17 подпрограмм. Ее пример описан в главе 1.

На уровне подпрограмм в структуру государственных программ могут включаться федеральные целевые программы, реализуемые в

соответствующей сфере социально-экономического развития или обеспечения национальной безопасности Российской Федерации²⁴.

Для достижения целей подпрограмм формируются основные мероприятия, количество которых может быть различным, от единиц до сотни. Программой с наименьшим числом основных мероприятий является «Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра» (6); самой «детализированной» программой является «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (81 основное мероприятие).²⁵

Как показывает предварительный анализ, распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам на 2013 год, составленное в октябре 2012 года, и распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета, составленное в мае 2013 года, во многих случаях отличается от объема бюджетных ресурсов, определенных в тексте самих госпрограмм (см. Таблица 7).

²⁴ Приказ Минэкономразвития России от 26 декабря 2012 г. № 817 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

²⁵ Без учета программ, содержащих закрытые данные.

Таблица 7

Объемы ассигнований на реализацию государственных программ в 2013 году, млн. рублей

Государственная программа	от 9 октября 2012 г.*	Согласно тексту государственной программы	Разность	от 14 мая 2013 г.*	Разность
1. Развитие здравоохранения	413 105, 5	413 096, 4	9, 1	413 096, 4	0
2. Развитие образования	446 938, 2	446 938, 2	0	447 605, 6	667, 4
3. Социальная поддержка граждан	968 249, 9	968 384, 9	-135, 0	968 416, 6	31 741,4
4. Доступная среда.	27 560, 7	27 560, 7	0	27 908, 2	347, 5
5. Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации на	120 326, 1	120 326, 1	0	118 884, 4	-1 441, 7
6. Развитие пенсионной системы	2 850 450, 0	Нет текста программ ы	Нет данных	2 850 315, 1	Нет данных
7. Содействие занятости населения	67 659, 1	67 459, 1	200, 0	72 207, 1	4 748, 0
8. Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	913 975, 5	972 716, 7	- 58 741,2	912 694, 9	-60 021, 8

Государственная программа	от 9 октября 2012 г.*	Согласно тексту государственной программы	Разность	от 14 мая 2013 г.*	Разность
9. Противодействие незаконному обороту наркотиков	23 308, 4	23 419, 2	-110, 8	23 419, 2	0
10. Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	184 813, 3	184 813, 3	0	185 826, 1	1 012, 8
11. Развитие культуры и туризма	100 270, 3	100 428, 3	-158, 0	100 928, 3	500, 0
12. Охрана окружающей среды	25 350, 5	25 264, 5	86, 0	25 350, 5	86, 0
13. Развитие физической культуры и спорта	51 943, 7	203 326, 6	-151 382, 9	53 596, 4	-149 730, 2
14. Развитие науки и технологий	147 045, 2	145 115, 3**	1 929, 9	145 115, 3	0
15. Экономическое развитие и инновационная экономика на 2013-2020 гг.	124 532, 1	122 461, 2	2 070, 9	123 963, 2	1 502, 0
16. Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	51 785, 8	50 775, 7	1 010, 1	51 085, 7	310, 0

Государственная программа	от 9 октября 2012 г.*	Согласно тексту государственной программы	Разность	от 14 мая 2013 г.*	Разность
17. Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 гг.	58 843, 7	78 304, 1	-19 460, 4	58 213, 3	-20 090, 8
18. Развитие судостроения на 2013-2020 гг.	22 713, 6	Объем бюджетных ассигнований по годам не расписан	Нет данных	22 713, 6	Нет данных
19. Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013-2025 гг.	21 619, 0	Объем бюджетных ассигнований не указан в программе	Нет данных	21 619, 0	Нет данных
20. Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013-2020 гг.	15 176, 8	15 176 8,	0	15 176 8,	0

Государственная программа	от 9 октября 2012 г.*	Согласно тексту государственной программы	Разность	от 14 мая 2013 г.*	Разность
21. Космическая деятельность России	179 659, 1	Объем бюджетных ассигнований по годам не указан в программе	Нет данных	180 552, 6	Нет данных
22. Развитие атомного энергопромышленного комплекса	120 033, 7	Нет текста программы	Нет данных	120 064, 0	Нет данных
23. Информационное общество	129 464, 8	118 562, 7	10 902, 1	127 964, 8	9 402, 1
24. Развитие транспортной системы	654 637, 5	656 784, 1	-2 146, 6	656 784, 1	0
25. Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 гг.	158 447, 7	158 942, 9	-495, 2	158 747, 7	-195, 2

Государственная программа	от 9 октября 2012 г.*	Согласно тексту государственной программы	Разность	от 14 мая 2013 г.*	Разность
26. Развитие рыбохозяйственного комплекса	10 078, 0	10 777, 2*	-699, 2	10 480, 0	-297, 2
27. Развитие внешнеэкономической деятельности	68 937, 0	193 448, 0	-124 511, 0	68 937, 0	-124 511, 0
28. Воспроизводство и использование природных ресурсов	63 948, 2	63 928, 2	20, 0	63 928, 2	0
29. Развитие лесного хозяйства на	29 591, 0	29 610, 9	-19,9	29 610, 9	0
30. «Энергоэффективность и развитие энергетики»	17 056, 9	17 056, 9	0	17 056, 9	0
31. Обеспечение обороноспособности страны	1 088 444, 5	Нет текста программы	Нет данных	Данные не отражены в распределении бюджетных ассигнований	Нет данных

Государственная программа	от 9 октября 2012 г.*	Согласно тексту государственной программы	Разность	от 14 мая 2013 г.*	Разность
32. Обеспечение государственной безопасности	7 205, 4	Нет текста программы	Нет данных	9 114, 4	Нет данных
33. Региональная политика и федеративные отношения	71 234, 2	14 411, 3	56 822, 9	56 426, 9	42 015, 6
34. Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона	51 193, 9	Реализация программы начинается в 2014 году	Нет данных	51 987, 4	Нет данных
35. Развитие Северо-Кавказского федерального округа	11 300, 7	13 281, 5	-1 980, 8	11 300, 7	-1 980, 8
36. Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации на 2013-2020 гг.	604 057, 3	594 057, 3	10 000, 0	604 057, 3	10 000, 0

Государственная программа	от 9 октября 2012 г.*	Согласно тексту государственной программы	Разность	от 14 мая 2013 г.*	Разность
37. Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 г.	6 320, 0***	6 320, 0	0	6 320, 0**	0
37_1. Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года*****					
38. Управление федеральным имуществом	17 556, 5	5 896, 9	11 659, 6	23 287, 2	17 390, 3
39. Управление государственными финансами	1 025 848, 9	769 065, 5	256 783, 4	756 910, 9	-12 154, 6
40. Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра	3 124, 8	3 124, 8	0	3 124, 8	0
41. Внешнеполитическая деятельность	64 989, 9	64 239, 8	750, 1	64 239, 8	0
42. Юстиция	244 642, 4	244 642, 4	0	244 642, 4	0

* Аналитическое распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета.

** Указан базовый вариант распределения ассигнований, без учета дополнительного объема финансовых ресурсов.

*** Указанная сумма отведена на выполнение ФЦП «Развитие Калининградской области на период до 2015 года», которая включенная в состав госпрограммы «Региональная политика и федеративные отношения».

**** В распределения ассигнований от 14 мая 2013 г. появляется государственная программа «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года».

***** Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» внесена в Перечень государственных программ распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 1181-р, поэтому бюджетные ассигнования на ее реализацию не предусматривались.

Составлено авторами на основе данных Минфина России

Предполагалось, что суммы, заявленные в текстах программ и аналитическое распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета будут совпадать. Однако совпадение плановых значений объема ассигнований с фактическими произошло не по всем программам.

В этой связи, отдельным вопросом, который обсуждается в экспертной среде, является понимание государственных программ в качестве расходных обязательств. Предполагается, в частности, что в случае если государственная программа не будет являться расходным обязательством, расходы на ее реализацию являются необязательными и могут быть секвестированы в любой момент. Разрешению таких ситуаций может способствовать появление обязательного требования о том, чтобы государственные программы принимались нормативным правовым актом высшего органа исполнительной власти и в таком случае были бы расходным обязательством.

В соответствии с принятыми в мае 2013 года поправками в Бюджетный кодекс Российской Федерации, проект федерального бюджета на 2014-2016 годы сформирован не только в функциональной, но и в программной классификации расходов на основе утвержденных Правительством Российской Федерации в 2012-2013 годах 40 государственных программ, сгруппированных по пяти направлениям (см. Таблица 8). После утверждения в 2013 году государственной программы «Развитие пенсионной системы Российской Федерации» и в 2015 году государственной программы «Обеспечение обороноспособности страны», доля программных расходов федерального бюджета, превысит 90% расходов федерального бюджета²⁶. Таким образом, в ближайшие три года планируется совершить переход к формированию федерального бюджета на основе государственных программ. Такая же задача стоит перед субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями (в отношении муниципальных программ).

Таблица 8

Программная структура расходов федерального бюджета в 2013–2016 годах, млрд. рублей

Направления расходов	2013 (аналитическое распределение)	Проект		
		2014	2015	2016
Расходы федерального бюджета, всего:	13 387,3	13 847,0	14 854,8	15 629,2

²⁶ Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов.

Расходы в рамках государственных программ				
Расходы на реализацию государственных программ Российской Федерации, всего:	7 821,0	8 029,3	8 277,6	8 611,6
Новое качество жизни (12 программ)	3 380,5	3 399,8	3 395,0	3 458,7
Инновационное развитие и модернизация экономики (17 программ), без закрытой части	2 063,4	2 137,2	2 260,1	2 415,5
Обеспечение национальной безопасности (1 программа), без закрытой части	9,0	6,5	5,0	2,5
Сбалансированное региональное развитие (5 программ)	677,1	677,9	697,3	766,6
Эффективное государство (5 программ)	1 066,6	1 151,5	1 236,5	1 281,5
Расходы на реализацию государственных программ Российской Федерации – закрытая часть	624,4	656,4	683,7	686,8
Непрограммные расходы				
Расходы на непрограммную деятельность	5 566,3	5 817,7	6 577,2	7 017,6
Финансовое обеспечение развития пенсионной системы	2 775,6	2 611,7	2 785,1	2 936,3
Финансовое обеспечение национальной обороны	1 912,2	2 294,7	2 840,7	3 112,6
Прочие непрограммные расходы	878,5	911,4	951,4	968,7

Составлено авторами на основе документа «Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов».

В целом, таким образом, опыт реализации государственных программ даже на федеральном уровне показывает многочисленные вопросы и сложности, которые необходимо решать в условиях изменяющегося законодательства и собственно социально-экономической ситуации в стране.

2.3. Федеральные целевые программы

Как уже было сказано в Главе 1, федеральные целевые программы (далее – ФЦП) представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.

Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ определен постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»».

Целевая программа может включать в себя несколько подпрограмм, направленных на решение конкретных задач в рамках программы. Отличие федеральных целевых программ от государственных программ состоит в том, что госпрограмма представляет собой не только систему мероприятий, но и инструмент государственной политики. Для государственной программы характерна более глобальная цель, большой масштаб мероприятий и используемых ресурсов (см. Таблица 9).

Таблица 9

Сравнение обязательных элементов государственных программ и федеральных целевых программ

Государственная программа	Федеральная целевая программа
Паспорт государственной программы	Паспорт федеральной целевой программы
Паспорта подпрограмм по форме согласно приложению	
Паспорта федеральных целевых программ	
	Характеристика проблемы, на решение которой направлена целевая программа
Приоритеты и цели государственной политики, в том числе общие требования к политике субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере	Основные цели и задачи целевой программы с указанием сроков и этапов ее реализации, а также перечень целевых индикаторов и показателей, отражающих ход ее выполнения
Перечень и сведения о целевых индикаторах и показателях	

государственной программы с расшифровкой плановых значений по годам ее реализации, а также сведения о взаимосвязи мероприятий и результатов их выполнения с целевыми индикаторами и показателями государственной программы	
Перечень и характеристики основных мероприятий государственной программы и ведомственных целевых программ с указанием сроков их реализации и ожидаемых результатов	Мероприятия целевой программы
Основные меры правового регулирования в соответствующей сфере, направленные на достижение цели и (или) ожидаемых результатов государственной программы с указанием основных положений и сроков принятия необходимых нормативных правовых актов	
Информация по финансовому обеспечению государственной программы за счет средств федерального бюджета (с расшифровкой по главным распорядителям средств федерального бюджета, федеральным целевым программам, основным мероприятиям подпрограмм, а также по годам реализации государственной программы)	Обоснование ресурсного обеспечения целевой программы
	Механизм реализации целевой программы, включающий в себя механизм управления целевой программой, распределение сфер ответственности и механизм взаимодействия государственных заказчиков целевой программы
	Оценка социально-экономической и экологической эффективности целевой программы

Составлена авторами

Федеральная целевая программа в отличие от государственной целевой программы имеет такие обязательные элементы, как механизм реализации целевой программы, включающий в себя механизм управления целевой программой, распределение сфер ответственности и механизм взаимодействия государственных заказчиков целевой программы, а также оценку социально-экономической и экологической эффективности целевой программы.

По состоянию на 1 октября 2013 года, утверждены 59 ФЦП, а также разработаны семь проектов ФЦП. Все федеральные целевые программы можно разбить на следующие сферы реализации (см. Таблица 10):

- образование (5 ФЦП и 1 проект ФЦП);
- физическая культура и спорт (1 ФЦП);
- культура (2 ФЦП и 1 проект ФЦП);
- туризм (1 ФЦП);
- промышленность и инновации (11 ФЦП и 2 проекта ФЦП);
- сельское хозяйство (4 ФЦП и 2 проекта ФЦП);
- жилищная политика и коммунальное хозяйство (2 ФЦП);
- транспорт (3 ФЦП);
- правоохранительная деятельность, предупреждение последствий чрезвычайных ситуаций и безопасность государства (14 ФЦП и 1 проект ФЦП);
- охрана окружающей среды (1 ФЦП);
- информационные технологии и связь (3 ФЦП);
- региональное развитие (9 ФЦП);
- прочие (3 ФЦП).

Таблица 10

Перечень действующих, а также проектов федеральных целевых программ (по состоянию на 01.10.2013 г.)

Наименование программы	Постановление Правительства Российской Федерации	Государственный заказчик- координатор
Образование		
Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы	от 28 июля 2008 г. №568 (в ред.от 29 июля 2013 г.)	Минобрнауки России
Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2014-2020 годы	от 21 мая 2013 г. №424	Минобрнауки России
Развитие образования на 2011-2015 годы	от 7 февраля 2011 г. №61 (в ред. от 5 августа 2013 г.)	Минобрнауки России
Русский язык (2011-2015 годы)	20 июня 2011 г. №492 (в ред. от 26 августа 2013 г.)	Минобрнауки России
Президентская программа повышения квалификации инженерных кадров на 2012-2014 годы	указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №594	Минобрнауки России
Молодежь России на 2011-2015 годы	Проект	информация отсутствует
Физическая культура и спорт		
Развитие физической культуры и спорта Российской Федерации (2006-2015 годы)	от 11 января 2006. №7 (в ред. от 21 сентября 2013 г.)	Минспорт России
п/п «Развитие футбола в Российской Федерации» (2008-2015 годы)		
Культура		
Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009-2015 годы	от 3 декабря 2009 г. № 985 (в ред. от 18 декабря 2012 г.)	Минкомсвязь России

Наименование программы	Постановление Правительства Российской Федерации	Государственный заказчик-координатор
Культура России (2012-2018 годы)	от 3 марта 2012 г. №186 (в ред. от 27 декабря 2012 г.)	Минкультуры России
Сохранность и реконструкция военно-мемориальных объектов в 2011-2015 годах	Проект (распоряжением от 17 декабря 2012 г. №2403-концепция ФЦП признана утратившей силу)	Минобороны России
Туризм		
Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)	от 2 августа 2011 г. №644 (в ред. от 18 сентября 2012 г.)	Минспорт России
Промышленность и инновации		
Программа «Поддержание, развитие и использование системы ГЛОНАСС на 2012-2020 годы	от 3 марта 2012 г. № 189	Роскосмос
Развитие гражданской морской техники (2009-2016 годы)	от 21 февраля 2008 г. №103 (в ред. от 1 марта 2011 г.)	Минпромторг России
Развитие гражданской авиационной техники России на 2002-2010 годы и на период до 2015 года	от 15 октября 2001 г. №728 (в ред. от 7 июля 2011 г.)	Минпромторг России
Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007 - 2013 годы	от 17 октября 2006 г. №613 (в ред. от 19 ноября 2012 г.)	Минпромторг России
Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014-2020 годы	от 21 мая 2013 г. №426	Минобрнауки России

Наименование программы	Постановление Правительства Российской Федерации	Государственный заказчик- координатор
Развитие атомного энергопромышленного комплекса России на 2007-2010 годы и перспективу до 2015 года	от 6 октября 2006 г. №605	Федеральное агентство по атомной энергии РФ
Разработка, восстановление и организация производства стратегических, дефицитных и импортозамещающих материалов и малотоннажной химии для вооружения, военной и специальной техники на 2009-2015 годы	отсутствуют реквизиты программы	Минпромторг России
Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010-2015 гг. и на перспективу до 2020 года	от 3 февраля 2010 г. №50 (в ред. от 31 августа 2013 г.)	ГК «Росатом»
Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу	от 17 февраля 2011 г. №91 (в ред. от 24 октября 2012 г.)	Минпромторг России
Развитие глубоководной деятельности и гидронавтики в Российской Федерации на 2011-2022 гг.	проект	информация отсутствует
«Развитие водолазного дела и его глубоководный компонент» (с 2011 года)	проект	информация отсутствует
«Мировой океан» (1998-2013 годы)	от 10 августа 1998 г. № 919	Минэкономразвит ия России
п/п «Исследование природы Мирового океана»		
п/п «Военно-стратегические интересы России в Мировом океане»		
п/п «Освоение и использование Арктики»		
п/п «Изучение и исследование Антарктики»		
п/п «Создание единой государственной системы информации об обстановке в Мировом океане»		

Наименование программы	Постановление Правительства Российской Федерации	Государственный заказчик-координатор
Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации (1996-2015 годы)	от 21 марта 1996 года № 305 (в ред. от 27 декабря 2012 г. №1420)	Минпромторг России
Сельское хозяйство		
Социальное развитие села до 2013 года	от 3 декабря 2002 г. №858 (в ред. от 15 июля 2013 г.)	Минсельхоз России
Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года	от 15 июля 2013 г. №598	Минсельхоз России
Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2013 года	от 20 февраля 2006 г. №99 (в ред. от 27 декабря 2012 г.)	Минсельхоз России
Повышение эффективности использования и развития ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009-2014 годах	от 12 августа 2008 г. №606 (в ред. от 20 декабря 2011 г.)	Росрыболовство
Развитие птицеводческой отрасли до 2012 года и на период до 2018-2020 годов	проект (приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 15 декабря 2010 г. №433 утверждена концепция ФЦП)	информация отсутствует

Наименование программы	Постановление Правительства Российской Федерации	Государственный заказчик- координатор		
Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель России на период до 2020 года	проект (распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 января 2013г. №37-р утверждена концепция ФЦП)	Минсельхоз России		
Жилищная политика и коммунальное хозяйство				
Жилище (2011-2015 годы)	от 17 декабря 2010 г. №1050 (в ред. от 30 апреля 2013 г.)	Минрегион России		
Чистая вода (2011-2017 годы)	от 22 декабря 2010 г. №1092 (в ред. от 2 мая 2013 г.)	Госстрой России		
Транспорт				
Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы) п/п «Железнодорожный транспорт» п/п «Автомобильные дороги» п/п «Гражданская авиация» п/п «Морской транспорт» п/п «Внутренний водный транспорт» п/п «Развитие экспорта транспортных услуг»	от 5 декабря 2001 г. №848 (в ред. от 10 июня 2013 г.)	Минтранс России		
Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009-2020 годы)			от 1 сентября 2008 г. №652 (в ред. от 9 марта 2013 г.)	Минтранс России

Наименование программы	Постановление Правительства Российской Федерации	Государственный заказчик- координатор
Обеспечение безопасности полетов воздушных судов государственной авиации Российской Федерации в 2011 - 2015 годах	от 21 апреля 2011 г. №307	Минобороны России
Правоохранительная деятельность, предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и безопасность государства		
Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)	от 5 сентября 2006 г. №540 (в ред. от 18 февраля 2013 г.)	ФСИН России
Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы	от 27 декабря 2012 г. №1406 (в ред. от 24 июня 2013 г.)	Минэкономразвит ия России
Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года	от 7 июля 2011 №555 (в ред. от 31 января 2012 г.)	МЧС России
Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах	проект (распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 г. №1995- р утверждена концепция ФЦП)	МВД России
Государственная граница Российской Федерации (2012-2020 годы)	от 5 июня 2012 г.	Росграница
Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года	т 13 июня 2007 г. №444 (в ред. от 29 декабря 2007 г.)	Минобороны России
Совершенствование системы комплектования должностей сержантов и солдат военнослужащими, переведенными на военную службу по	от 18 августа 2008 г. №621 (в ред. от 31 января	Минобороны России

Наименование программы	Постановление Правительства Российской Федерации	Государственный заказчик-координатор
контракту, и осуществление перехода к комплектованию должностей сержантов (старшин) Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, а также матросов плавсостава ВМФ военнослужащими, проходящими военную службу по контракту (2009-2015 годы)	2012 г.)	
Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2009-2014 годы)	от 27 октября 2008 г. №791 (в ред. от 3 ноября 2011 г.)	Минздрав России
Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах РФ на 2009-2018 годы	от 23 апреля 2009 г. №365 (в ред. от 19 сентября 2013 г.)	Минрегион России
Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года	от 29 июня 2011 г. №523 (в ред. от 23 июля 2013 г.)	МЧС России
Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013 - 2017 годы	от 16 марта 2013 г. №223 (с изменениями от 23 сентября 2013)	МЧС России
Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года	от 30 декабря 2012 г. №1481	МЧС России
Развитие обороно-промышленного комплекса на 2011-2020 гг.	отсутствуют реквизиты программы	информация отсутствует
Совершенствование федеральной системы разведки и контроля воздушного пространства Российской Федерации (2007-2015 годы)	от 2 июня 2006 г. № 345 (в ред. от 14 июля 2012 г.)	Минобороны России
Промышленная утилизация вооружения и военной техники на 2011-2015 годы и на период до 2020 года	от 18 ноября 2011 г. № 950 (в ред. от 26 июня	Минобороны России

Наименование программы	Постановление Правительства Российской Федерации	Государственный заказчик- координатор
2013 г.)		
Охрана окружающей среды		
Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах	от 19 апреля 2012 г. №350 (в ред. от 30 декабря 2012 г.)	Минприроды России
Информационные технологии и связь		
Национальная технологическая база (2001-2011 годы)	от 29 января 2007 г. №54 (в ред. от 6 октября 2011 г.)	Минпромторг России
п/п «Развитие электронной компонентной базы» (2007-2011 годы)		
п/п «Развитие отечественного станкостроения и инструментальной промышленности» (2011-2016 годы)		
п/п «Создание и организация производства в РФ в 2011-2015 гг. дизельных двигателей и их компонентов нового поколения» (2011-2015 годы)	от 1 июля 2011 г. №531	
	от 6 октября 2011 г. №820	
Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроник (2008-2015 годы)	от 26 ноября 2007 г. №809 (в ред. от 22 апреля 2013 г.)	Минпромторг России
Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013-2017 годы	от 16 марта 2013 г. №223 (в ред. от 23 сентября 2013 г.)	МЧС России
Региональное развитие		
Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)	от 11 октября 2001 г. №717 (в ред. от 20 октября 2006 г.)	Минэкономразвития России
Программа развития Калининградской области на период до 2015	от 7 декабря 2001 №866 (в	Минрегион

Наименование программы	Постановление Правительства Российской Федерации	Государственный заказчик-координатор
года	ред. от 20 ноября 2012 г.)	России
Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года	от 15 апреля 1996 №480 (в ред. от 15 апреля 2013 г.)	Минвостокразвития России
Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы	от 21 августа 2012 г. №847	Минприроды России
Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007-2015 годы	от 9 августа 2006 г. №478 (в ред. от 15 апреля 2013 г.)	Минвостокразвития России
Создание системы базирования Черноморского флота на территории Российской Федерации в 2005-2020 годах	от 15 апреля 2005 г. №515	Минрегион России
Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010 - 2016 годы	от 24 декабря 2009 г. №1087 (в ред. от 15 мая 2013 г.)	Минрегион России
Программа строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта (2008-2014 годы)	от 29 декабря 2007 г. №991 (в ред. от 20 августа 2013 г.)	Минэкономразвития России
Юг России (2008-2013 годы)	от 14 января 2008 г. № 10 (в ред.от 2 сентября 2013 г.)	Минрегион России
Прочие		
Федеральная космическая программа России на 2006-2015 годы	от 22 октября 2005 г. № 635	Роскосмос
Развитие российских космодромов на 2006-2015 годы	распоряжение от 28 ноября 2005 г. № 2049-р (в ред. от 19 декабря 2007	Минобороны России

Наименование программы	Постановление Правительства Российской Федерации	Государственный заказчик-координатор
	г.)	
п/п «Создание обеспечивающей инфраструктуры космодрома «Восточный» (2006-2015 годы)	от 3 марта 2012 г. № 188	
Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)	указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. №261 (в редакции от 10 августа 2012 г.)	Минтруд России

Утверждаются федеральные целевые программы постановлением Правительства Российской Федерации.

Большая часть федеральных целевых программ входит в состав различных государственных программ Российской Федерации (см. Таблица 11).

Таблица 11

Перечень федеральных целевых программ, включенных в состав государственных программ Российской Федерации

Наименование федеральной целевой программы	Включение в государственную программу
Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы	Развитие науки и технологий
Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2014-2020 годы	Развитие науки и технологий
Развитие образования на 2011-2015 годы	Развитие образования
Русский язык (2011-2015 годы)	Развитие образования
Развитие физической культуры и спорта Российской Федерации (2006-2015 годы)	Развитие физической культуры и спорта
п/п «Развитие футбола в Российской Федерации» (2008-2015 годы)	
Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009-2015 годы	Информационное общество (2011-2020 годы)
Культура России (2012-2018 годы)	Развитие культуры и туризма
Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)	Развитие культуры и туризма
Программа «Поддержка, развитие и использование системы ГЛОНАСС на 2012-2020 годы	Космическая деятельность России
Развитие гражданской морской техники (2009-2016 годы)	Развитие судостроения на 2013-2030 годы
Развитие гражданской авиационной техники России на 2002-2010 годы и на период до 2015 года	Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы
Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007 - 2013 годы	Развитие науки и технологий
Исследования и разработки по приоритетным	Развитие науки и

Наименование федеральной целевой программы	Включение в государственную программу
направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014-2020 годы	технологий
Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010-2015 гг. и на перспективу до 2020 года	Развитие атомного энергопромышленного комплекса
Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу	Развитие фармацевтической и медицинской промышленности
«Мировой океан» (1998-2013 годы)	Развитие науки и технологий
п/п «Исследование природы Мирового океана»	
п/п «Военно-стратегические интересы России в Мировом океане»	
п/п «Освоение и использование Арктики»	
п/п «Изучение и исследование Антарктики»	
п/п «Создание единой государственной системы информации об обстановке в Мировом океане»	
Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации (1996-2015 годы)	Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности
Социальное развитие села до 2013 года	Развитие сельского хозяйства и регулирования рынком сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы
Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года	Развитие сельского хозяйства и регулирования рынком сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы
Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2013 года	Развитие сельского хозяйства и регулирования рынком сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-

Наименование федеральной целевой программы	Включение в государственную программу
	2020 годы
Повышение эффективности использования и развития ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009-2014 годах	Развитие рыбохозяйственного комплекса
Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель России на период до 2020 года	Развитие сельского хозяйства и регулирования рынком сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы
Жилище (2011-2015 годы)	Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан России
Чистая вода (2011-2017 годы)	Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан России
Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)	Развитие транспортной системы
п/п «Железнодорожный транспорт»	
п/п «Автомобильные дороги»	
п/п «Гражданская авиация»	
п/п «Морской транспорт»	
п/п «Внутренний водный транспорт»	
п/п «Развитие экспорта транспортных услуг»	
Модернизация Единой системы организации воздушного движения РФ (2009-2020 годы)	Развитие транспортной системы
Обеспечение безопасности полетов воздушных судов государственной авиации Российской Федерации в 2011 - 2015 годах	Обеспечение обороноспособности страны
Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)	Юстиция
Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года	Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на

Наименование федеральной целевой программы	Включение в государственную программу
	водных объектах
Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах	Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности
Государственная граница Российской Федерации (2012-2020 годы)	Обеспечение государственной безопасности
Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года	Развитие атомного энергопромышленного комплекса
Совершенствование системы комплектования должностей сержантов и солдат военнослужащими, переведенными на военную службу по контракту, и осуществление перехода к комплектованию должностей сержантов (старшин) Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также матросов плавсостава ВМФ военнослужащими, проходящими военную службу по контракту (2009-2015 годы)	Обеспечение обороноспособности страны
Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2009-2014 годы)	Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах
Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009-2018 годы	Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах
Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года	Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и

Наименование федеральной целевой программы	Включение в государственную программу
	безопасности людей на водных объектах
Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013 - 2017 годы	Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах
Развитие обороно-промышленного комплекса на 2011-2020 гг.	Развитие авиационной промышленности
Совершенствование федеральной системы разведки и контроля воздушного пространства Российской Федерации (2007-2015 годы)	Обеспечение обороноспособности страны
Промышленная утилизация вооружения и военной техники на 2011-2015 годы и на период до 2020 года	Обеспечение обороноспособности страны
Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах	Воспроизводство и использование природных ресурсов
Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроник (2008-2015 годы)	Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности
Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013-2017 годы	Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах
Программа развития Калининградской области на период до 2015 года	Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года
Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года	Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона
Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы	Охрана окружающей среды
Социально-экономическое развитие Курильских	Социально-экономическое

Наименование федеральной целевой программы	Включение в государственную программу
островов (Сахалинская область) на 2007-2015 годы	развитие Дальнего Востока и Байкальского региона
Создание системы базирования Черноморского флота на территории Российской Федерации в 2005-2020 годах	Обеспечение обороноспособности страны
Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010 - 2016 годы	Развитие Северо-Кавказского федерального округа
Юг России (2008-2013 годы)	Развитие Северо-Кавказского федерального округа
Федеральная космическая программа России на 2006-2015 годы	Космическая деятельность России
Развитие российских космодромов на 2006-2015 годы	Космическая деятельность России
п/п «Создание обеспечивающей инфраструктуры космодрома «Восточный» (2006-2015 годы)	

Составлено авторами

Существует ряд федеральных целевых программ, информация о которых отсутствует, что затрудняет анализ программно-целевых инструментов. Как правило, к таким федеральным целевым программам относятся программы, связанные с национальной обороной и безопасностью.

2.4. Ведомственные целевые программы

Впервые о ведомственных целевых программах (далее – ВЦП) было сказано в постановлении Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

С точки зрения организации бюджетного процесса именно ВЦП как основная форма реализации программно-целевого планирования имеют целый ряд существенных преимуществ. К числу этих преимуществ относятся:

- четкая привязка к функциональной и ведомственной классификации;
- упрощение процедуры планирования и отчетности;

- сосредоточение ответственности за достижение результатов и полномочий по реализации программы у одного администратора;

- возможность ее преобразования в случае соответствия определенным критериям в федеральную целевую программу (подпрограмму).²⁷

Следующим этапом в развитии ведомственных целевых программ стало Постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. №239 «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».

Ведомственные целевые программы бывают двух видов:

- утверждаемая ведомственная целевая программа – утверждаемый субъектом бюджетного планирования комплекс взаимоувязанных мероприятий, направленных на решение конкретной тактической задачи. Целевая программа ведомства является самостоятельным документом, отдельные ее положения и параметры включаются в доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования;

- аналитическая ведомственная целевая программа – выделяемая в аналитических целях при подготовке доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования группировка расходов, направленных на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед главным распорядителем средств федерального бюджета, описываемой целевыми индикаторами.

Так, например, в Докладе Минфина России о результатах и основных направлениях деятельности на 2011-2013 гг. указывается, что для решения тактических задач предполагается реализация 34 бюджетных целевых программ (см. Таблица 12). Все бюджетные целевые программы Минфина России и подведомственных ему федеральных служб являются ведомственными целевыми программами, выделяемыми в аналитических целях.

Таблица 12

**Ведомственные целевые программы Минфина России,
реализованные и реализуемые в 2011-2013 годах**

Ведомство	Количество ведомственных целевых программ, выделяемых в аналитических целях
Министерство финансов Российской Федерации	15

²⁷ www.rg.ru/2004/06/01/budzh-et-dok.html.

Федеральное казначейство	4
Федеральная налоговая служба	6
Федеральная служба финансово-бюджетного надзора	8
Федеральная служба страхового надзора	1
Всего	34

Составлено авторами

Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ в состав Бюджетного кодекса Российской Федерации была введена статья 179.3 «Ведомственные целевые программы».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2013 г. № 314 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» были упразднены аналитические программы ведомств. Кроме того ВЦП теперь вписываются в рамки государственных программ, то есть должны соответствовать цели и задаче подпрограммы государственной программы (см. Таблица 13). Прослеживается уход от лексики бюджетного планирования.

Таблица 13

Включенность ведомственных целевых программ в государственные программы Российской Федерации

Наименование ВЦП	Наименование госпрограммы	Ответственное ведомство
Проведение фундаментальных исследований в области метрологии, разработки государственных (в том числе, первичных) эталонов единиц величин	Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	Росстандарт
Развитие военизированных горноспасательных частей МЧС России	Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	МЧС России

Медико-биологическое и медико-санитарное обеспечение спортсменов сборных команд Российской Федерации на 2011-2013 годы	Развитие физической культуры и спорта Развитие здравоохранения	ФМБА
Обновление и модернизация экспедиционной инфраструктуры Российской Федерации в Антарктике	Охрана окружающей среды	Минприроды России
Развитие федеральной почтовой связи	Информационное общество	Россвязь
Поддержка начинающих фермеров на период на 2012-2014 годы	Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы	Минсельхоз России
О неотложных мерах по борьбе с подкожным оводом, профилактике и оздоровлению крупного рогатого скота от гиподерматоза в Российской Федерации на 2008-2010 годы	Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы	Минсельхоз России
Развитие льняного комплекса России на 2008-2010 годы	Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы	Минсельхоз России
Развитие производства и переработки рапса в Российской Федерации на 2008-2010 годы	Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы	Минсельхоз России
Развитие виноградарства и	Государственная	Минсельхоз

виноделия Российской Федерации на 2008 - 2010 годы	программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы	России
--	--	--------

Составлено автором

Наибольшее число ведомственных целевых программ содержит Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы. Данная государственная программа включает в себя 5 ВЦП.

Крайне важен вопрос о механизме перехода от ранее действовавших долгосрочных и ведомственных программ (ДЦП и ВЦП) к новым государственным (муниципальным) программам. Общего ответа на этот вопрос нет: действующие ДЦП и ВЦП могут быть как сохранены в качестве составных элементов государственных программ субъекта Российской Федерации (муниципальных программ), так и полностью переработаны в новые программы.

2.5. Иные программные документы

Наряду с рассмотренными программно-целевыми инструментами в Российской Федерации также реализуются программы, имеющие неопределенный статус. Статус таких «программ», также, как правило, утверждаемых в форме постановления или распоряжения Правительства Российской Федерации, остается не совсем определенным.

Так, например, разработан проект Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, которая является продолжением аналогичной программы – Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р. Статус последней также носит весьма неопределенный характер.

Кроме того, используется такой программно-целевой инструмент, как «дорожная карта», которая представляет собой план мероприятий. Дорожные карты утверждаются отдельными распоряжениями.

Глава 3. Инвентаризация и анализ существующих в Российской Федерации государственных программ, долгосрочных и ведомственных целевых программ на региональном уровне

3.1. Опыт формирования государственных и муниципальных программ в регионах России

Ряд субъектов Российской Федерации уже приступил к внедрению государственных программ в практику управления. Так, в 45 субъектах Российской Федерации, а это более половины регионов России, уже приняты правовые акты о порядке разработки и реализации государственных программ. 16 субъектов Российской Федерации утвердили государственные программы, предусмотренные перечнями государственных программ, подлежащих разработке. Это республики Алтай, Бурятия, Коми, Марий-Эл, Саха (Якутия), Чувашия, Приморский и Хабаровский край, Архангельская, Брянская, Кировская, Орловская, Сахалинская, Тверская, Тульская области, город Москва (см. Таблица 14).

Таблица 14

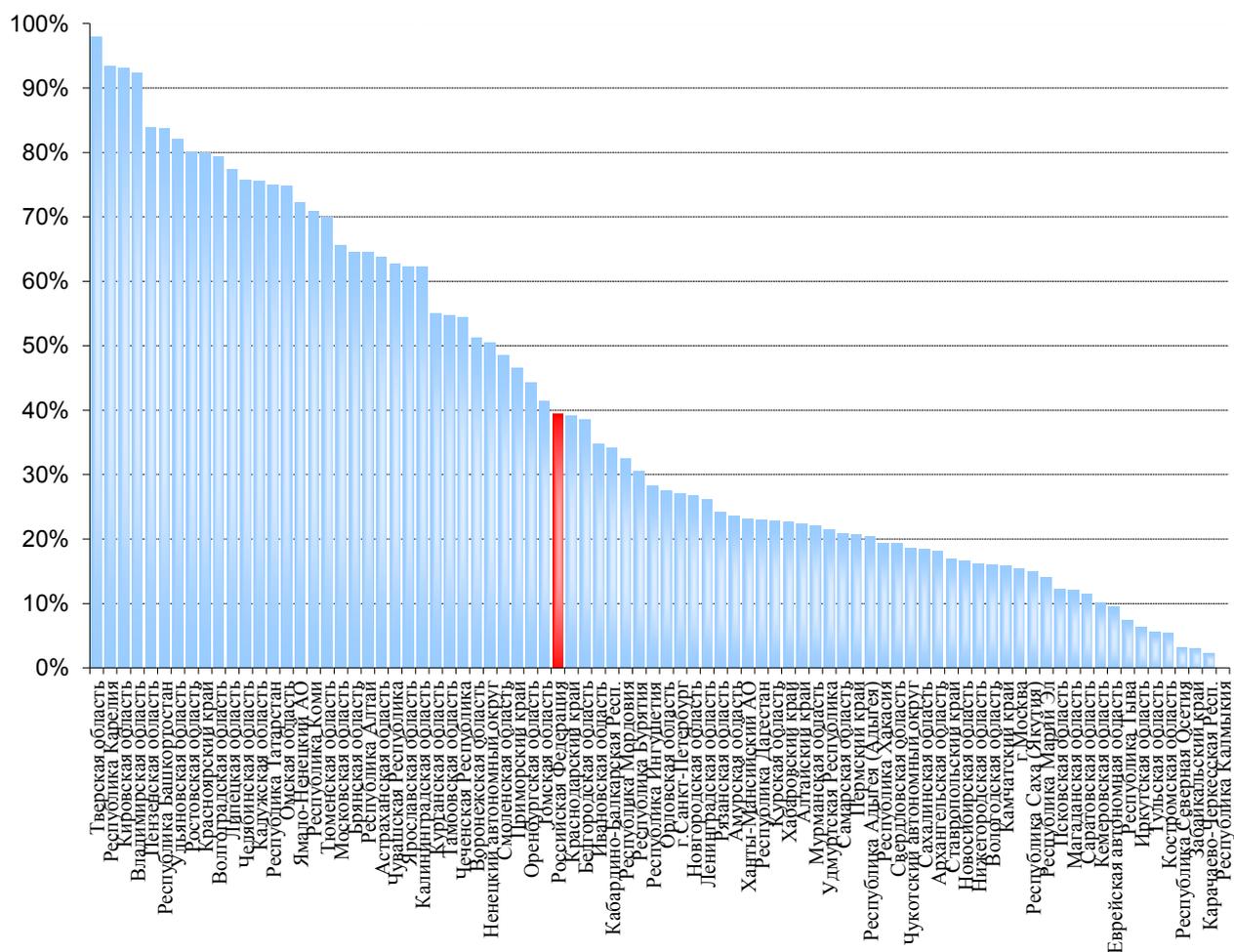
Государственные программы субъектов Российской Федерации

Субъект Российской Федерации	Количество государственных программ, согласно Перечню	Утверждено распределение бюджетных ассигнований по государственным программам
Республика Алтай	12	–
Республика Бурятия	17	–
Республика Коми	18	+
Республика Марий-Эл	22	+
Республика Саха (Якутия)	37	+
Чувашская Республика	14	+

Приморский край	17	+
Хабаровский край	27	–
Архангельская область	18	+
Брянская область	30	+
Кировская область	26	+
Орловская область	21	+
Сахалинская область	26	–
Тверская область	26	+
Тульская область	13	+
город Москва	16	+

Составлено авторами

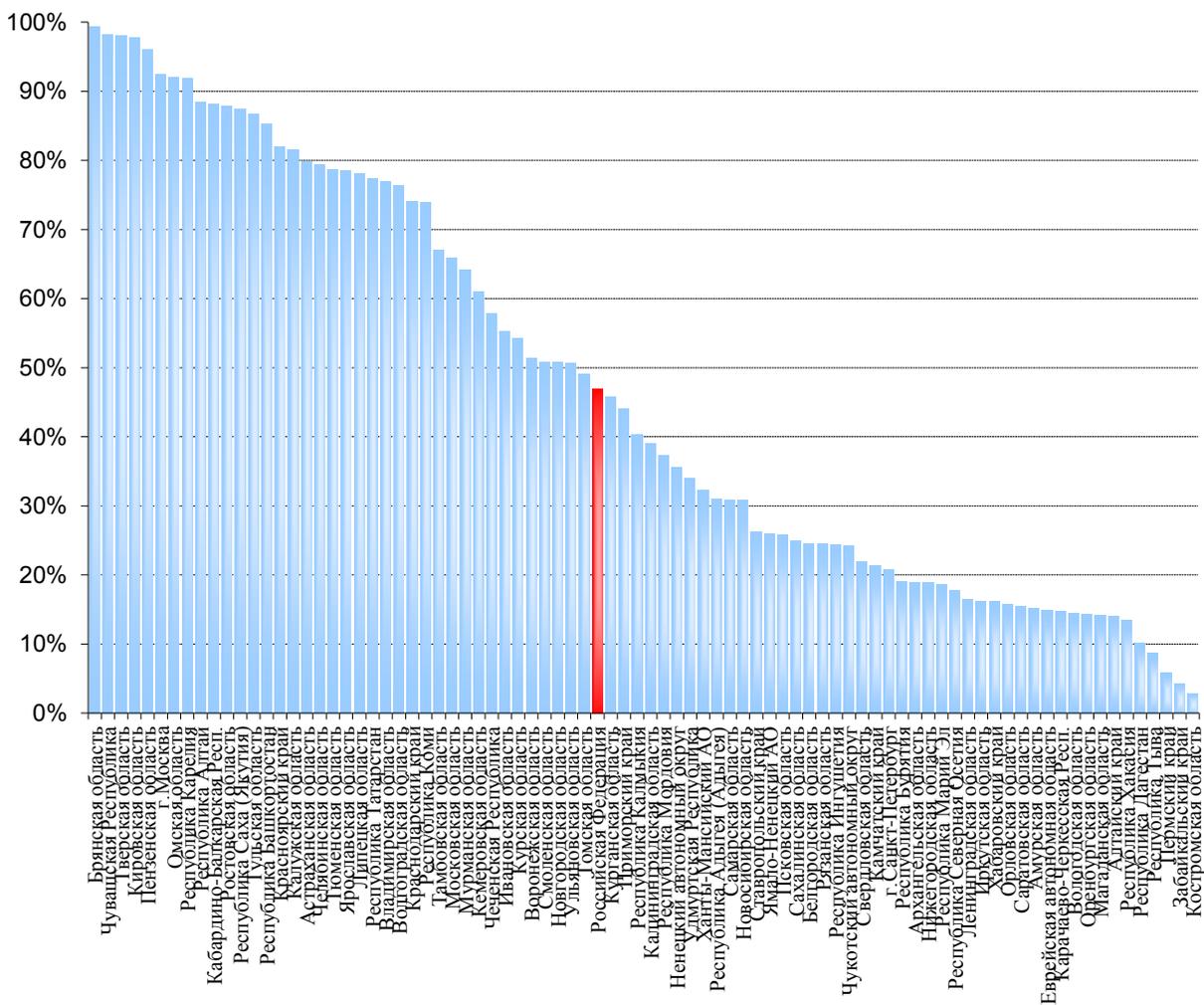
В 2012 году субъекты Российской Федерации начали осуществлять формирование региональных бюджетов в программном формате. Так, в Республике Карелия, Чувашской Республике, Брянской, Кировской, Омской, Пензенской, Тверской областях, городе Москва удельный вес расходов бюджетов, формируемых в рамках программ, составил более 90%. Среднее значение данного показателя по Российской Федерации составляло в 2011 году около 40% (см. Рисунок 3), а в 2012 году около 47% (см. Рисунок 4).



Данные Минфина России

Рис. 3. Удельный вес расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, формируемых в рамках программ в 2011 г.

В 2011 году доля расходов бюджетов четырех субъектов Российской Федерации, формируемых в рамках программ (в соответствии с первоначальной редакцией закона о бюджете) превысила 90%. В число данных субъектов вошли Тверская область, Республика Карелия, Кировская область и Владимирская область.



Данные Минфина России

Рис. 4. Удельный вес расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, формируемых в рамках программ в 2012 году

В 2012 году увеличилось вдвое число субъектов Российской Федерации, где удельный вес расходов бюджетов, формируемых в рамках программ, превысил 90%. Таких субъектов стало восемь: Брянская область, Чувашская Республика, Тверская, Кировская, Пензенская области, г. Москва, Омская область и Республика Карелия.

В ряде регионов уже проделана большая работа по переходу к формированию бюджета на основе государственных программ.

3.2. Опыт города Москвы

В соответствии с Законом города Москвы от 10 сентября 2008 г. № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» формирование Закона о бюджете города Москвы на очередной финансовый год и плановый период с 2012 года осуществляется с применением принципов программно-целевого планирования.

Программный метод позволяет обеспечить согласованность действий органов государственной власти города Москвы для достижения приоритетных целей в сфере социально-экономического развития города Москвы.

В рамках перехода на программный бюджет введена новая бюджетная классификация, изменена структура расходов, что позволило сократить количество оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись и одновременно расширить полномочия главных распорядителей средств бюджета в формировании и ведении бюджетных росписей.

Разработка и реализация государственных программ осуществляется согласно Порядку разработки и реализации государственных программ города Москвы, утвержденному постановлением Правительства Москвы от 4 марта 2011 г. № 56-ПП, а также на основе Методических указаний по разработке и реализации государственных программ города Москвы (утвержденных Приказом Департамента экономической политики и развития города Москвы и Департамента финансов города Москвы от 13 декабря 2012 г. №141-ПР/224).

Перечень городских целевых программ города Москвы представлен в Таблице 15.

Таблица 15

Городские целевые программы города Москвы, в 2011 году

№ п.п.	Наименование	Постановление Правительства Москвы
1.	Городская целевая программа по охране труда в городе Москве на 2010-2011 годы	от 20 апреля 2010 г. № 330-ПП
2.	Городская целевая программа по совершенствованию внутрибольничной системы обращения с отходами лечебно-профилактических учреждений департамента здравоохранения города Москвы, опасными в	от 23 декабря 2008 г. № 1191-ПП

№ п.п.	Наименование	Постановление Правительства Москвы
	эпидемиологическом отношении, на 2009-2011 годы	
3.	Городская целевая программа «Комплексная программа обеспечения продовольственной безопасности города Москвы на 2010-2011 годы»	от 16 февраля 2010 г. № 131-ПП
4.	Городская целевая программа по созданию окружных и районных центров обслуживания населения и организаций по принципу «одного окна» на территории города Москвы на 2009-2011 годы	от 24 июня 2008 г. № 554-ПП
5.	Комплексная программа мер социальной защиты жителей города Москвы на 2009-2011 годы	от 24 февраля 2009 г. № 126-ПП
6.	Комплексная городская целевая программа профилактики правонарушений, борьбы с преступностью и обеспечения безопасности граждан в городе Москве на 2011-2015 годы	от 5 октября 2010 г. № 882-ПП
7.	Городская целевая программа «Развитие системы территориального страхового фонда документации города Москвы на 2009-2011 годы»	от 22 июля 2008 г. № 650-ПП
8.	Городская целевая программа развития потребительского рынка и услуг города Москвы на 2010-2011 годы	от 29 декабря 2009 г. № 1507-ПП
9.	Городская целевая программа «Комплексная программа промышленной деятельности в городе Москве на 2010-2011 годы»	от 24 февраля 2010 г. № 161-ПП
10.	Комплексная целевая среднесрочная программа осуществления государственной политики в отношении соотечественников за рубежом на 2009-2011 годы	от 30 сентября 2008 г. № 882-ПП
11.	Городская целевая программа «Развитие земельной реформы в городе Москве на 2010-2012 годы»	от 22 июня 2010 г. № 503-ПП
12.	Городская целевая программа развития и поддержки малого и среднего предпринимательства в городе Москве на 2010-2012 годы	от 4 августа 2009 г. № 724-ПП
13.	Городская целевая программа по капитальному ремонту многоквартирных домов на 2008-2014 годы	Закон г. Москвы от 19 декабря 2007 г. № 52
14.	Городская целевая программа «Энергосбережение в городе Москве на 2009-2011 годы и на перспективу до 2020 года»	от 28 октября 2008 г. № 1012-ПП
15.	Городская целевая программа создания отечественных телефильмов в городе Москве на 2008-2011 годы	от 25 декабря 2007 г. № 1163-ПП
16.	Городская целевая программа развития образования «Столичное образование-5» на 2009-2011 годы	от 12 августа 2008 г. № 737-ПП

№ п.п.	Наименование	Постановление Правительства Москвы
17.	Городская целевая среднесрочная программа по реабилитации малых рек и водоемов на территории города Москвы на 2009-2011 годы	от 28 октября 2008 г. № 1004-ПП
18.	Городская целевая программа повышения надежности энергоснабжения наземного городского пассажирского электрифицированного транспорта в городе Москве на 2010-2012 годы	от 30 декабря 2008 г. № 1283-ПП
19.	Городская целевая среднесрочная программа «Чистая вода Москвы» на период 2010-2011 годы	от 19 января 2010 г. № 34-ПП
20.	Среднесрочная городская целевая программа работ по развитию единого геоинформационного пространства города Москвы на 2010-2011 годы	от 24 февраля 2010 г. № 162-ПП
21.	Городская целевая программа «Развитие телекоммуникаций и средств массовой информации в городе Москве» на 2009-2011 годы	от 30 сентября 2008 г. № 879-ПП

Для государственных программ определяются показатели, достижение которых позволяет осуществлять мониторинг и делать вывод об эффективности или неэффективности реализации государственной программы.

Классификация государственных программ города Москвы, задач и показателей представлена в Таблице 16.

Таблица 16

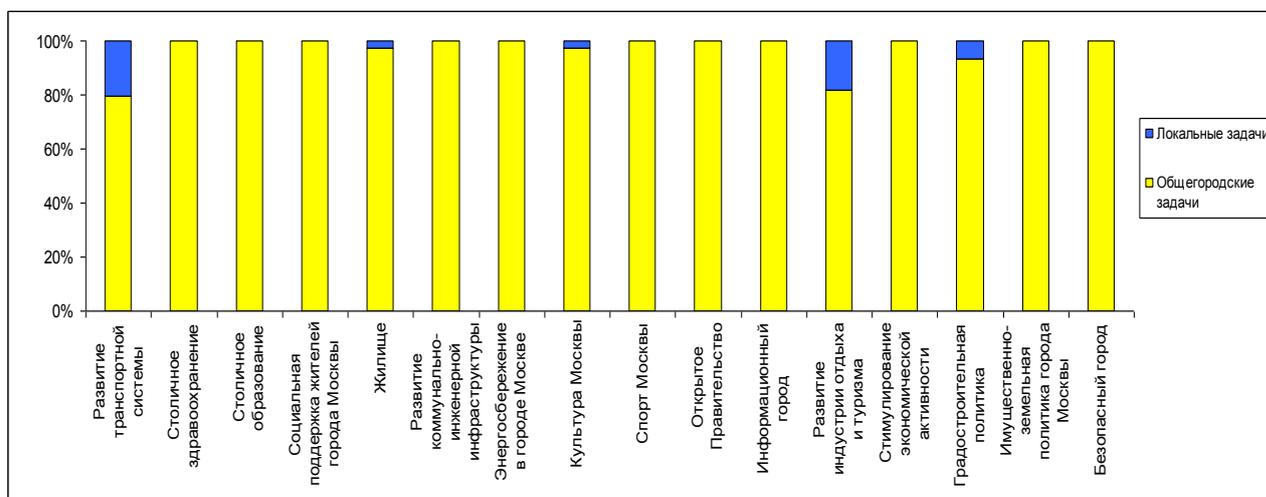
Задачи и показатели государственных программ города Москвы

№	Государственная программа	Число подпрограмм	число общегородских/локальных задач	число долгосрочных/ситуационных задач	число масштабных/немасштабных задач	число абсолютных/относительных показателей
1	Развитие транспортной системы	11	50/13	53/10	32/31	63/7
2	Развитие здравоохранения города Москвы («Столичное здравоохранение»)	7	26/0	21/5	12/14	9/38
3	Развитие образования города Москвы («Столичное образование»)	5	31/0	25/6	9/22	2/21
4	Социальная поддержка жителей города Москвы	5	14/0	14/0	7/7	0/54
5	Жилище	8	74/2	55/21	43/33	38/18
6	Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры	9	84/0	72/12	58/26	45/55
7	Энергосбережение в городе Москве	27	22/0	15/7	10/12	1/8
8	Культура Москвы	10	78/2	63/17	12/68	29/34
9	Спорт Москвы	2	20/0	20/0	18/2	6/18
10	Открытое Правительство	8	31/0	25/6	9/22	4/48
11	Информационный город	5	21/0	19/2	13/8	0/18
12	Развитие индустрии отдыха и туризма	7	20/4	23/1	8/16	24/9

13	Стимулирование экономической активности	6	42/0	40/2	26/16	47/35
14	Градостроительная политика	10	57/4	43/18	29/32	89/38
15	Имущественно-земельная политика города Москвы	7	43/0	30/13	5/38	24/35
16	Безопасный город	4	29/0	29/0	21/8	30/13

Составлено авторами

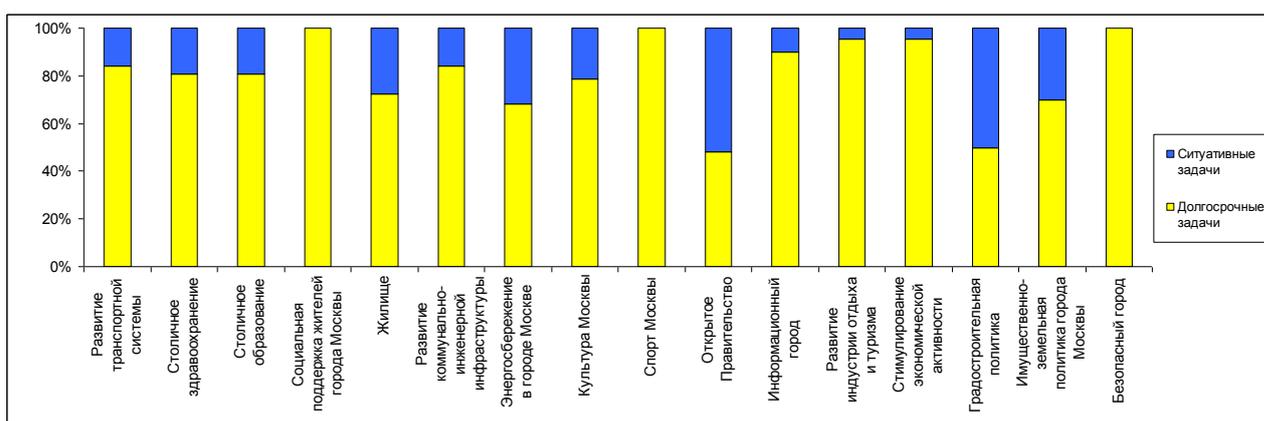
Абсолютное большинство задач государственных программ города Москвы и подпрограмм можно отнести к общегородским (см. Рисунок 5).



Составлено авторами

Рис. 5. Соотношение задач государственных программ города Москвы по территориальному охвату

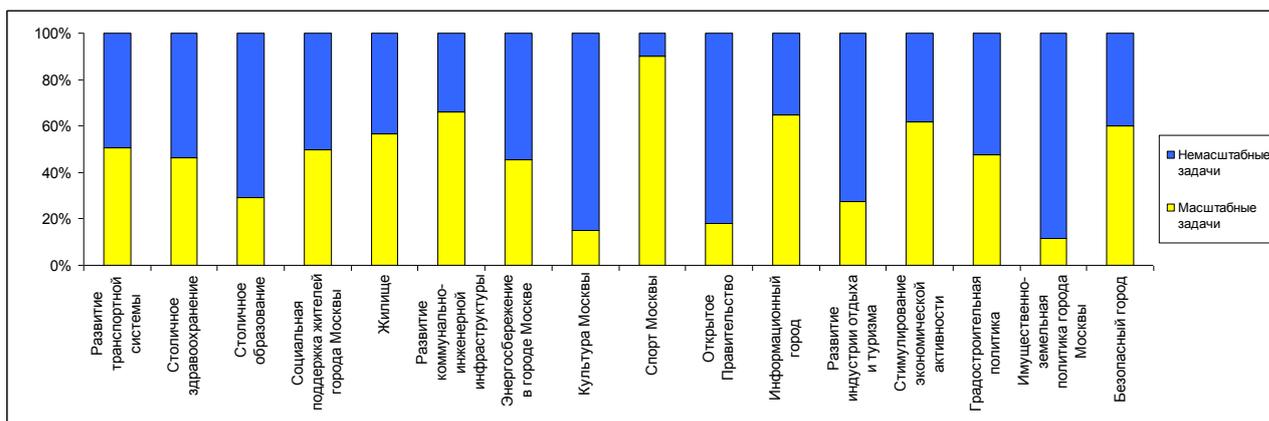
По критерию длительности реализации практически четверть задач являются ситуативными, большая же часть относится к долгосрочным (см. Рисунок 6).



Составлено авторами

Рис. 6. Соотношение задач государственных программ города Москвы по длительности реализации

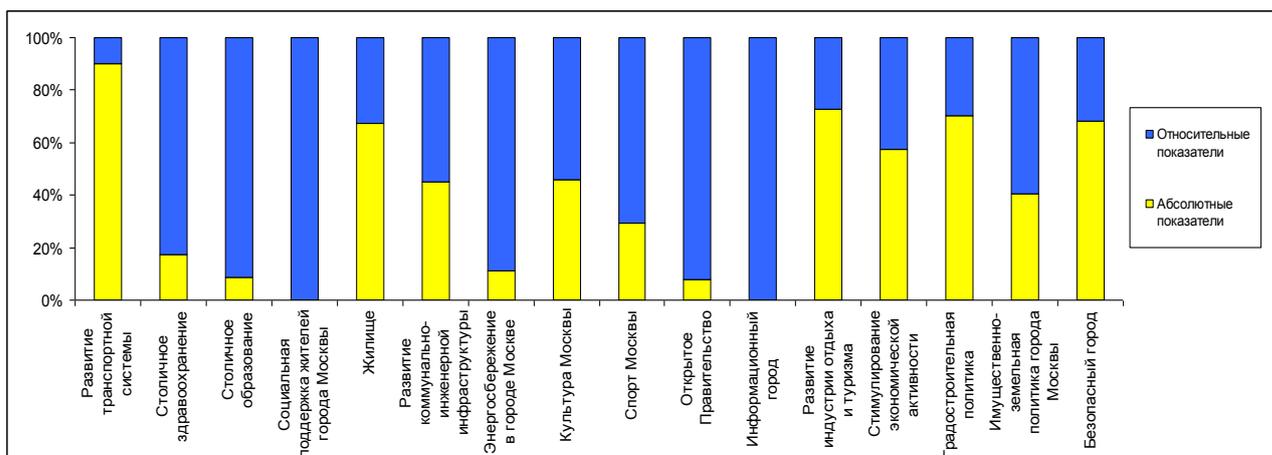
С точки зрения ресурсной емкости реализации соотношение задач практически равное (см. Рисунок 7).



Составлено авторами

Рис. 7. Соотношение задач государственных программ города Москвы по ресурсной емкости реализации

Показатели государственных программы и подпрограммы можно разделить на абсолютные или относительные, их число в государственных программах города Москвы и их подпрограммах практически равно (см. Рисунок 8).



Составлено авторами

Рис. 8. Соотношение абсолютных и относительных показателей государственных программ города Москвы

В численном выражении соотношение абсолютных и относительных показателей составляет 410 и 449, в процентном – 48% и 52%.

3.3. Опыт Брянской области

Перечень государственных программ Брянской области, утвержденный постановлением Администрации Брянской области от 17 июня 2011 г. № 544 включает 30 государственных программ. Разработка и принятие государственных программ в Брянской области потребовали двух лет.

Законодательно Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Брянской области закреплён постановлением Администрации Брянской области от 1 июня 2011 г. № 494.

В Брянской области, бюджет на 2012-2014 годы был сформирован в программном формате, а при формировании проекта бюджета на 2014-2016 годы планируется отказаться от традиционной функциональной структуры расходов, полностью заменив ее программной²⁸.

3.4. Опыт Республики Коми

В Республике Коми в 2011–2012 годах была осуществлена увязка процессов стратегического целеполагания и бюджетного процесса, вылившаяся в пересмотр Стратегии социально-экономического развития Республики и формирование комплекса государственных программ, охватывающих все наиболее значимые сферы социально-экономической жизни Республики.

Еще в 2011 году в Республике Коми принят перечень из 18 государственных программ. Кроме того, в 2011 году был разработан порядок разработки, реализации и оценки их эффективности государственных программ (утвержден постановлением Правительства Республики Коми от 30 июня 2011 г. № 288 «О государственных программах Республики Коми»), а также методические рекомендации по их разработке и реализации.

В 2012 году осуществлена разработка всех предусмотренных Перечнем государственных программ, включающая экспертное и общественное обсуждение, и завершившаяся их утверждением в сентябре того же года.

В соответствии с методикой составления проекта республиканского бюджета на очередной финансовый год и плановый период государственные программы являются обоснованиями бюджетных ассигнований. Впервые республиканский бюджет на 2013 год и плановый период 2014–2015 годов был утвержден на основе государственных программ – с распределением

²⁸ *Лотикова Е.И.* Формирование программного бюджета в Брянской области // Бюджет. 2013. №9. <http://bujet.ru/article/237252.php>

ассигнований по государственным программам и с пояснительной запиской к проекту бюджета в разрезе государственных программ и непрограммной части. Общий объем бюджетных ассигнований, представленных в программном виде, в 2013 году составил 95%.

3.5. Опыт Чувашской Республики

В 2011 году в Чувашской Республике был принят Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Чувашской Республики, утвержденный постановлением кабинета министров Чувашской республики от 14 апреля 2011 г. № 145. Тогда же был утвержден Перечень государственных программ Чувашской Республики²⁹.

В 2011 г. также были разработаны и утверждены все 14 государственных программ Чувашской Республики.

С 2012 года Чувашская Республика начала осуществлять формирование регионального бюджета в программном формате.

²⁹ Распоряжением Кабинета Министров Чувашской Республики от 10 июня 2011 г. № 207-р.

Глава 4. Проблемы интеграции программных инструментов бюджетного планирования в Российской Федерации

В настоящее время процесс перехода на формирование программного бюджета, как и утверждения самих государственных программ, активизируется как на федеральном, так и на региональном уровне. Вместе с тем, в органах государственного управления и экспертном сообществе не сформировалось пока однозначной позиции, на каких принципах, с использованием каких именно механизмов и инструментов должны разрабатываться государственные программы, являющиеся комплексом мер воздействия на отрасли национальной экономики и социальную сферу. Требуется уточнения набор целевых показателей и индикаторов развития отраслей, определяющий формирование программных подходов к их реформированию.

Внедрение «программного» бюджета предполагает изменение порядка составления, утверждения и исполнения бюджетов, корректировку бюджетной классификации и системы бюджетной отчетности, внедрение новых форм государственного и муниципального финансового контроля.

Системное формирование государственных программ Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных программ, составление бюджетов в «программном» формате затруднено ввиду ряда проблем и ограничений.³⁰

Государственные программы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации разрабатываются в условиях, когда еще только формируются единые подходы к организации процесса стратегического планирования, предполагающие, в том числе, определение состава документов стратегического планирования, как на федеральном, так и региональном уровне, четкое определение последовательности разработки таких документов, их взаимосвязи на каждом уровне управления, а также финансового обеспечения их реализации.

Представляется целесообразным определение объемов финансового обеспечения реализации государственной (муниципальной) политики осуществлять именно в рамках государственных (муниципальных) программ, выступающих в качестве программно-целевых инструментов бюджетного планирования, в то время как иные документы стратегического планирования должны определять основные направления реализации такой политики, а

³⁰ Из Доклада рабочей группы Государственного совета Российской Федерации от 4 октября 2013 года.

также устанавливать требования к государственным (муниципальным) программам.

Разработка и утверждение государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, муниципальных программ осуществляется в условиях, когда имеются ресурсные ограничения в рамках среднесрочного прогноза социально-экономического развития и трехлетнего бюджета. При этом сроки реализации государственных программ устанавливаются, как правило, на более длительную перспективу – на пять, шесть и более лет.

В этой связи разработка Бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, определяющей предельные расходы федерального бюджета на реализацию государственных программ Российской Федерации на основе прогноза основных бюджетных параметров, поставлена в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014-2016 годах в качестве актуальной задачи Правительства Российской Федерации по переходу к долгосрочному бюджетному планированию.

Не до конца проработаны вопросы встраивания в государственные программы Российской Федерации уже существующих инструментов программно-целевого планирования (федеральных и ведомственных целевых программ, «дорожных карт»), а также соотношения государственных программ Российской Федерации с отраслевыми, межотраслевыми и территориальными документами стратегического планирования.

Отдельного внимания заслуживает задача формирования и реализации государственных программ Российской Федерации регионального развития. В настоящее время формирование государственных программ Российской Федерации осуществляется на основе долгосрочных целей социально-экономического развития страны исходя из принципов наиболее полного охвата сфер социально-экономического развития Российской Федерации и бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также установления измеримых результатов их реализации, то есть в первую очередь на основе отраслевого принципа.

При внедрении программного бюджета и расширении практики программно-целевых методов государственного управления нарастает угроза нарастания ведомственности. В результате внедрения государственных программ в бюджетный процесс усилится роль главных распорядителей бюджетных средств, прежде всего, министерств, для которых, хотя и будут заданы общие рамки расходов, увеличится степень свободы в принятии

оперативных решений по переброске средств внутри одной государственной программы³¹.

Идеология разработки государственных программ предполагает, что приоритеты, закладываемые в программы, строятся на основе стратегии социально-экономического развития страны. В текущей же ситуации документы стратегического планирования часто имеют слабую взаимосвязь, а министерства имеют разнонаправленные приоритеты деятельности.

Деление бюджета на программы и построения программной классификации – это еще одна возникающая проблема. В настоящий момент существуют государственные программы, построенные по ведомственному принципу, и государственные программы, построенные по территориальному принципу (развитие Дальнего Востока, Северного Кавказа, Калининградской области). Нет единого решения о том, каким образом мероприятия должны делиться между данными программами, если речь идет, например, о развитии здравоохранения на конкретной территории.³²

До сих пор не разработана государственная программа развития пенсионной системы, что обусловлено отсутствием единой концепции государственной политики в данном вопросе.

Существенная часть вопросов связана с тем, как программный бюджет будет внедряться на региональном и муниципальном уровне.

Одним из наиболее актуальных вопросов в этой связи является нечеткое понимание того, должны ли субъекты Федерации и муниципальные образования повторять конструкцию государственных программ вышестоящих уровней власти³³. До сих пор не определены основные правила, по которым планируется распределять бюджетные субсидии после вступления в силу с начала 2014 года поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации, отменяющих правовые основы для разработки долгосрочных целевых программ на региональном и муниципальном уровне.

Проблема межведомственного взаимодействия существует на всех уровнях государственного управления. Согласно базовой концепции, каждая программа должна иметь одного ответственного исполнителя. Однако возникает ситуация, когда сложно определить, в рамках реализации какой из нескольких программ должны финансироваться отдельные мероприятия или учреждения.

³¹ Климанов В.В., Михайлова А.А. Внедрение программного бюджета: чего ожидать регионам. // Бюджет. 2012. №12.

³² Климанов В.В., Михайлова А.А. Внедрение программного бюджета: первые проблемы и вопросы // Финансы. 2011. №9.

³³ Климанов В.В., Михайлова А.А. Внедрение программного бюджета: чего ожидать регионам // Бюджет. 2012. №12.

В некоторых регионах данную проблему решают радикально – не путем изменения структуры органов исполнительной власти, но через уравнивания числа главных распорядителей бюджетных средств с числом государственных программ, так например, поступили в Свердловской области.

Отличием государственных программ от прочих, существующих прежде инструментов программно-целевого финансирования является комбинирование в них не только финансирования инвестиционной составляющей, но также и текущей деятельности. Таким образом, «новые» государственные программы являются своеобразным зонтиком, покрывающим всю деятельность в рамках достижения определенной цели и решения соответствующих задач. В перспективе государственные программы должны стать четко увязаны с финансированием государственных услуг, а в долгосрочной перспективе бюджетирование, основанное на государственных программах, должно стать залогом предоставления государственных и муниципальных услуг более высокого качества.

Глава 5. Выработка рекомендаций по совершенствованию интеграции программных инструментов бюджетного планирования

Как показал проведенный анализ, переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования является одним из основных направлений осуществления реформ в государственном секторе в Российской Федерации еще с 2004 года. Тем не менее, методы программно-целевого управления до настоящего времени остаются слабо интегрированными в бюджетный процесс, при этом как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях.

В то же время, следует учитывать, что применение программно-целевых методов обеспечивает тесную связь между выделяемыми бюджетными ресурсами и предусматриваемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами.

Поэтому решение выявленных в результате анализа проблем и снятие сложившихся ограничений на всех уровнях управления предполагается осуществить путем реализации следующих предложений.³⁴

Очевидно, что переход к долгосрочному бюджетному планированию должен быть осуществлен как на федеральном, так и на региональном уровне. С этой целью необходимо разработать методические указания о разработке долгосрочного прогноза социально-экономического развития и долгосрочной бюджетной стратегии (финансового плана) для субъектов Российской Федерации, что должно способствовать интеграции в среднесрочной перспективе государственных (муниципальных) программ в единую систему стратегического планирования.

Ключевой предпосылкой для этого может стать установление предельных объемов («потолков») расходов по каждой государственной (муниципальной) программе на весь срок ее реализации в бюджетных стратегиях (финансовых планах) субъектов Российской Федерации.

Соответственно, необходимо переутвердить государственные программы Российской Федерации в единственном («базовом») варианте финансового обеспечения их реализации исходя из реальных возможностей федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, а в долгосрочном периоде – исходя из предельных объемов расходов федерального бюджета, определенных Бюджетной стратегией Российской Федерации.

³⁴ Из Доклада рабочей группы Государственного совета Российской Федерации от 4 октября 2013 года.

В рамках данных работ предстоит оценить приоритетность стратегических задач, сопоставив их с реальными возможностями. Только комплексный подход к принятию стратегических решений, в полной мере учитывающий уроки кризиса, новые внутренние и внешние условия развития российской экономики, позволит перераспределить ресурсы в пользу эффективных направлений государственной политики.

Нужно ввести четкие правила оценки объема действующих расходных обязательств и процедуры принятия новых расходных обязательств, предусмотрев повышение ответственности за достоверность их финансово-экономических обоснований.

В целом, крайне важным представляется интеграция в рамках государственных программ Российской Федерации всех применяемых инструментов программно-целевого планирования (федеральных и ведомственных целевых программ, «дорожных карт», планов мероприятий по реализации документов стратегического планирования, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, в том числе по реализации указов Президента Российской Федерации).

В рамках перехода к составлению проекта федерального бюджета в «программном» формате следует ограничить практику формирования и реализации в рамках государственных программ Российской Федерации федеральных целевых программ, иначе может сложиться негативное отношение к создаваемому инструменту государственного управления.

Как предлагают отдельные эксперты и представители органов государственной власти, следует отказаться от формирования и реализации государственных программ Российской Федерации территориального развития с одновременным усилением роли документов стратегического развития отдельных территорий (федеральных округов, региональных стратегий социально-экономического развития), обеспечивающих координацию мероприятий, реализуемых в рамках отраслевых государственных программ.

В целях повышения финансовой самостоятельности ответственных исполнителей государственных программ представляется оправданным расширение их прав в распределении общего (доведенного) объема бюджетных ассигнований по подпрограммам, основным мероприятиям / ведомственным целевым программам и соисполнителям / участникам государственных программ (в программной части бюджета).

Для повышения качества разрабатываемых государственных программ субъектов Российской Федерации необходимо сформировать общие подходы к увязке государственных программ субъектов Российской Федерации с соответствующими государственными программами Российской Федерации,

в том числе с обеспечением взаимосвязи системы целей, задач, индикаторов, рисков, а также финансовых показателей в программах разного уровня.

С этой целью предлагается провести корректировку утвержденных государственных программ Российской Федерации, в рамках которых реализуются полномочия по предметам совместного с субъектами Российской Федерации ведения, на предмет более полного отражения раздела об участии регионов в достижении целей соответствующих государственных программ Российской Федерации.

Решение изложенных задач и снятие ограничений будет способствовать внедрению в практику государственных (муниципальных) программ и переходу на их основе к «программному» формату бюджетов.

Заключение

В настоящее время одним из самых актуальных направлений функционирования государственного сектора является переход на программные принципы формирования бюджета. Данная работа активно ведется на всех уровнях бюджетной системы. В этой связи особенно важное значение приобретает вопрос взаимосвязи существующих инструментов программно-целевых методов бюджетирования: государственных, долгосрочных и ведомственных программ, а также иных программных документов.

Существует ряд нерешенных вопросов в данной сфере. К ним относятся проблемы межведомственного взаимодействия при разработке и реализации государственных программ, отношений между разными уровнями бюджетной системы (федеральной, региональной и муниципальной), а также вопросы вложенности программных инструментов разных видов. Также не завершена подготовка государственных программ Российской Федерации. Существуют значительные проблемные моменты при внедрении программно-целевых инструментов в деятельность органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Международный опыт в данной сфере показывает, что в мире существуют различные подходы к повышению эффективности бюджетных расходов с помощью программно-целевых инструментов. Учет как положительных, так и отрицательных аспектов данного опыта безусловно интересен и важен, так как может помочь в определении оптимальных подходов. В тоже время отсутствие единого (или превалирующего) подхода говорит о том, что вряд ли возможно прямое заимствование профильного зарубежного опыта.

Практика перехода на программные принципы работы государственного и муниципального сектора, как на федеральном, так и особенно на региональном уровне показала направления совершенствования нормативной правовой и методологической базы. Необходим переход на долгосрочное бюджетное планирование, требуется разработка правовой основы корреляции документов стратегического и бюджетного планирования. Особого внимания требует учет региональной составляющей в государственных программах Российской Федерации. Другой стороной данной проблемы является решение правового и методологического вопроса учета положений федеральных программ на региональном и муниципальном уровнях. Необходимо сформировать общие подходы к увязке государственных программ субъектов Российской Федерации с соответствующими государственными программами Российской Федерации

в отношении системы целей, задач, индикаторов, рисков, а также финансовых показателей.

Сформулированные в данной работе рекомендации по совершенствованию интеграции различных инструментов бюджетного планирования направлены на совершенствование функционирования государственного сектора путем повышения эффективности бюджетного процесса при переходе на «программные» принципы формирования и исполнения бюджета.

Список источников
(без нормативных правовых актов)

1. *Алтынцева Т.Н., Климанов В.В., Михайлова А.А.* Внедрение программного подхода к организации и осуществлению бюджетного процесса на региональном уровне // *Общественные финансы.* 2011. № 1
2. *Афанасьев М.П., Алехин Б.И., Кравченко А.И., Крадинов П.Г.* Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // *Финансовый журнал.* 2010. № 3.
3. *Беленчук А.А., Ерошкина Л.А., Прокофьев С.Е., Сидоренко В.В., Силуанов А.Г., Афанасьев М.П.* Программный бюджет: Лучшая практика // *Финансовый журнал.* 2011. №1. С. 5-22.
4. *Богачева О.В., Лавров А.М.* Международный опыт программного бюджетирования//*Финансы.* 2010. № 12. С. 4-14.
5. *Бусарова А.В.* Принципы реализации бюджетных программ: международный опыт / Центр исследования бюджетных отношений. www.rb-centre.ru.
6. Доклад Государственного совета Российской Федерации от 4 октября 2013 г. «О мерах по повышению эффективности бюджетных расходов».
7. *Ильин В.В.* Повышение эффективности бюджетных расходов // *Финансы.* 2011. № 1. С. 14-17.
8. *Климанов В.В., Михайлова А.А.* Внедрение программного бюджета: первые проблемы и вопросы // *Финансы.* 2011. № 9.
9. *Климанов В.В., Михайлова А.А.* Внедрение программного бюджета: чего ожидать регионам // *Бюджет.* 2012. №12.
10. *Крылов Г. З.* О программном бюджете во Франции // *Финансовый журнал Академии бюджета и казначейства.* 2010. № 8. С. 68-71.
11. *Лавров А.М.* Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. М.: Комкнига, 2005.
12. *Лотикова Е.И.* Формирование программного бюджета в Брянской области // *Бюджет.* 2013. №9. bujet.ru/article/237252.php.
13. *Марусова О.А.* Зарубежный опыт программно-целевого управления государственными расходами и возможности его адаптации в России. rane-brf.ru/conference/2012/marusova.pdf.

14. *Масгрейв Р., Масгрейв П.* Государственные финансы: теория и практика. М.: Бизнес Атлас, 2009.
15. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: ФЭК «Начала», 1997.
16. Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов. www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149516
17. Открытый бюджет Москвы. budget.mos.ru
18. *Перцов Л.В.* Внедрение государственных программ субъектов РФ и муниципальных программ в практику управления: вопросы и ответы // Бюджет. 2012. №10. bujet.ru/article/204007.php
19. *Саранцев В.Н.* Место аудита эффективности в сфере использования бюджетных средств // Финансы. 2010. № 1. С. 8-11.
20. *Теплицкая А.А.* Обзор и анализ зарубежного опыта // Молодой ученый. 2013. №1. С.188-192.
21. *Титова Т.В.* Долгосрочное бюджетное прогнозирование в городе Хабаровске // Бюджет. 2010. № 11.
22. *Удовенко А.Н.* Переход к программному бюджету: результаты, проблемы, перспективы // Бюджет. 2012. №6. bujet.ru/article/189590.php.
23. Учебно-методическое пособие по вопросам внедрения программно-целевого принципа формирования федерального бюджета / Научно-исследовательский институт труда и социального страхования. ru58.fambaros.ru.
24. *Шапш Н.Н.* Построение программного бюджета и оценка эффективности программ // Финансовый журнал. 2011. № 2. С. 55-64.
25. www.rg.ru/2004/06/01/budzhet-dok.html.
26. obrazovanie.vladinfo.ru/edu/index.php?option=com_content&view=category&id=163:2011-03-14-13-41-39&Itemid=130&layout=default.
27. obrazovanie.vladinfo.ru/edu/index.php?option=com_content&view=category&id=260:2013-02-01-07-04-26&Itemid=130&layout=default.
28. www.rostu-comp.ru/content/view/142.
29. www.rg.ru/2012/10/25/lekarev-site.html.
30. www.molnet.ru/mos/ru/hospitals/o_81500.
31. ria.ru/society/20130815/956478381.html.

32. old.stroi.mos.ru/d17dr628423.html.
33. stroi.mos.ru/detskie-sady-1.
34. www.0-1.ru/?id=41747.
35. www.m24.ru/articles/24139.
36. www.mos.ru/press-center/infographics/mfc.
37. bujet.ru/article/204007.php.
38. www.whitehouse.gov/tax-receipt/functions.
39. info.minfin.ru/gp_exp.php.
40. akkol.akmol.kz/a/40/content/gosydarstvennie_programmi_respybliki_kazaxstan.
41. www.economy.gov.by/dadvfiles/001637_373488_Perechen_gp.pdf.
42. government.ru/docs/2701