**А.В. Слизнева**

**Проблемы внедрения института государственных программ в бюджетный процесс субъекта Российской Федерации на примере города Москвы**

Аннотация: в статье рассматриваются проблемы внедрения института государственных программ в бюджетный процесс (на примере города Москвы), анализируются сложившиеся особенности реализации государственных программ города Москвы, в частности вопросы увязки финансовых и натуральных показателей государственных программ города Москвы, их актуализации и детализации. Предложены направления совершенствования программно-целевого бюджетирования в городе Москве.

Annotation: the article covers the problems of state programs’ implementation into budgetary process (by the example of Moscow’s experience); particularities of Moscow’s state programs realization are analyzed, specifically the issues of financial indicators and results’ connection, updating and detailing of state programs. Suggestions on improving program-oriented budgeting are offered.

Ключевые слова: государственные программы, программно-целевое бюджетирование, бюджетирование, ориентированное на результат.

Key words: state programs, program-oriented budgeting, performance-based budgeting

Программная классификация расходов бюджета в городе Москве реализуется с 2012 года с принятием Закона города Москвы от 07.12.2011 № 62 «О бюджете города Москвы на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов». На момент утверждения бюджета было принято 15 государственных программ города Москвы (далее – госпрограммы). В законе о бюджете предусматривались бюджетные ассигнования на реализацию шестнадцатой неутвержденной госпрограммы «Открытое Правительство» (была утверждена в феврале 2012 года).

Структура госпрограмм значительно менялась в процессе их реализации: на настоящий момент их количество уменьшено до 14 (с августа 2013 года госпрограмма «Энергосбережение в городе Москве» утратила силу в связи с ее включением в качестве подпрограммы в госпрограмму «Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры и энергосбережение»; с января 2015 года госпрограмма «Имущественно-земельная политика города Москвы» вошла в состав госпрограммы «Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность города Москвы»); содержание натуральных показателей и объем финансового обеспечения госпрограмм также существенно изменились. Так, за четырехлетний период реализации программного бюджета в городе Москве в соответствующие постановления, утверждающие госпрограммы, было внесено свыше 70 изменений. Большая часть этих изменений обусловлена предусмотренной законодательством актуализацией госпрограмм. При этом изменения были связаны не только с приведением показателей в соответствии с кассовым исполнением за год и уточнением натуральных показателей исходя из фактически достигнутого, но и затрагивали изменения значений натуральных показателей на будущие периоды, упраздняли отдельные натуральные показатели, вводили новые.

Несмотря на то, что программный бюджет формируется в городе Москве, начиная с 2012 года, говорить о полноценном внедрении госпрограмм в бюджетный процесс преждевременно. Опишем некоторые существенные проблемы, возникающие на различных стадиях бюджетного процесса.

1. В настоящее время имеет место ситуация, когда госпрограмма в силу установленного порядка ее формирования фактически разделена на две, практически не зависящие друг от друга, части: финансовые показатели и натуральные результаты. Такое разделение закреплено в п. 9 Порядка разработки и реализации госпрограмм[[1]](#endnote-1) (далее – Порядок): ведение финансовых показателей госпрограммы предусмотрено в автоматизированной системе управления городскими финансами (далее – АСУ ГФ), натуральных показателей – в информационно-аналитической системе мониторинга комплексного развития города Москвы (далее – ИАС МКР).

В этом же пункте указывается, что при подготовке проекта бюджета города состав мероприятий госпрограммы формируется в АСУ ГФ и согласовывается с департаментами экономической политики и развития и финансов города Москвы. Однако к рассмотрению проекта бюджета Московской городской Думы представляются лишь скорректированные в части финансовых и натуральных показателей паспорта госпрограмм, а также проекты госпрограмм, вступающие в силу с начала очередного финансового года [1, ст. 184.2; 2, п. 13.1 ч. 2 ст. 31]. Следует отметить, что паспорта госпрограмм содержат только конечные результаты госпрограммы в целом. То есть на рассмотрение Московской городской Думы представляется только часть госпрограмм: конечные результаты подпрограмм и непосредственные результаты мероприятий одновременно с проектом бюджета города не представляются.

Отсутствие указанных материалов не позволяет установить однозначную связь между объемами финансового обеспечения госпрограмм, подпрограмм, мероприятий и достигаемыми за их счет результатами, так как в ходе рассмотрения проекта бюджета города программные бюджетные ассигнования рассматриваются в отрыве от результатов, на достижение которых такие ассигнования предусмотрены.

В целях обеспечения соблюдения принципа прозрачности бюджетного планирования целесообразно включить в состав материалов, представляемых одновременно с проектом бюджета города, сведения о прогнозных значениях натуральных показателей госпрограмм.

1. Программные расходы за счет средств бюджета производятся в форме:

– закупок для государственных нужд города;

– предоставления субсидий (на выполнение государственного задания, на иные цели, на осуществление капитальных вложений, а также субсидий юридическим лицам (кроме государственных учреждений), индивидуальным предпринимателям и физическим лицам);

– предоставления бюджетных инвестиций;

– социальных выплат населению.

Если рассматривать госпрограммы не как формальный документ, а как реальную систему мероприятий, направленных на достижение целей социально-экономического развития города, очевидной становится необходимость четкой взаимосвязи натуральных показателей госпрограмм, которые имеют обобщенный характер, с более детализированными показателями государственных заданий, соглашений о предоставлении субсидий и государственных контрактов.

Вместе с тем в настоящее время информация о таких показателях распределена между различными источниками: общероссийскими информационными системами, официальными сайтами органов исполнительной власти города Москвы в сети Интернет. Так, информация о закупках содержится как на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов – [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru), так и в Единой автоматизированной информационной системе торгов города Москвы.

Информация о государственном задании и его исполнении, об операциях с целевыми средствами из бюджета аккумулируется на официальном сайте для размещения информации о государственных учреждениях – [bus.gov.ru](http://www.bus.gov.ru) [3, п. 7]. Помимо этого государственные задания и отчеты об их исполнении в течение месяца после их утверждения должны быть размещены на официальных сайтах в сети Интернет органов исполнительной власти, осуществляющих функции и полномочия учредителей государственных учреждений [5, п. 1.5]. Результаты анализа как официальных сайтов учредителей государственных учреждений, так и сайта bus.gov.ru показывают наличие существенных проблем с открытостью и достоверностью информации о деятельности подведомственных им государственных учреждений. Так, в преобладающем большинстве случаев утвержденные госзадания и отчеты об их исполнении на официальных сайтах учредителей не размещены; на официальном сайте [bus.gov.ru](http://www.bus.gov.ru) размещены частично.

Информация о результатах предоставления субсидий юридическим лицам (кроме государственных учреждений), индивидуальным предпринимателям и физическим лицам должна быть опубликована на официальных сайтах уполномоченных органов и на официальном сайте Департамента города Москвы по конкурентной политике в сети Интернет [6, п. 1.9].

Помимо того что информация, необходимая для оперативного контроля реализации госпрограмм, разрознена по источникам, в указанных выше информационных системах, а также сайтах органов исполнительной власти города отсутствует возможность поиска и систематизации информации по коду бюджетной классификации (за исключением информации о закупках города). Таким образом, синтезировать информацию о детализированных показателях выполнения госпрограмм из различных информационных источников с использованием бюджетной классификации не представляется возможным.

Для обеспечения интеграции с госпрограммами показателей реально выполняемых работ и оказываемых услуг в городе, а также в целях оперативного контроля целесообразно рассмотреть возможность составления детализированных планов реализации госпрограммы на год с указанием всех промежуточных результатов, достигаемых в рамках осуществления закупок, предоставления субсидий и бюджетных инвестиций. Такие планы могли бы содержать информацию о стоимости и сроках выполнения работ (оказания услуг) и их исполнителях, а также отражать их взаимосвязи с показателями госпрограмм. Указание исполнителей, стоимости и сроков работ позволит осуществлять анализ эффективности бюджетных расходов путем их сопоставления по разным ведомствам.

Целесообразно предусмотреть доработку существующих информационных систем города, а также создание программных инструментов по агрегации существующей в них информации для автоматизации процесса составления предлагаемых детализированных планов реализации госпрограмм.

Годовые детализированные планы по реализации госпрограммы также необходимо размещать в открытом доступе с установлением периодичности их актуализации.

1. На этапе исполнения бюджета и соответственно реализации госпрограмм имеет место проблема отсутствия актуальной версии госпрограммы, учитывающей все внесенные в нее изменения как в части финансового обеспечения, так и в части натуральных показателей. Согласно действующему Порядку, уточнение показателей госпрограммы в обязательном порядке проводится не позднее трех месяцев со дня вступления в силу закона о бюджете [4, п. 31] и представляет собой их приведение к фактически достигнутым значениям отчетного финансового года (натуральные показатели уточняются по их фактическому исполнению, финансовые – в соответствии с кассовым исполнением за год).

Таким образом, Порядком установлено, что внесение изменений в госпрограмму обязательно один раз в год – в целях ее приведения в соответствие с принятым законом о бюджете. Обязательность и периодичность внесения изменений в госпрограмму в иных случаях не регламентированы.

На практике в большинство госпрограмм изменения официально были внесены также с целью приведения показателей в соответствие с принятым законом о бюджете.

Фактически же актуализация финансовых и натуральных показателей госпрограмм в течение года происходит по-разному. Так, финансовые показатели ведутся, как уже было сказано ранее, в АСУ ГФ. Помимо этого изменения в части городского бюджета оперативно вносятся в сводную бюджетную роспись. Однако сводная бюджетная роспись не может являться единственным инструментом реализации программно-целевого бюджетирования. В частности, внесение изменений в сводную бюджетную роспись в отсутствие их увязки с изменением натуральных показателей госпрограммы противоречит концепции бюджетирования, ориентированного на результат. Кроме того, в сводной бюджетной росписи оперативно меняются показатели только одного из источников финансового обеспечения госпрограммы: городского бюджета. Актуализация сведений о таких источниках финансового обеспечения госпрограммы, как: средства федеральной адресной инвестиционной программы по объектам капитального строительства города Москвы, средства юридических и физических лиц – осуществляется участниками госпрограммы исходя из официальных данных [7, п. 17][[2]](#endnote-2). Средства фонда обязательного медицинского страхования отражаются в объеме средств, направляемых на выполнение территориальной программы обязательного медицинского страхования [7, п. 18].

Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ города Москвы[[3]](#endnote-3) ответственность за актуализацию данных по средствам федерального бюджета и внебюджетных источников возложена на участников госпрограммы [7, п.п. 40, 45]. Значения объема выпадающих доходов города Москвы также заполняются участниками госпрограммы. Департамент финансов города Москвы отслеживает отражение данных по внебюджетным источникам при рассмотрении годового отчета по выполнению госпрограммы и приводит соответствующую информацию в своем заключении [7, п. 51]. При этом механизма проверки достоверности и полноты плановых и фактических объемов финансового обеспечения госпрограммы за счет внебюджетных источников не установлено.

Актуализация натуральных показателей происходит в ИАС МКР. Ответственность за координацию деятельности соисполнителей госпрограммы по внесению информации, необходимой для мониторинга исполнения государственных программ, в ИАС МКР возложена на координатора госпрограммы. Департамент экономической политики и развития города Москвы участвует в анализе натуральных показателей госпрограммы при ее официальной актуализации (приведении ее в соответствие с принятым законом о бюджете города) и при рассмотрении годового отчета по выполнению госпрограммы (проводится анализ выполнения натуральных показателей госпрограммы и анализ оценки ее эффективности за отчетный финансовый год) [7, п. 51].

В январе 2015 года в Порядок внесены изменения в части продления сроков уточнения госпрограммы и допущения одновременного действия нормативного правового акта, приводящего госпрограмму в соответствие с бюджетом города, и правовых актов, вносящих изменения в госпрограмму в течение года. Отметим, что указанные новшества обусловлены изменениями в Бюджетный кодекс Российской Федерации. Таким образом, имеет место ситуация, когда актуальная версия госпрограммы с учетом всех внесенных изменений как показателей финансового обеспечения (в том числе за счет средств внебюджетных источников финансирования), так и натуральных показателей не утверждается и в открытых источниках информации не ведется.

В целях полноценного внедрения госпрограмм в бюджетный процесс и реализации принципов программно-целевого бюджетирования, актуализация сведений о прогнозных значениях натуральных показателей должна проводиться участниками госпрограммы на постоянной основе в безусловной увязке с показателями финансового обеспечения госпрограмм за счет всех источников ее финансирования.

Целесообразно размещать актуальные версии госпрограмм либо на официальных сайтах координатора госпрограмм (или на сайте органа, определенного координатором госпрограммы в качестве ответственного за размещение актуальной версии госпрограммы), либо на официальном портале Правительства Москвы. Также необходимо определить порядок размещения такого рода информации (периодичность ее актуализации, ответственных лиц).

Также целесообразно определить механизм проверки Департаментом финансов города Москвы достоверности и полноты информации о плановых и фактических объемах финансового обеспечения госпрограммы за счет внебюджетных источников и объеме выпадающих доходов города.

Автор выражает признательность членам Редакционно-методического совета Контрольно-счетной палаты Москвы за высказанные замечания и предложения, позволившие доработать материал и определить дальнейший направления развития исследуемой тематики.

Список литературы:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014).
2. Закон города Москвы от 10.09.2008 № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» (ред. от 16.07.2014).
3. Порядок предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта, утвержденный приказом Министерства финансов Российской Федерации от 21.07.2011 № 86н (ред. от 23.09.2013).
4. Постановление Правительства Москвы от 04.03.2011 № 56-ПП (ред. от 08.04.2015) «Об утверждении Порядка разработки и реализации государственных программ города Москвы».
5. Порядок формирования государственного задания для государственных учреждений города Москвы и финансового обеспечения выполнения государственного задания, утвержденный постановлением Правительства Москвы от 26.12.2012 № 836-ПП (ред. от 23.04.2014).
6. Порядок предоставления субсидий из бюджета города Москвы юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам, утвержденный постановлением Правительства Москвы от 05.04.2011 № 109-ПП (ред. от 10.06.2014).
7. Методические указания по разработке и реализации государственных программ города Москвы, утвержденные совместным приказом Департамента экономической политики и развития города Москвы и Департамента финансов города Москвы от 17.12.2013 № 269/143-ПР.
8. Руденко А.М., Ломакина Е.В. Использование механизма бюджетирования, ориентированного на результат, в системе управления бюджетным процессом // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2013. - № 25. – С. 27-32.
9. Чулков А.С. Программно-целевое бюджетирование на региональном и местном уровнях // Финансы. – 2014. – № 3. – С. 17-24.
1. Утвержден постановлением Правительства Москвы от 04.03.2011 № 56-ПП. [↑](#endnote-ref-1)
2. Сведения о средствах федеральной адресной инвестиционной программы по объектам капитального строительства города Москвы – на основании данных, опубликованных на официальном сайте Министерства экономического развития РФ в сети Интернет; сведения о средствах юридических и физических лиц – на основании официальных данных, опубликованных в открытой печати. В отдельных случаях используются данные, полученные координатором или ответственными исполнителями на основе запросов в адрес юридических и физических лиц. [↑](#endnote-ref-2)
3. Утверждены совместным приказом Департамента экономической политики и развития города Москвы и Департамента финансов города Москвы от 17.12.2013 № 269/143-ПР. [↑](#endnote-ref-3)