Социально-экономическая политика и программно-плановые (программно-целевые) методы её реализации в современной России

Октябрь 2016 г.

Развитие территории

ЕСЛИ ПЕРВЫЙ КАМЕНЬ БУДЕТ ПОЛОЖЕН КРИВО, ТО СТЕНА ДО САМОГО ВЕРХА БУДЕТ КРИВАЯ

Таджикская пословица

ВЕТЕР БЫВАЕТ ПОПУТНЫМ ТОЛЬКО ДЛЯ ТОГО, КТО ЗНАЕТ КУДА ИДЕТ

Сенека

Политика

- Цели, задачи и функции государства, главного элемента политической системы общества, раскрываются через разработку и проведение государственной политики (policy).

(Politics – борьба за власть, Policy – процесс принятия решений)

Политика

Политика

- ***Государственная политика как процесс*** – целенаправленная деятельность органов публичной власти по решению общественных проблем, достижению социально значимых целей развития общества в целом и отдельных его сфер.

Политика

- ***Содержание государственной политики*** **(региональной)** составляет совокупность целей, задач, приоритетов развития, **программ, планов, доктрин, стратегий, концепций, "политик"** в отраслях и сферах жизнедеятельности, которые разрабатывают и реализуют органы публичной власти с привлечением институтов гражданского общества **(*желательно и даже необходимо*).**

(принцип партисипативности)

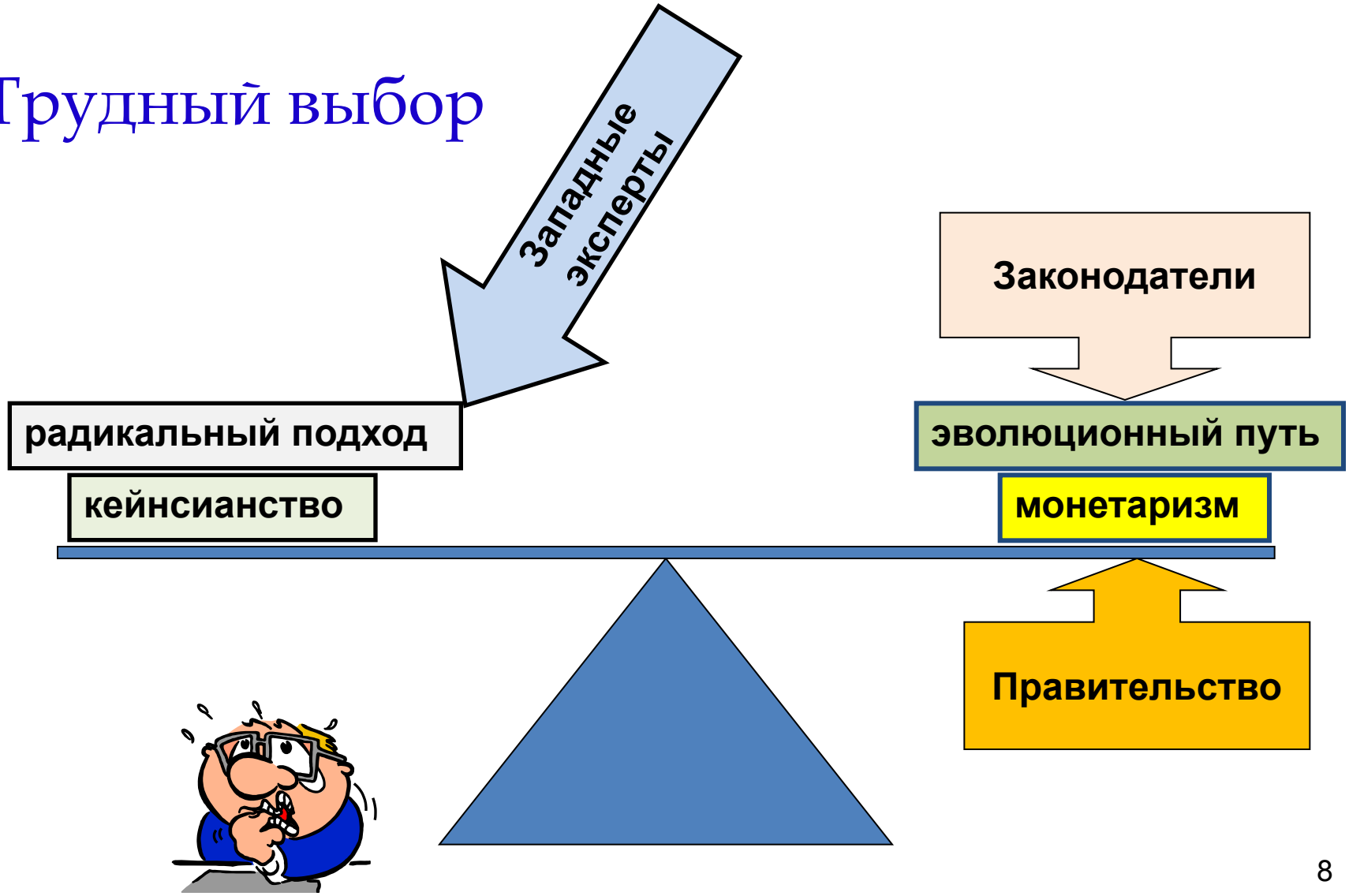
Советский период– **1917-1991 годы**

- Верховный Совет СССР – на основе предыдущих документов утверждал Программы социально-экономического развития страны на очередную пятилетку **(среднесрочные стратегические планы).**
- Верховный Совет СССР **– утверждал бюджет и годовые планы развития народного хозяйства страны.**
- **территориальные программы развития….**

(выдержка из Комсомольской правды)

Первая половина 90-х годов

- Трудный выбор



Программно-целевые методы

звезда означает важное

- **Федеральный закон от 20 июля 1995 г. N 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»**
  - **дает основные понятия, характеристику программно-прогнозных документов, рамочные процедуры;**
    - **Основные понятия**
  - **1. Государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации - система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования…(две части прогноза)**
  - **2. Концепция социально-экономического развития Российской Федерации - система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей.**
  - **3. Программа социально-экономического развития Российской Федерации - комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров.**

Программно-целевые методы

Федеральный закон от 20 июля 1995 г. N 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (продолжение 2)

- Прогноз социально-экономического развития на среднесрочную перспективу подлежит опубликованию.
- **Первое** после вступления в должность Президента Российской Федерации послание, с которым он обращается к Федеральному Собранию, содержит специальный раздел, посвященный концепции социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу.
- В специальном разделе послания Президента Российской Федерации характеризуется состояние экономики Российской Федерации, формулируются и обосновываются стратегические цели и приоритеты социально-экономической политики государства, направления реализации указанных целей, важнейшие задачи, подлежащие решению на федеральном уровне, приводятся важнейшие целевые макроэкономические показатели, характеризующие социально-экономическое развитие Российской Федерации на среднесрочную перспективу.
- Правительство Российской Федерации разрабатывает программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу исходя из положений, содержащихся в послании Президента Российской Федерации.

Программно-целевые методы

Федеральный закон от 20 июля 1995 г. N 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (продолжение 3)

Правительство Российской Федерации одновременно с представлением проекта федерального бюджета представляет Государственной Думе следующие документы и материалы:

- итоги социально-экономического развития Российской Федерации за прошедший период текущего года;
- прогноз социально-экономического развития на предстоящий год;
- проект сводного финансового баланса по территории Российской Федерации;
- перечень основных социально-экономических проблем (задач), на решение которых направлена политика Правительства Российской Федерации в предстоящем году;
- перечень федеральных целевых программ, намеченных к финансированию за счет средств федерального бюджета на предстоящий год;
- перечень и объемы поставок продукции для федеральных государственных нужд по укрупненной номенклатуре;
- намечаемые проектировки развития государственного сектора экономики.

И только с середины 90-х годов появляются первые нормативные документы формирующих программно-целевой подход.

- **Основные положения региональной политики в Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. N 803):**

  – **Под региональной политикой в Российской Федерации понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации;**

  – **Главная цель предстоящего десятилетия - стабилизация производства, возобновление экономического роста в каждом из регионов России, повышение на этой основе уровня жизни населения, создание научно-технических предпосылок укрепления позиций Российской Федерации в мире.**

Продолжение

- **<u>Методы и формы реализации региональной экономической политики:</u>**

- **Решение задач территориального развития требует совершенствования механизма реализации региональной экономической политики. Дальнейшее развитие должны получить такие методы и формы государственного воздействия, как *прогнозирование и программирование.***

- **Среди форм реализации региональной политики в настоящее время и в перспективе особое место должно быть отведено разработке и осуществлению федеральных *целевых программ* социально-экономического развития регионов**

Программно-целевые методы

- **Закон Саратовской области от 30 июля 2001 г. N 36-ЗСО «О прогнозировании и программах социально-экономического развития в Саратовской области»**

Статья 1. Основные понятия
Статья 2. Система прогнозов социально-экономического развития области
Статья 3. Органы, ответственные за разработку прогнозов социально- экономического развития области
Статья 4. Прогноз социально-экономического развития области на долгосрочную перспективу
Статья 5. Концепция социально-экономического развития области
Статья 6. Прогноз социально-экономического развития области на среднесрочную перспективу

Продолжение

Статья 7. Программа социально-экономического развитии области

Статья 8. Прогноз социально-экономического развития области на краткосрочную перспективу

Статья 9. Этапы разработки прогноза социально-экономического развития области на краткосрочную перспективу

Статья 10. Разработка прогнозов социально-экономического развития муниципальных образований области

Статья 11. Заключительные положения

Продолжение

- **Статья 1.** Основные понятия

- 1. **Государственное прогнозирование социально-экономического развития области** - деятельность органов государственной власти области по разработке, утверждению, исполнению и корректировке прогнозов социально-экономического развития области и их использованию в управлении экономикой области.

- 2. **Прогноз социально-экономического развития области** - система научно-обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития области на перспективу, основанных на законах рыночного хозяйствования и анализе сложившихся тенденций, факторов и условий функционирования экономики и общества.

Продолжение

- 3. **Концепция социально-экономического развития области** - система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики органов государственной власти области на долгосрочный период, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей.

- 4. **Программа социально-экономического развития области** - комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития области на среднесрочный период, а также планируемых путей и средств эффективного достижения концептуально принятых ориентиров.

Продолжение

Статья 7. Программа социально-экономического развития области

1. Программа социально-экономического развития области разрабатывается на период до трех лет.
2. Порядок разработки программы социально-экономического развития области *определяется Правительством области.*
3. В программе социально-экономического развития области отражаются:

   оценка итогов социально-экономического развития области за предыдущий период и характеристика состояния экономики области на текущий момент;

   основные направления макроэкономической политики органов государственной власти области на среднесрочную перспективу в сферах промышленности, налогов и финансов, агропромышленного комплекса, экологии, в социальной сфере;

   институциональные преобразования;

   направления социально-экономического развития муниципальных образований области;

   мероприятия в сфере социально-экономического развития области, проводимые органами исполнительной власти области.
4. Программа социально-экономического развития области утверждается областной Думой.

Продолжение

Статья 10. Разработка прогнозов социально-экономического развития муниципальных образований области

- **1. Разработка прогнозов социально-экономического развития муниципальных образований области осуществляется администрациями муниципальных образований области.**
- **2. Прогнозы социально-экономического развития муниципальных образований области разрабатываются на среднесрочную и краткосрочную перспективы с учетом прогноза и концепции социально-экономического развития области на долгосрочную перспективу.**
- **3. Прогнозы социально-экономического развития муниципальных образований области на среднесрочную перспективу разрабатываются на период до трех лет с погодовой разбивкой и ежегодно уточняются в процессе разработки краткосрочных прогнозов социально-экономического развития муниципальных образований области.**

Продолжение

4. Материалы прогнозов социально-экономического развития муниципальных образований области на среднесрочную перспективу используются при подготовке программ социально-экономического развития муниципальных образований области на среднесрочную перспективу.
5. Прогнозы социально-экономического развития муниципальных образований области на краткосрочную перспективу разрабатываются ежегодно.
6. Прогноз социально-экономического развития муниципального образования должен содержать:

   итоги социально-экономического развития муниципального образования;

   основные показатели налогооблагаемой базы;

   основные показатели социально-экономического развития муниципального образования на прогнозируемый период;

   баланс денежных доходов и расходов населения муниципального образования;

   основные показатели развития муниципальной собственности.

Продолжение

7. Показатели прогнозов социально-экономического развития муниципальных образований области на краткосрочную перспективу служат основой для составления консолидированного бюджета области и бюджетов муниципальных образовании области.

8. Прогнозы социально-экономического развития муниципальных образований области представляются в Правительство области и учитываются при разработке прогнозов социально-экономического развития области.

Прогнозы социально-экономического развития муниципальных образований области утверждаются главой муниципального образования.

9. Прогнозы социально-экономического развития муниципальных образований области подлежат опубликованию.

Программно-целевые методы

- **Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. N 60-ФЗ" О поставках продукции для федеральных государственных нужд" (с изменениями от 19 июня 1995 г., 17 марта 1997 г., 6 мая 1999 г., 22 августа 2004 г., 2 февраля 2006 г.)**
  - **Основное содержание закона – это определение основных категорий и понятий : гос.нужды, поставки для. гос.нужд, цели осуществления поставок, гос.заказчик, гос.контракт, описание принципов, основных механизмов размещения заказов. И с тчк зрения сегодняшней темы нам интересно, то что здесь впервые на уровне закона дается определение федеральных целевых программ:**

Краткое содержание документа

- **Статья 2. Основные принципы разработки и реализации федеральных целевых программ**
- **1. Разработка федеральных целевых программ организуется федеральными органами исполнительной власти.**
- **Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ определяется Правительством Российской Федерации.**
- **2. При разработке федеральных целевых программ необходимо предусматривать:**
- **решение приоритетных социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных и других важнейших задач;**
- **согласование финансовых, материальных и трудовых ресурсов в целях их наиболее эффективного использования;**
- **комплексность и экономическую безопасность разрабатываемых мероприятий;**
- **согласованность решения федеральных и региональных задач;**
- **достижение требуемого конечного результата в установленные сроки.**
- **В целях обеспечения решения особо важных общегосударственных задач федеральным целевым программам может присваиваться статус президентских программ, инициатором которых является Президент Российской Федерации.**

Краткое содержание документа

- **Конкретизация положений настоящего закона дается:-**

Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. N 594"О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд" (ред. от 29.07.2013):

…3. Утвердить прилагаемый порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация.

Возложить методическое руководство и координацию работ по разработке и реализации указанных федеральных и межгосударственных целевых программ на Министерство экономики Российской Федерации

Краткое содержание документа

...Федеральные целевые программы и межгосударственные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (далее - целевые программы), 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.

Постановлением определены:

-этапы и периодичность действий по разработке, реализации, корректировке;

- подробная структура и требования к содержанию;

- взаимодействие участников и механизмы управления;

- механизм оценки результатов …. *(Заметка к слайду - внизу)*

Решения Правительства, принятые на заседании 12 сентября 2013 года
http://government.ru/news/5243

Бюджетный Кодекс

Ещё одно определение целевой программы по БК:

Статья 179. *Долгосрочные целевые программы* (это было, а стало - Государственные программы РФ, государственные программы субъекта РФ, муниципальные программы 07.05.2013)

1. **Долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования…**

   Порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ и их формирования и реализации устанавливается соответственно нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

Адресная инвестиционная программа

Федеральный закон от 25.02.1999 N 39-ФЗ (ред. от 23.07.2010) «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации»

Статья 11. Формы и методы государственного регулирования инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений

...

2) прямое участие государства в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, путем:

...ежегодного формирования федеральной **адресной инвестиционной программы** на очередной финансовый год и плановый период, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере инвестиционной деятельности, и ее реализации в **порядке**, установленном Правительством Российской Федерации;

Адресная инвестиционная программа

Бюджетный кодекс:

Статья 179.1. Федеральная адресная инвестиционная программа

Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства за счет средств федерального бюджета осуществляются в соответствии с федеральной адресной инвестиционной программой, порядок формирования и реализации которой устанавливается Правительством Российской Федерации.

Адресная инвестиционная программа

- **Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. N 714 "Об утверждении Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета"(в ред. Постановления Правительства РФ от 27.05.2005 N 339):**
  - ***(2. Федеральная адресная инвестиционная программа, являющаяся составной частью федерального бюджета на очередной финансовый год, определяет объемы расходов на государственные капитальные вложения, в том числе в форме субсидий и субвенций, предусматриваемые на реализацию федеральных целевых программ (подпрограмм), ведомственных целевых программ (далее - программная часть), а также на решение отдельных важнейших социально-экономических вопросов, не включенных в эти программы (подпрограммы), на основании предложений, одобренных Президентом Российской Федерации либо Правительством Российской Федерации (далее - непрограммная часть)).***
- Постановление Правительства РФ от 13.09.2010 N **716**"Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы"

Продолжение

- **Порядок формирования перечня строек и объектов также определяет:**
  - **сроки предоставления проектной документации и финансовой отчетности;**
  - **порядок финансирования строек и объектов, включенных в перечень;**
  - **отдельные функции и полномочия государственного заказчика;**
  - **отдельные функции и полномочия заказчика-застройщика**

Программно-целевые методы

К началу XXI века в России на уровне страны, регионов и муниципальных образований сложилась определенная система программно-плановых документов, основных инструментов управления социально-экономическими процессами

Планирование деятельности Правительства Российской Федерации

Программно-целевые методы

Из посланий Президента РФ :

- **2000 г. на 2001 г.**

  Федеральному Собранию

  – «…проблемы заключаются в чрезмерном вмешательстве государства в те сферы, где его не должно быть, и в отсутствии там, где оно необходимо».

  – «Государство, подверженное коррупции, с нечеткими границами компетенции, не избавит предпринимателей от произвола чиновников и влияния преступности. Неэффективное государство является главной причиной длительного и глубокого экономического кризиса».

  Бюджетное

  – «в бюджетном планировании у нас до сих пор господствует метод "от достигнутого". Оценка эффективности осуществляемых расходов в большинстве случаев отсутствует. Это ведет к перерасходу средств на выполнение не самых важных функций государства и одновременно к недостаточной концентрации ресурсов на решении ключевых для страны задач».

Программно-целевые методы

Продолжение

- Большинство государственных инвестиционных программ не решают задачи обновления инфраструктуры. Работа по инвентаризации и сокращению перечня федеральных целевых программ во многом превратилась в профанацию. Вместо реального оздоровления этой сферы бюджетной политики дело свелось к тому, что многие программы были просто переименованы в разделы и подпрограммы. Сменились вывески, а суть осталась прежней.
- Сегодняшняя структура бюджетных расходов не отвечает целевым ориентирам экономического развития России.

Программно-целевые методы

Из посланий Президента РФ :

- **2001 г. на 2002 г.**

  Федеральному Собранию

  – «…Неэффективное государство является главной причиной длительного и глубокого экономического кризиса».

  – «Мы должны начать подготовку к административной реформе, и в первую очередь, Правительства, министерств и ведомств, их территориальных органов, и пересматривать не только и не столько их структуру и штаты, но главным образом - функции органов власти».

  Бюджетное

  – « Хотя перечень осуществляемых федеральных целевых программ был существенно сокращен, это сокращение произошло в основном за счет объединения ранее действовавших программ при сохранении прежних объемов их ресурсного обеспечения».

  – «Необходимо усилить ответственность государственных заказчиков федеральных целевых программ за реалистичность предусматриваемых в них мероприятий, а также за результаты их осуществления. Федеральные целевые программы должны базироваться на четко определенных критериях, ясных индикаторах, увязанных с их ресурсным обеспечением. Контроль за выполнением программ должен обеспечиваться государственным заказчиком».

Программно-целевые методы

Из посланий Президента РФ :

- **2002 г. на 2003 г.**

  Федеральному Собранию

  – «Нынешние функции государственного аппарата не приспособлены для решения **стратегических задач.** А знание чиновниками современной науки управления — это все еще очень большая редкость».

  – «…нам нужна эффективная и четкая технология разработки, принятия и исполнения решений. Ныне действующий порядок ориентирован не столько на содержание, сколько на форму».

  – «…прямая обязанность государства — создать условия для развития экономических свобод, **задавать стратегические ориентиры**, предоставлять населению качественные публичные услуги и эффективно управлять государственной собственностью».

Программно-целевые методы

Из посланий Президента РФ :

2002 г. на 2003 г.

Бюджетное

«**Среди основных проблем необходимо отметить следующие:**

…краткосрочность бюджетного планирования и его несоответствие задачам среднесрочной экономической политики…

Основные задачи бюджетной политики

…Должно повыситься качество среднесрочного бюджетного планирования. Следует предусмотреть возможность утверждения Правительством Российской Федерации структуры бюджетных расходов на три предстоящих года. Перспективный финансовый план должен стать основой для формирования ежегодных бюджетных проектировок, отражающей финансовые последствия принимаемых решений. ..

Первоочередные задачи бюджетной политики в области расходов

…Необходимо создать систему планирования и мониторинга социально-экономической результативности бюджетных расходов с помощью качественных и количественных индикаторов – как в отношении бюджетов всех уровней, так и в отношении конкретных бюджетополучателей…».

Программно-целевые методы

Из посланий Президента РФ :

- **2003 г. на 2004 г.**

  Бюджетное

  – Необходимы дополнительные меры «по оптимизации бюджетных расходов, внедрению современных методов бюджетного планирования, ориентированных на достижение конечных результатов и стимулирующих органы власти разных уровней и бюджетные организации к максимально эффективному использованию бюджетных средств».

  – «Должно быть обновлено законодательство в части, касающейся федеральных целевых программ. Надо установить отвечающие современным экономическим реалиям процедуры их разработки и реализации. Следует определить стратегические приоритеты государственной инвестиционной политики и четко следовать им. Нужно выработать механизм ответственности государственных заказчиков и соответствующих должностных лиц за достижение поставленных в программах целей, установить способы обеспечения ресурсной сбалансированности программ.»

  – «Следует в 2004 году законодательно закрепить основные принципы формирования федеральной адресной инвестиционной программы, в том числе с учетом разграничения расходных полномочий.»

Программно-целевые методы

Конкретизацией стратегических установок Посланий Президента на этом этапе стали следующие НПА

Программно-целевые методы

Постановление правительства № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 года

Постановление № 118 «Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской федерации и проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год» от 6 марта 2005 года

Постановление № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» от 19 апреля 2005 года

Постановление № 259 «О разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006 - 2008 годы» от 27 апреля 2005 года

Постановление №440 «О Порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации» от 16 июля 2005 и др.

Эти НПА внедрили в практику БОР

Программно-целевые методы

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)

- **Сущность бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) (теория основанная на зарубежной практике)**

- БОР - распределение бюджетных ресурсов в соответствии с ожидаемыми социально-экономическими результатами деятельности участников бюджетного процесса в рамках жестких бюджетных ограничений.

- БОР - перенос на государственный сектор принципов распределения ресурсов, оценки результативности и эффективности расходов, характерных для частного сектора

БОР: изменения на стадии планирования бюджета (Нулевой бюджет (zero-based budgeting))

- Бюджет перестает быть «инерционным», когда планирование осуществляется большей частью перемножением существующих статей на индекс-дефлятор. На этапе внедрения БОР возможно существенное перераспределение по статьям функциональной или экономической классификации

- Нет «неприкосновенных» статей. Наличие сети бюджетных учреждений, штата сотрудников, контингента пользователей услуг вовсе не подразумевает безусловность выделения финансовых лимитов

Многолетний бюджет

- Финансирование среднесрочных программ, как правило, гарантировано на период их реализации (элементы многолетнего бюджета)
- Возможность заключения среднесрочных контрактов

Программно-целевые методы

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)

- **Выбираются наиболее эффективные способы достижения результата (при которых затраты на достижение единицы результата наименьшие)**

Ограничения:

- Пример 1: в рамках условной цели «Сокращение смертности вследствие различных форм заболеваний» лечение онкологических болезней гораздо менее «эффективно» с точки зрения бюджетных затрат, чем лечение кардиологических заболеваний (затраты на одну предотвращенную смерть). А лечение СПИД вообще неэффективно. Однако, мы не можем отказаться от лечения рака или попыток лечить СПИД.

- Пример 2. Затраты на трудоустройство первых 10000 безработных будут наверняка в несколько раз меньше затрат на трудоустройство следующих 10000. Это объективный фактор, а не причина прекращения программы вследствие снижения ее эффективности

- Пример 3. Строительство больницы на 400 коек окажется в 1,5 раза дешевле (в расчете на одну койку), чем строительство больницы на 200 коек. Это не означает, что не нужно строить больницу на 200 коек. Основной вопрос, который нужно себе задать – нужно ли строить больницу вообще.

Программно-целевые методы

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)

Предоставление свободы в использовании финансовых и иных ресурсов

- Отсутствие жесткой поквартальной (помесячной) бюджетной росписи
- Свобода в перераспределении средств между статьями бюджетной росписи
- Руководители государственных организаций получают право свободного распоряжения активами (в том числе правом залога или отчуждения недвижимого имущества - Новая Зеландия)
- Возможность получать ассигнования в счет будущих периодов под рыночный процент (Швеция)
- Переход неиспользованных остатков бюджетных средств на следующий год
- Внедрение механизмов, стимулирующих заинтересованность руководителей и сотрудников РБС в достижении результатов

Программно-целевые методы

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)

- Проводится оценка вклада программы (министерства) в достижение конечного результата
- Проводится регулярный анализ эффективности и результативности реализации программ (затраты/выпуск, затраты/результат и проч.)
- Проводится регулярный бенчмаркинг (сравнение результатов деятельности данного РБС с аналогичными РБС других муниципалитетов/регионов/стран)

- По результатам мониторинга и оценки программ принимается соответствующее решение (ликвидировать программу, сократить финансирование, оставить неизменный уровень финансирования, увеличить финансирование)

- Изменения бюджетных ассигнований в зависимости от достижения результата
- Новые формы бухгалтерского учета и классификации
  - Вместо кассового метода – учет по начислениям (accrual accounting – позволяет производить учет принятых на себя обязательств и тем самым переходить к среднесрочному финансовому планированию), учет амортизационных отчислений (позволяет определить полную стоимость услуг и сопоставить с рыночным сектором)
  - Формализованные методики определения издержек достижения установленных результатов (costing)

Механизмы и инструменты БОР (практика РФ)

- Среднесрочное финансовое планирование (**СФП**)
- Ведомственные целевые программы (**ВЦП**) субъектов бюджетного планирования (**СБП**)
- Доклады о результатах и основных направлениях деятельности (**ДРОНД**) СБП
- Реестр расходных обязательств (**РРО**)

Бюджет действующих обязательств (БДО)

Бюджет принимаемых обязательств (БПО)

Программно-целевые методы

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)

Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 N 249 (ред. от 06.04.2011) "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов" (утверждает "Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах" и "План мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах")

Постановление ввело в практику новые понятия, механизмы и инструменты управления.

Программно-целевые методы

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)

Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 N 249 определило основные направления совершенствования государственного управления на предстоящие годы (актуально оно и сегодня):

Содержание

1. Необходимость и предпосылки реформирования бюджетного процесса
2. Цель и основные направления реформирования бюджетного процесса
3. Реформирование бюджетной классификации Российской Федерации и бюджетного учета
4. Бюджеты действующих и принимаемых обязательств
5. Совершенствование среднесрочного финансового планирования
6. Совершенствование программно-целевых методов бюджетного планирования
7. Упорядочение составления и утверждения федерального бюджета
8. Место реформирования бюджетного процесса в системе социально-экономических реформ

Программно-целевые методы

Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 N 249

Вводятся понятия:

- «расходные обязательства" - расходные обязательства - обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета (БК);

- "реестр расходных обязательств" - используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств (БК).
- Под бюджетом действующих обязательств понимается объем ассигнований, необходимый для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования), обусловленных действующими нормативными правовыми актами.
- Под бюджетом принимаемых обязательств понимается объем ассигнований, необходимых для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования), обусловленных вступающими в силу нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями, вводимыми или планируемыми (предлагаемыми) к введению в плановом периоде.

Программно-целевые методы

Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 N 249

Вводятся понятия:

- **докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования-**

  Которые должны содержать

  – **основные цели и задачи субъекта бюджетного планирования, их увязку с приоритетами государственной политики;**
  – **расходные обязательства в соответствующей сфере деятельности и оценку объема доходов федерального бюджета, которыми управляют соответствующие субъекты бюджетного планирования;**
  – **достигнутые в отчетном периоде и планируемые на среднесрочную перспективу (на период до 3 лет) измеримые результаты, а также ориентированные на их достижение бюджетные программы;**
  – **распределение бюджетных расходов по целям, задачам и программам в отчетном и планируемом периоде;**
  – **оценку результативности бюджетных расходов, обоснование мер по ее повышению.**

- **ведомственных целевых программ.**

Программно-целевые методы

Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 N 249

- **Ведомственная целевая программа -** *утвержденный (планируемый к утверждению) субъектом бюджетного планирования либо выделяемый им в аналитических целях комплекс мероприятий (направлений расходования бюджетных средств), направленных на решение конкретной тактической задачи (в том числе на исполнение действующих федеральных законов и иных нормативных правовых актов);*

"субъекты бюджетного планирования" - федеральные министерства, а также федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, федеральные органы законодательной и судебной власти, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации и Счетная палата Российской Федерации;

"стратегическая цель" - краткое описание ожидаемого конечного общественно значимого результата реализации одной или нескольких основных функций государства в сфере деятельности субъекта бюджетного планирования;

"тактическая задача" - краткое описание ожидаемых конечных количественно измеримых, общественно значимых результатов деятельности субъекта бюджетного планирования по конкретным направлениям достижения одной из стратегических целей;

Программно-целевые методы

Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 N 249

Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 N 249 было утверждено «Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования».

Однако его действие 2011 году было приостановлено Постановлением Правительства РФ от 6 апреля 2011 г. N 252 до 01.01.13. и им же утверждена новая редакция «Положения о докладах о результатах и основных направлениях деятельности федерального органа исполнительной власти», которая начала действовать с 01.01.13.

Программно-целевые методы

Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 N 249

- Суть предложенной реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от "управления бюджетными ресурсами (затратами)" на "управление результатами" …
- В рамках концепции "управления результатами" бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики.
- В рамках концепции "управления ресурсами" бюджет в основном формируется путем индексации сложившихся расходов

Программно-целевые методы

Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 N 249

- Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция (модель) "бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования". **(БОР)**

Программно-целевые методы

Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 N 249

«Как показывает международный опыт, для перехода к новой системе бюджетирования наряду с обеспечением устойчивой сбалансированности бюджета необходимы глубокие преобразования всей системы государственного управления. Форсированное ее внедрение может привести к ослаблению финансовой дисциплины, снижению подотчетности и прозрачности использования бюджетных средств, росту управленческих расходов, неоправданному усложнению бюджетного администрирования. Кроме того, предусмотренные этой системой методы и процедуры требуют практической отработки».

(однако, этот тезис не был соблюдён) (ссылка на западных экспертов)

Программно-целевые методы

Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 N 249

- «Предусмотренные настоящей Концепцией основные принципы и направления реформирования бюджетного процесса относятся к бюджетам всех уровней бюджетной системы Российской Федерации».

Программно-целевые методы

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)

Постановление № 118 «Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской федерации и проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год» от 6 марта 2005 года

Перспективный финансовый :

- **план представляет краткое изложение бюджета и разрабатывается ежегодно на трехлетний период,**

- **доводит до субъектов бюджетного планирования предельные объемы их бюджетов на плановый период и бюджетные проектировки на очередной год (включая распределенные Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации предельные объемы расходов инвестиционного характера);**

Программно-целевые методы

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)

Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. N 239 "Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ"

Ведомственные целевые программы могут формироваться в 2 видах **(первоначальная редакция)**:

~~а) **утверждаемая ведомственная целевая программа** (далее - целевая программа ведомства) - утверждаемый субъектом бюджетного планирования комплекс взаимоувязанных мероприятий, направленных на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед главным распорядителем средств федерального бюджета, описываемой измеряемыми целевыми индикаторами. Целевая программа ведомства является самостоятельным документом, отдельные ее положения и параметры включаются в доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования;~~

~~б) **аналитическая ведомственная целевая программа** (далее - аналитическая программа ведомства) - 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.~~

Программно-целевые методы

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)

Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. N 239 "Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ" (ред. от 08.04.2013)

Новая редакция

«Ведомственная целевая программа является документом, содержащим комплекс скоординированных мероприятий, направленных на решение конкретной задачи подпрограммы государственной программы, а также измеряемые целевые индикаторы. Ведомственная целевая программа является самостоятельным документом. Отдельные ее положения и параметры могут включаться в доклад о результатах и об основных направлениях деятельности федерального органа исполнительной власти».

Программно-целевые методы

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)

Постановление Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. N 259 "Об утверждении Положения о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006 - 2008 годы"

Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006 - 2008 годы (далее - Сводный доклад) разрабатывается в целях реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, повышения эффективности среднесрочного планирования деятельности Правительства Российской Федерации, подготовки перспективного финансового плана и обеспечения координации деятельности органов исполнительной власти по выполнению поставленных задач.

Программно-целевые методы

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)

Сводный доклад содержит следующие разделы:

а) результаты деятельности Правительства Российской Федерации и субъектов бюджетного планирования по достижению целей в отчетном периоде;

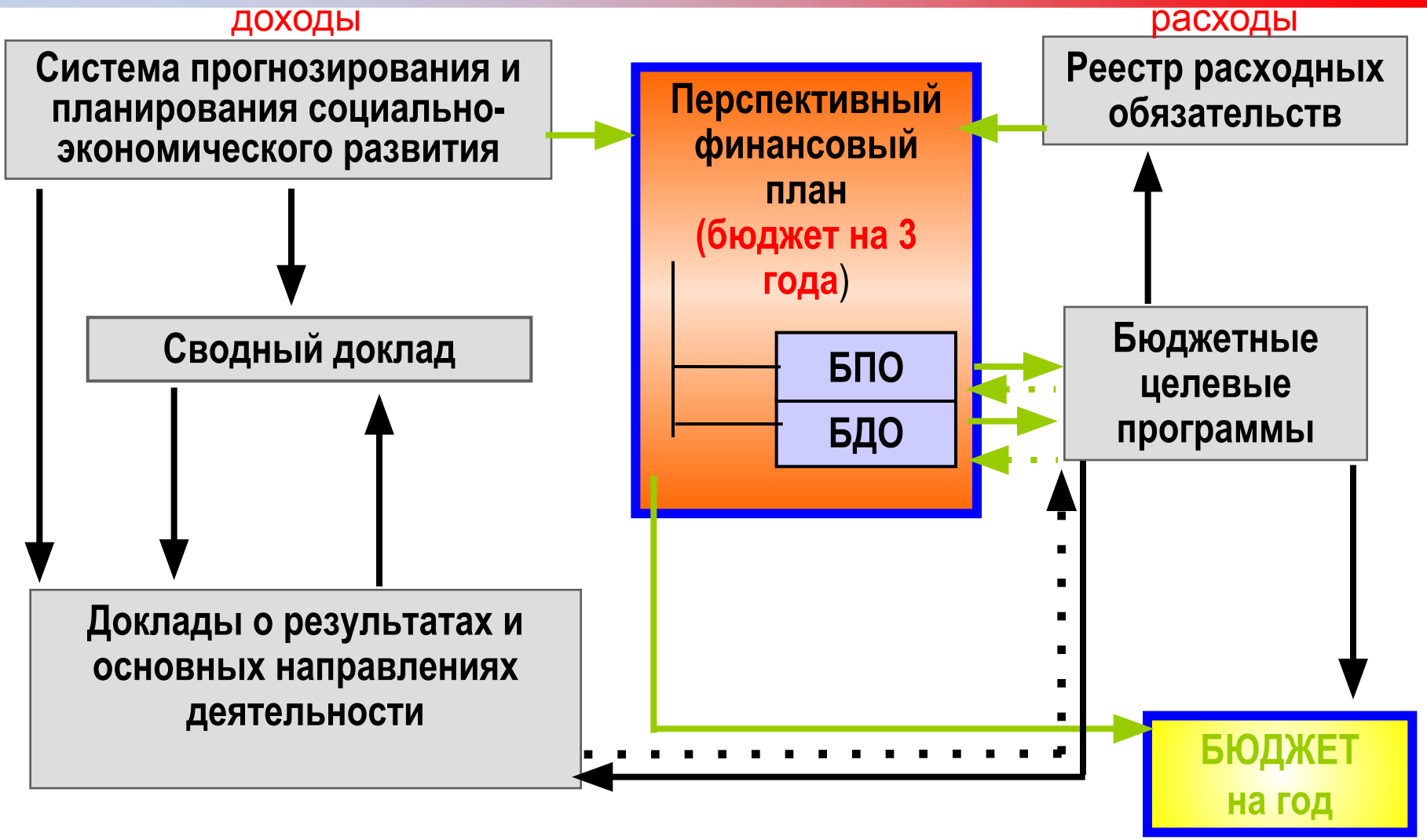
б) цели деятельности Правительства Российской Федерации и субъектов бюджетного планирования в текущем году и в плановом периоде;

в) комплекс мер по достижению целей деятельности Правительства Российской Федерации и субъектов бюджетного планирования;

г) региональные аспекты целей деятельности Правительства Российской Федерации;

д) основные показатели сценарных условий социально-экономического развития Российской Федерации на плановый период.

Взаимосвязь основных элементов стратегического планирования в рамках БОР



БДО – бюджет действующих обязательств; БПО – бюджет принимаемых обязательств

- **Среднесрочный (перспективный) финансовый план**
- **На государственном уровне сейчас только 3-х летний бюджет**

  (РФ и субъекты)

Среднесрочный (перспективный) финансовый план

Бюджетный кодекс:

- Статья 174. Среднесрочный финансовый план ~~субъекта Российской Федерации~~ (муниципального образования)
- Статья 174. Среднесрочный финансовый план муниципального образования
-
- 1. Под среднесрочным финансовым планом ~~субъекта Российской Федерации~~ (муниципального образования) понимается документ, содержащий основные параметры ~~бюджета субъекта Российской Федерации~~ (местного бюджета).
- 2. Среднесрочный финансовый план ~~субъекта Российской Федерации~~ (муниципального образования) ежегодно разрабатывается по форме и в порядке, установленным ~~высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации~~ (местной администрацией муниципального образования) с соблюдением положений настоящего Кодекса.

Среднесрочный (перспективный) финансовый план

Бюджетный кодекс:

- Статья 174. Среднесрочный финансовый план муниципального образования
- 1. Под среднесрочным финансовым планом муниципального образования понимается документ, содержащий основные параметры местного бюджета.
- 2. Среднесрочный финансовый план муниципального образования ежегодно разрабатывается по форме и в порядке, которые установлены местной администрацией муниципального образования, с соблюдением положений настоящего Кодекса.
- Проект среднесрочного финансового плана муниципального образования утверждается местной администрацией муниципального образования и представляется в представительный орган муниципального образования одновременно с проектом местного бюджета.
- Значения показателей среднесрочного финансового плана муниципального образования и основных показателей проекта местного бюджета должны соответствовать друг другу.

Основные условия и цели среднесрочного финансового планирования

Условия

- *Стабилизация фискальной системы и межбюджетных отношений,*
- *Ликвидация «нефинансируемых мандатов»*

ЦЕЛЬ

Сбалансированность, предсказуемость бюджета в среднесрочной перспективе:

I
«затратная модель»

Управление ресурсами:

Каков объем бюджетных ресурсов в среднесрочной перспективе

II
«БОР»

Управление результатами:

Как (для каких результатов) использовать ресурсы в среднесрочной перспективе

Совершенствование среднесрочного финансового планирования

Проблемы

Внешние факторы:

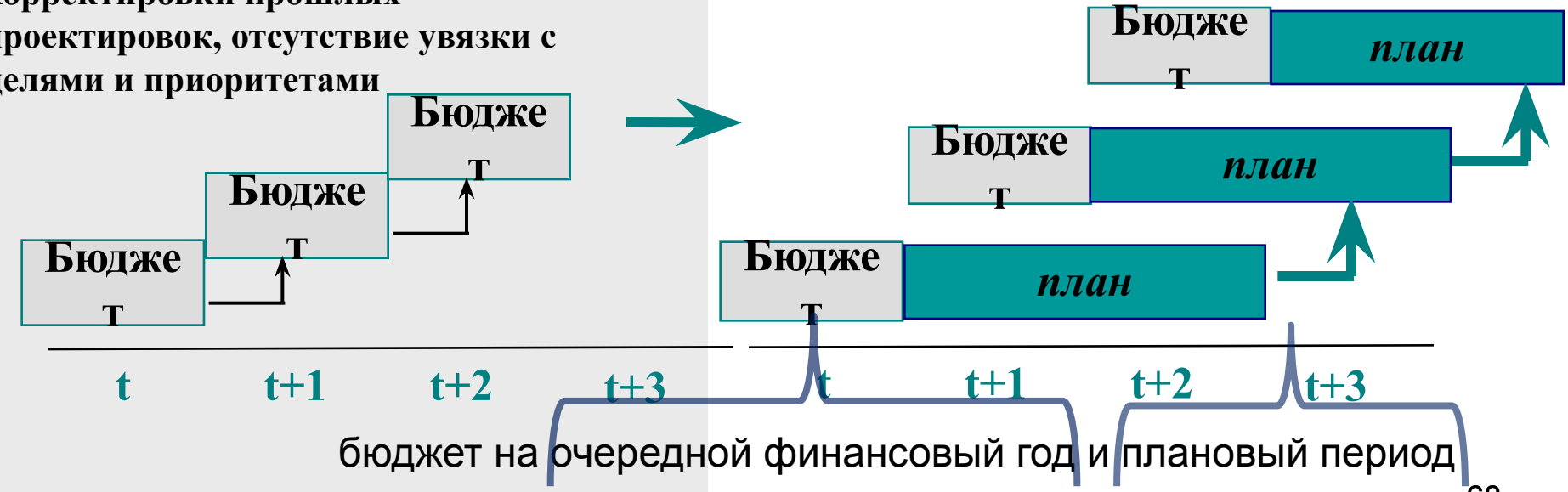
- недостаточная надежность макроэкономического прогнозирования, изменения налогового законодательства, «необеспеченные мандаты»

Внутренние факторы (проблемы практики):

- отсутствие методологии корректировки прошлых проектировок, отсутствие увязки с целями и приоритетами

Среднесрочное планирование

- обеспечение преемственности государственной политики
- предсказуемость бюджетных ассигнований
- четкая прозрачная процедура корректировок
- от управления ресурсами к управлению результатами



Новая федеральная практика перспективного финансового планирования

Основные идеи:

- «скользящая трехлетка» (вместо «каждый год заново»)

- Правительство РФ одобряет основные направления налоговой, таможенно-тарифной и бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период;
- Составление реестра расходных обячзательств
- выделение БДО и БПО, ограничения на сокращение БДО
- предельные объемы бюджетов СБП

БПО = доходы + заимствования - БДО

Правовое закрепление реестра расходных обязательств (РРО) в России

Нормы о РРО включаются в правовые акты в РФ с июля 2003 г.

Бюджетное послание Президента РФ на 2004

«На всех уровнях власти должны быть сформированы реестры расходных обязательств»

Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006

(РРО - свод правовых актов, законов, обуславливающих РО)

Ст.87 БК РФ

***РРО** – свод (перечень) **нормативных правовых актов** и заключенных органами государственной власти (органам МСУ) договоров и соглашений, предусматривающих возникновение РО, подлежащих исполнению за счет средств соответствующих бюджетов*

+ Закон № 184-ФЗ (для регионов)

+ Закон № 131-ФЗ (для МО)

Положение о ведении РРО РФ

(Постановление Правительства РФ от 16.07.2005 № 440)

Методические указания по составлению РРО

(Приказ Минфина России, февраль 2006, размещен на сайте www.minfin.ru)

РО – расходное обязательство ↓ *РРО – реестр расходных обязательств*

Возможные варианты использования РРО

Реформа федеративных отношений

- Оценка наличия и/или объема «нефинансируемых федеральных мандатов»
- Оценка правильности финансирования полномочий

Внедрение среднесрочного финансового планирования

- Оценка совокупной стоимости обязательств государства для целей финансового планирования

Административная реформа

- Оценка стоимости выполнения отдельных функций/полномочий государственных органов

Внедрение программно-целевого планирования

- Оценка стоимости достижения результатов деятельности государственных органов

РРО – реестр расходных обязательств

Типизация расходных обязательств РФ

РО по оказанию государственных услуг

Все ГРБС

- Содержание ФОИВ
- Содержание подведомственных учреждений
- Содержание объектов федеральной собственности
- Строительство (реконструкция), техническое перевооружение объектов федеральной собственности
- Гособоронзаказ
- Субсидии, субвенции, кредиты юрлицам, гарантии
- Иное

Обслуживание гос.долга РФ

Минфин

Трансферты населению	Инвестиции юр.лицам	Межбюджетные трансферты	РО по межгосударственным договорам
Минздравсоцзащиты, Роструд	***Госзаказчики***	***Минфин, госзаказчики***	***МИД, Минсельхоз, МПР и др.***

Иные РО

?

РО – расходное обязательство

Доклады о результатах и основных направлениях деятельности

Программно-целевые методы

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)

Сводный доклад является одним из основных элементов внедряемой в деятельность Правительства комплексной **системы стратегического планирования**, позволяющей обеспечить взаимосвязь между различными её элементами, связать воедино все текущие процессы и проконролировать достижение запланированных результатов.

Основой для построения Сводного доклада служит информация из разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

Доклады представляют собой новый инструмент в системе государственного управления, в котором четко сформулированы общественно значимые **цели** деятельности, комплекс основных **задач,** необходимых для достижения этих целей и **перечень программ**, обеспечивающих их решение. Кроме того, для каждого уровня (цели, задачи, программы) приведены **показатели,** характеризующие степень их достижения и объемы **финансирования**.

Сводный доклад и доклады субъектов бюджетного планирования представляют собой единую иерархическую систему: стратегические цели, задачи и общественно значимые результаты деятельности Правительства конкретизируются в системах целей, задач, программ и показателей деятельности отдельных органов власти с оценкой затрат по каждой программе.

Нормативно-правовая основа бюджетных докладов

Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»

Концепция реформы. Положение о докладах

Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006-2008 (МЭРТ + Минфин)

Постановление Правительства Российской Федерации от 27.04.2005 №259 «О разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006 - 2008»

Доклады о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДы)

Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ

75

Основы ДРОНДов

Элемент	Содержание	НПА
Определение	Нормативно закрепленное определение отсутствует	
Цели	• Систематизация целей и задач ОИВ • Привязка отчетных и планируемых расходов к конечным результатам	Концепция реформирования
	• Расширение применения в бюджетном процессе методов среднесрочного бюджетного планирования, ориентированных на результаты	Положение о Докладах
Задачи	Обеспечение Правительства РФ и Минфина России информацией, необходимой для составления Сводного доклада, проектов ПФП и федерального бюджета на очередной финансовый год	Положение о докладах

76

Структура бюджетных докладов

РФ

1. Цели, задачи и показатели деятельности
2. Расходные обязательства и формирование доходов
3. Бюджетные целевые программы и непрограммная деятельность
4. Распределение расходов по целям, задачам и программам
5. Результативность бюджетных расходов

Субъект РФ

1. Цели, задачи и показатели деятельности
2. ВЦП, РЦП и распределение расходов на их реализацию
3. Полномочия РФ, переданные и осуществляемые СБП
4. Показатели, характеризующие место региона в социально-экономическом развитии РФ
5. План мер организационного характера, обеспечивающий достижение целей и задач СБП

Основные недостатки составления ДРОНДов в субъектах РФ

- Отсутствие стимулов к достижению запланированных в докладах результатов
- Отсутствие процедур текущего мониторинга достижения результатов
- Отсутствие привязки результатов деятельности ГРБС к расходам
- Сложности в установлении целей и задач для конкретных ГРБС
- Сложности в подборе адекватных показателей для оценки достижения целей и задач

Общие положения по докладам

1. **Необходимы стимулы к ответственной подготовке докладов:**
   - **Нормативное правовое закрепление порядка подготовки;**
   - **Встраивание в бюджетный процесс;**
   - **Возможно проведение эксперимента.**
2. **Необходимо создание системы мониторинга реализации целей и задач, поставленных в докладах и разработка механизма принятия решения по результатам такого мониторинга (ответственность за результаты)**
3. **В перспективе целесообразна автоматизация процесса подготовки и сведения докладов.**
4. **Целесообразно создание реестров целей и задач (отслеживать изменения)**

Бюджетные целевые программы

Нормативно-правовая основа бюджетных целевых программ

Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»

Концепция реформы. Положение о докладах.

Постановление Правительства РФ от 19.04.2005 №239 «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ВЦП

Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 №594 Порядок разработки и реализации ФЦП и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует РФ (изм. от 25.12.2004)

Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ

Ведомственные целевые программы субъектов бюджетного планирования (ВЦП)

Федеральный целевые программы (ФЦП)

Бюджетные целевые программы

Доклады о результатах и основных направлениях деятельности

Основные различия ФЦП (РЦП) и ВЦП

- уровень утверждения (**ФЦП** утверждаются Правительством, **ВЦП** - соответствующим субъектом бюджетного планирования);
- межотраслевой (**ФЦП**) или внутриотраслевой (**ВЦП**) характер;
- содержание программной деятельности и мероприятий (**ФЦП** должна включать крупные по объему и требующие длительных сроков реализации инвестиционные, научно-технические и (или) структурные проекты, **ВЦП** - объединять расходы на предоставление услуг, реализацию менее крупных проектов);
- принцип планирования расходов (для **ФЦП** - в соответствии с планом выделения средств на реализацию программы, утвержденным Правительством, для **ВЦП** - в соответствии с планом выделения средств на реализацию программы по решению соответствующего субъекта бюджетного планирования в пределах выделенных ему бюджетных средств).

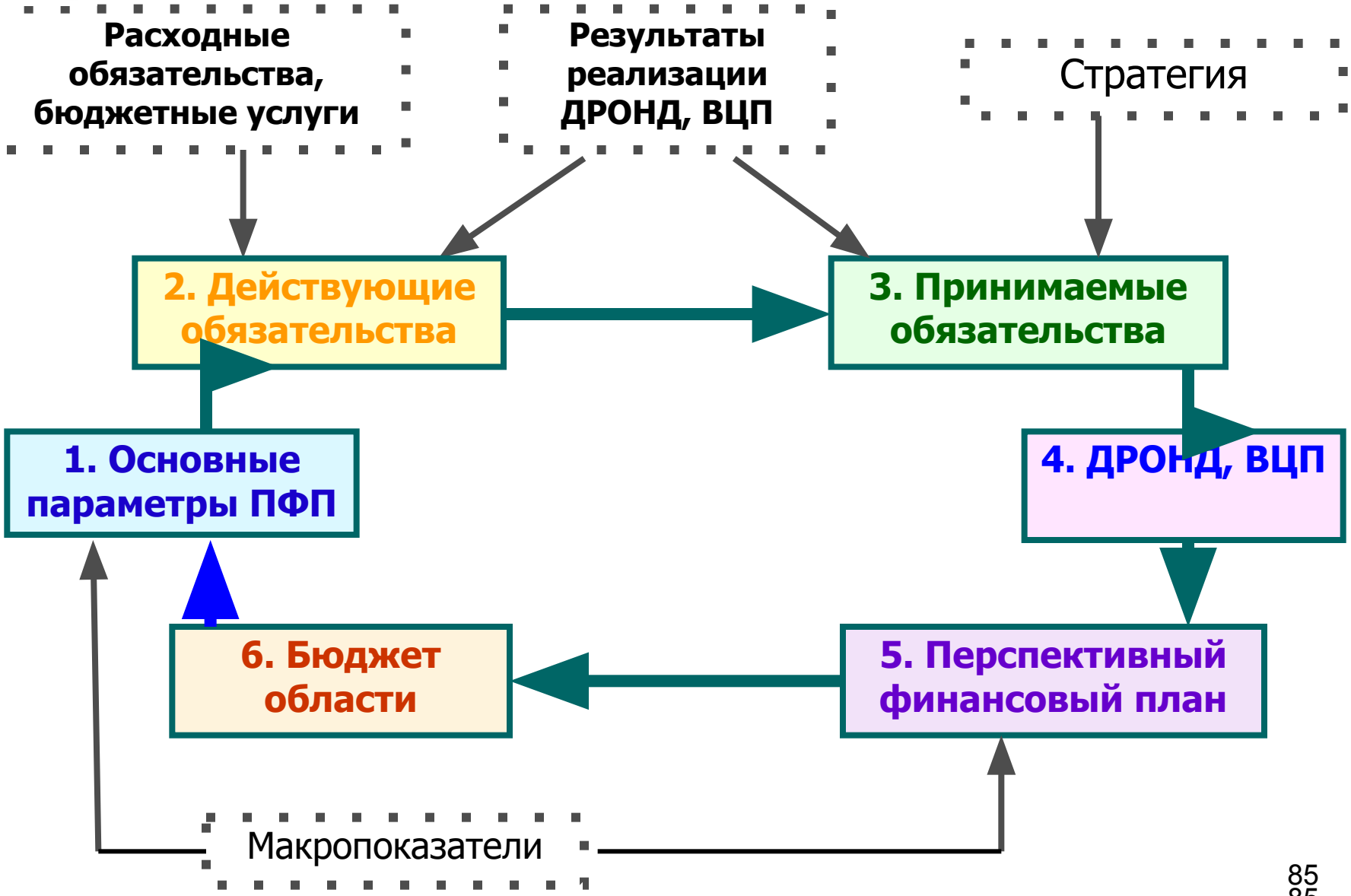
Основные недостатки при разработке БЦП (ВЦП) в субъектах РФ

- Неточные формулировки целей, задач программ
- Неполная информация о программах
- Отсутствие установленных значений показателей целей и задач
- Отсутствие методик расчета показателей (по целям, задачам)
- Отсутствие обоснования требуемых объемов финансирования

Основные подходы к подготовке ВЦП

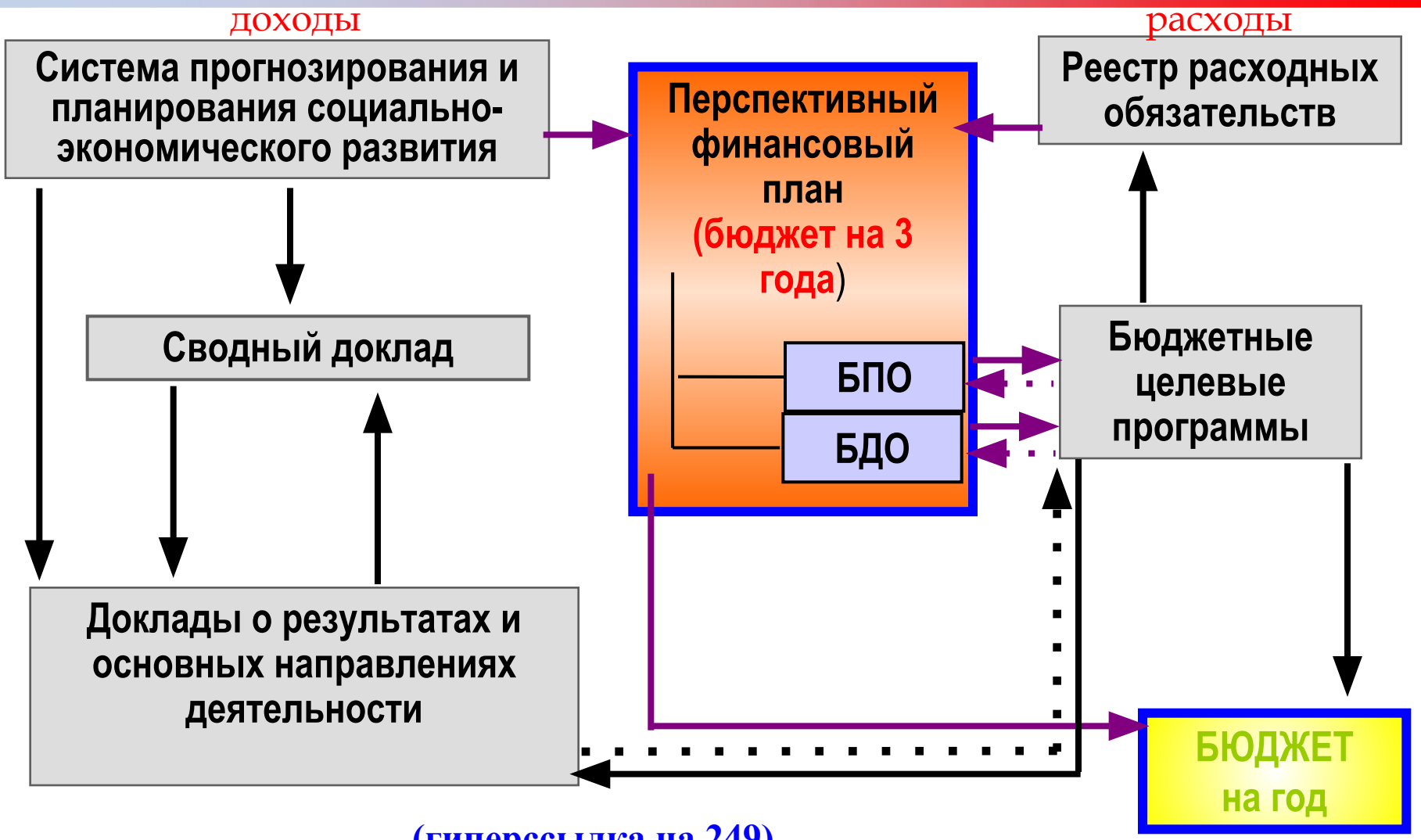
- **Цель ВЦП – тактическая задача органа власти;**
- **Мероприятия ВЦП не могут дублировать мероприятия РЦП;**
- **Расходы РЦП не могут быть включены в расходы ВЦП;**
- **Ответственный орган исполнительной власти за ВЦП может быть только один;**
- **ВЦП не подлежит разделению на подпрограммы!**
- **Эластичность целевых показателей**

Схема среднесрочного бюджетного планирования



85

Взаимосвязь основных элементов стратегического планирования в рамках БОР



(гиперссылка на 249)

БДО – бюджет действующих обязательств; БПО – бюджет принимаемых обязательств

Совершенствование среднесрочного финансового планирования

Проблемы

Внешние факторы:

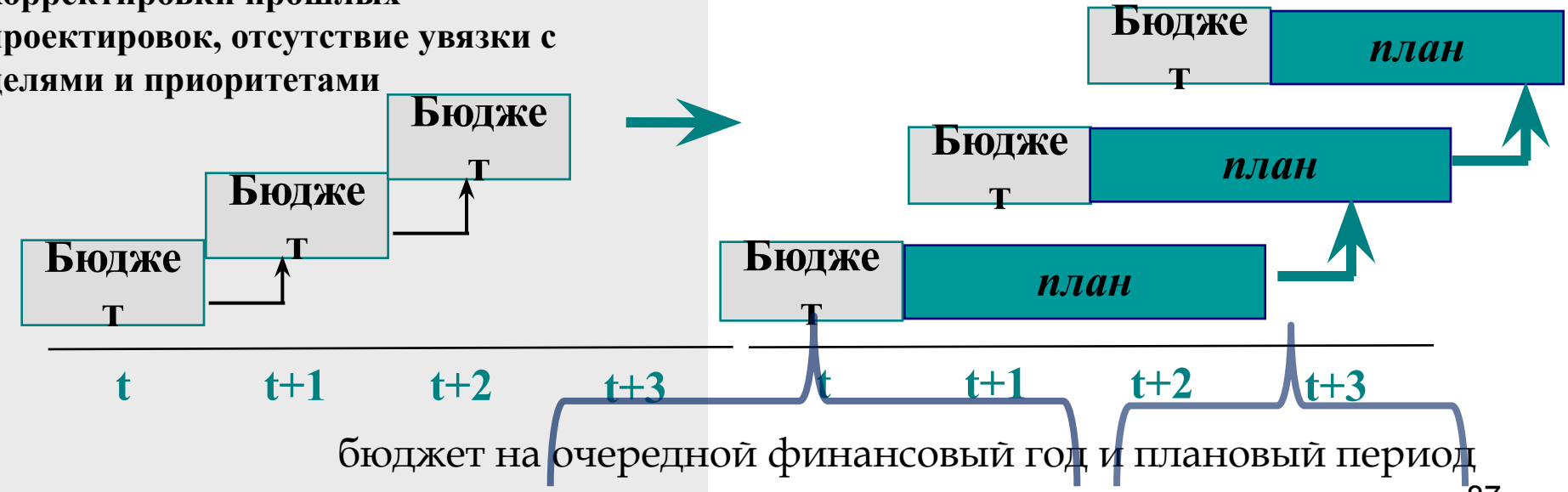
- недостаточная надежность макроэкономического прогнозирования, изменения налогового законодательства, «необеспеченные мандаты»

Внутренние факторы (проблемы практики):

- отсутствие методологии корректировки прошлых проектировок, отсутствие увязки с целями и приоритетами

Среднесрочное планирование

- обеспечение преемственности государственной политики
- предсказуемость бюджетных ассигнований
- четкая прозрачная процедура корректировок
- от управления ресурсами к управлению результатами



87

Программно-целевые методы

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)

Последние новации! 172-фз Федеральный закон от 04.10.2014 N 283-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений"

В соответствии с внесенными изменениями статья 170 БК РФ утрачивает силу, но БК РФ будет дополнен статьей 170_1, регулирующей порядок долгосрочного бюджетного планирования путем формирования бюджетного прогноза Российской Федерации, субъекта РФ, а также муниципального образования на долгосрочный период, который начнет применяться с 1 января 2015 года.

Документ должен содержать прогноз основных характеристик бюджетов, показатели финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ на период их действия, а также основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период.

Бюджетный прогноз РФ, субъекта РФ разрабатывается каждые шесть лет на двенадцать лет и более; прогноз муниципального образования - каждые три года на шесть и более лет.

Прогноз может быть уточнен с учетом социально-экономического развития на соответствующий период.

Долгосрочное бюджетное планирование позволит перейти к полноценному использованию программно-целевых методов управления за счет повышения

Программно-целевые методы

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)

Элементы БОР в РФ на сегодня (октябрь 2016):

- Расходные обязательства (бюджетные, действующие, принимаемые);
- Реестры расходных обязательств;
- ДРОНДы;
- Ведомственные программы;
- Государственные программы;
- Основные направления бюджетной политики на три года;
- Трехлетние бюджеты;
- Теперь + долгосрочный бюджетный прогноз.

Программно-целевые методы

«Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. N 1101-р

Цель Программы - создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития.

Программно-целевые методы

Программа предусматривает широкий спектр задач и направлений деятельности в 2010 - 2012 годах , в том числе:

- внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
- применение в полном объеме всех норм бюджетного законодательства в части формирования 3-летнего бюджета;
- переход к утверждению **"программного" бюджета**;

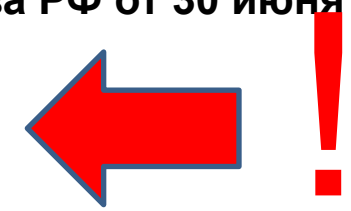
Программно-целевые методы

«Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. N 1101-р

- «…В тех сферах, где органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления самостоятельно определяют правила своей деятельности, федеральное регулирование, как правило, должно определять их общую методологию, направления развития и основы взаимодействия».

Программно-целевые методы

«Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. N 1101-р



Государственные программы как инструмент Повышения эффективности бюджетных расходов

- **Государственная программа Российской Федерации (далее - государственная программа) - документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения.**

Программно-целевые методы

«Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. N 1101-р

Общими принципами разработки и реализации государственных программ являются:

- формирование государственных программ исходя из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения;
- определение органа исполнительной власти, отвечающего за реализацию государственной программы (достижение конечных результатов);
- установление для государственных программ, как правило, измеримых результатов **двух типов**: конечных результатов, характеризующих удовлетворение потребностей внешних потребителей, и непосредственных результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных услуг, прогнозируемых при заданных условиях;

Программно-целевые методы

«Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. N 1101-р

Общие принципы разработки и реализации государственных программ (2)

- охват государственными программами всех сфер деятельности органов исполнительной власти и соответственно большей части бюджетных ассигнований, других материальных ресурсов, находящихся в их распоряжении…
- наделение органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих управление государственными программами и их подпрограммами, полномочиями, необходимыми и достаточными для достижения целей…
- проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ, в том числе внешней экспертизы, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их

Программно-целевые методы

«Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. N 1101-р

Для реализации изложенных принципов потребуется:

1) **утвердить порядок** разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ с внесением соответствующих изменений в случае необходимости в порядок организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация;

2) **определить перечень** государственных программ…

……..

4) внести **изменения в Положение о докладах о результатах** и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования

Программно-целевые методы

Распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. N 1101-р утвержден:
«ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ В 2010 ГОДУ ПРОГРАММЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ПЕРИОД ДО 2012 ГОДА»

…

П.15 Утверждение государственных программ Российской Федерации (в соответствии с перечнем государственных программ Российской Федерации, определенным Правительством Российской Федерации, и аналитической программной структурой расходов федерального бюджета на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов) – срок исполнения IV кв. 2010 года.

…

Кроме того, в основном тексте Программы:

«В отношении федерального бюджета Программа исходит из необходимости, возможности и целесообразности перехода начиная с 2012 года к программно-целевому принципу его представления».

«Реально», переход осуществляется с 2014 года.

Программно-целевые методы

Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. N 1101-р

Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (в ред. Постановлений Правительства РФ от 21.05.2012 N 499, от 11.12.2012 N 1283, от 20.12.2012 N 1351, от 17.10.2013 N 931)

содержание

I. Общие положения

II. Требования к содержанию государственной программы

III. Основание и этапы разработки государственной программы

IV. Финансовое обеспечение реализации государственных программ

V. Управление и контроль реализации государственной программы

VI. Полномочия ответственного исполнителя, соисполнителей и участников государственной программы при разработке и реализации государственных программ

Программно-целевые методы

Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588 (О Порядке…)

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 развития и безопасности.

3. Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти

Программно-целевые методы

Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588 (О Порядке…)

Государственные программы разрабатываются исходя из положений концепций долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период, федеральных законов, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Государственная программа содержит:

- паспорта государственной программы, подпрограмм и федеральных целевых программ;
- приоритеты и цели государственной политики, в том числе общие требования к политике субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере;
- перечень и характеристики основных мероприятий государственной программы и ведомственных целевых программ с указанием сроков их реализации и ожидаемых результатов;
- 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;
- 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;
- информацию 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)

Программно-целевые методы

Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588 (О Порядке…)

Отдельные положения Порядка:

- ✔ Разработка государственных программ осуществляется на основании перечня государственных программ, утверждаемого Правительством Российской Федерации.
- ✔ Внесение изменений в перечень государственных программ производится по решению Правительства Российской Федерации до 30 декабря года, предшествующего текущему финансовому году, на основании предложений Министерства экономического развития
- ✔ Проект государственной программы подлежит обязательному предварительному обсуждению на заседаниях общественного совета при ответственном исполнителе
- ✔ Разработка проекта государственной программы, а также дополнительных и обосновывающих материалов к ней производится ответственным исполнителем совместно с соисполнителями в соответствии с методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ, которые утверждаются Министерством экономического развития Российской Федерации по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации (далее - методические указания). (п. 19 в ред. Постановления Правительства [illegible] N 931)

Перечень, методуказания

Программно-целевые методы

- Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 N 1950-р (ред. от 12.10.2013)
  <Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации>

На ноябрь 2013 года утвержден список было 40, сейчас 43 государственные программы Российской Федерации

- Распоряжение Правительства Саратовской области от 26.07.2013 N 179-Пр "Об утверждении перечня государственных программ Саратовской области"

На ноябрь 2013 года утвержден список из 17 (теперь 16) государственных программ Саратовской области

Программно-целевые методы

Приказ Минэкономразвития России от 26.12.2012 N 817
"Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации"

Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации

содержание

I. Общие положения

II. Разработка проекта государственной программы

Разработка **государственной программы и ее структура**
Заполнение **паспорта государственной программы**
Содержание **государственной программы**
Отражение **информации о расходах федерального бюджета на реализацию государственной программы, а также расходах субъектов Российской Федерации и государственных внебюджетных источниках и их обоснование**
Разработка **подпрограммы государственной программы и представление информации о федеральных целевых программах, включенных в государственную программу**
Заполнение паспорта подпрограммы и содержание подпрограммы государственной программы

III. Дополнительные и обосновывающие материалы, представляемые с государственной программой

IV. Мониторинг реализации государственной программы

V. Подготовка годовых отчетов о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы и докладов о ходе реализации государственной программы
VI. Управление, контроль реализации и оценка эффективности государственной программы

Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации

Отдельные положения Методики:

…5. Формирование государственных программ осуществляется исходя из принципов:

- формирования государственных программ на основе долгосрочных целей социально-экономического развития и показателей (индикаторов) их достижения и учета положений стратегических документов, утвержденных Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, и отдельных решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;
- наиболее полного охвата сфер социально-экономического развития и бюджетных ассигнований федерального бюджета;
- установления для государственных программ измеримых результатов их реализации (конечных результатов, то есть характеризуемого количественными и/или качественными показателями состояния (изменения состояния) социально-экономического развития или обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, которое отражает выгоды от реализации государственной программы (подпрограммы), и непосредственных результатов, то есть характеристики объема и качества реализации мероприятия, направленного на достижение конечного результата реализации государственной программы (подпрограммы);
- …проведения регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ, в том числе внешней экспертизы с привлечением независимых экспертов, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их корректировки или досрочного [illegible] неэффективной реализации программ.

Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации

Текстовая часть государственной программы содержит следующие основные разделы:

- общая характеристика сферы реализации государственной программы, в том числе формулировки основных проблем в указанной сфере и прогноз ее развития;
- приоритеты государственной политики в сфере реализации государственной программы, цели, задачи и показатели (индикаторы) достижения целей и решения задач, описание основных ожидаемых конечных результатов государственной программы, сроков и этапов реализации государственной программы;
- сведения о показателях и индикаторах государственной программы, в том числе включенных в Федеральный план статистических работ;
- обобщенная характеристика основных мероприятий государственной программы и ведомственных целевых программ подпрограмм государственной программы;
- обобщенная характеристика мер государственного регулирования;

Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации

…20. **Цели** государственной программы должны соответствовать приоритетам государственной политики в сфере реализации государственной программы и определять конечные результаты реализации государственной программы.

- **21. Цель должна обладать следующими свойствами:**

1. специфичность (цель должна соответствовать сфере реализации государственной программы);
2. конкретность (не допускаются размытые (нечеткие) формулировки, допускающие произвольное или неоднозначное толкование);
3. измеримость (достижение цели можно проверить);
4. достижимость (цель должна быть достижима за период реализации государственной программы);
5. релевантность (соответствие формулировки цели ожидаемым конечным результатам реализации программы).

- 22. Формулировка **цели** должна быть краткой и ясной и не должна содержать специальных терминов, указаний на иные цели, задачи или результаты, которые являются следствиями достижения самой цели, а также описания путей, средств и методов достижения цели...

Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации

- 23. Достижение **цели** обеспечивается за счет решения задач государственной программы. **Задача** государственной программы определяет результат реализации совокупности взаимосвязанных мероприятий или осуществления государственных функций в рамках достижения цели (целей) реализации государственной программы.
- 24. Сформулированные **задачи** должны быть необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели.
- 25. При постановке целей и задач необходимо обеспечить возможность проверки и подтверждения их достижения или решения. Для этого необходимо сформировать показатели **(индикаторы)**, характеризующие достижение целей, и показатели, характеризующие решение задач.

Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации

27. Используемые показатели (индикаторы) должны соответствовать следующим требованиям:

1. **адекватность (показатель должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи подпрограммы);**
2. **точность (погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах реализации подпрограммы);**
3. **объективность (не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел; используемые показатели должны в наименьшей степени создавать стимулы для исполнителей подпрограммы, подведомственных им федеральных органов исполнительной власти и организаций к искажению результатов реализации подпрограммы);**
4. **достоверность (способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки подпрограммы);**
5. **однозначность (определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей и показателей, не имеющих четкого,**

Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации

6. **экономичность (получение отчетных данных должно проводиться с минимально возможными затратами; применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих процедурах сбора информации);**

7. **сопоставимость (выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды с показателями, используемыми для оценки прогресса в реализации сходных (смежных) подпрограмм, а также с показателями, используемыми в международной практике);**

8. **своевременность и регулярность (отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (для использования в целях мониторинга отчетные данные должны предоставляться не реже 1 раза в год)).**

- В число используемых показателей должны включаться показатели, характеризующие конечные **общественно значимые результаты, непосредственные** результаты и уровень удовлетворенности потребителей оказываемыми (финансируемыми) исполнителями государственными услугами (работами), их объемом и качеством.

Программно-целевые методы

«Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. N 1101-р

Аналогичный документ принят на областном уровне:

Постановление Правительства Саратовской области от 25.07.2013 N 362-П "Об утверждении Положения о порядке принятия решений о разработке государственных программ Саратовской области, их формирования и реализации, проведения оценки эффективности реализации государственных программ Саратовской области"

Программно-целевые методы

- Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. N 594"О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд" (ред. от 29.07.2013)

...3. Утвердить прилагаемый порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация.

Возложить методическое руководство и координацию работ по разработке и реализации указанных федеральных и межгосударственных целевых программ на Министерство экономики Российской Федерации

Программно-целевые методы

Краткое содержание документа

…**Федеральные целевые программы** и межгосударственные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (далее - **целевые программы**), 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.

Постановлением определены:

-этапы и периодичность действий по разработке, реализации, корректировке;

- подробная структура и требования к содержанию;

- взаимодействие участников и механизмы управления;

- механизм оценки результатов….

Программно-целевые методы

Бюджетный Кодекс

Ещё одно определение целевой программы по БК:

Статья 179. Долгосрочные целевые программы (это было, а стало 07.05.2013 **)**

Долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования…

Порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ и их формирования и реализации устанавливается соответственно нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования

Программно-целевые методы

Бюджетный Кодекс

- Статья 179. Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы (в ред. Федерального закона от 07.05.2013 N 104-ФЗ)
- 1. Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.
- Сроки реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъекта Российской Федерации, муниципальных программ определяются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования в устанавливаемом ими порядке.
- Порядок принятия решений о разработке государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъекта Российской Федерации, муниципальных программ и формирования и реализации указанных программ устанавливается соответственно нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.
- (вступ. сторона)

Программно-целевые методы

Закон от 07.05.2013 №104-ФЗ

- **Статья 25**
- Установить, что **до завершения реализации федеральных целевых программ:**
- 1) предметом рассмотрения Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период во втором чтении кроме документов, установленных пунктом 2 статьи 205 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона), также являются приложения к нему, устанавливающие распределение бюджетных ассигнований на реализацию федеральных целевых программ на очередной финансовый год и плановый период;
- 2) государственные контракты, предметами которых являются выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, длительность производственного цикла выполнения, оказания которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, могут заключаться в пределах средств, установленных на соответствующие цели федеральными целевыми программами, на срок реализации указанных программ, а государственные контракты, предметами которых являются выполнение работ по строительству, реконструкции, техническому перевооружению объектов, не включенных в федеральные целевые программы, могут заключаться в пределах средств и на срок, которые установлены соответствующими актами Правительства Российской Федерации или решениями главных распорядителей средств федерального бюджета;

Программно-целевые методы

Закон от 07.05.2013 №104-ФЗ

(продолжение)

- 3) предоставление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Российской Федерации может осуществляться в соответствии с федеральными целевыми программами, а также нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации либо в установленном Правительством Российской Федерации порядке решениями главных распорядителей средств федерального бюджета;
- 4) каждой федеральной целевой программе (подпрограмме) присваиваются уникальные коды целевых статей расходов федерального бюджета.

Что из этого следует ?

Местный чиновник

Три письма Минфина РФ

1-е письмо от **17 июня 2013 г.**

Разъяснения для субъектов РФ:

- **…**понятие "долгосрочная целевая программа", равно как и правовые основания формирования и реализации долгосрочных целевых программ …из Бюджетного кодекса Российской Федерации исключены...
- …Статьей 25 Федерального закона от 7 мая 2013 г. N 104-ФЗ закреплена возможность реализации федеральных целевых программ до окончания сроков их реализации. В отношении долгосрочных целевых программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ такая возможность не предусмотрена…
- …Учитывая изложенное, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления с 1 января 2014 года не вправе осуществлять реализацию долгосрочных целевых программ, независимо от даты их утверждения…

119

Три письма Минфина РФ

2-е письмо от **5 июля 2013 г.**

В связи с обращениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросу о реализации долгосрочных целевых программ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (далее - ДЦП), государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ Министерство финансов Российской Федерации в дополнение к письму от 17 июня 2013 г. разъясняет:

1. По вопросу реализации мероприятий, предусмотренных в рамках ДЦП.

Продолжение реализации мероприятий, предусмотренных в рамках долгосрочных целевых программ, возможно путем включения указанных мероприятий в формируемые либо утвержденные государственные программы субъектов Российской Федерации (муниципальные программы).

При этом допустимо:

включение отдельных составных частей ДЦП в структуру одной или нескольких государственных (муниципальных) программ

При этом допустимо:

- включение отдельных составных частей ДЦП в структуру одной или нескольких государственных (муниципальных) программ в качестве их подпрограмм, основных мероприятий, мероприятий в составе основных мероприятий и т.п.;
- преобразование всей ДЦП в подпрограмму государственной (муниципальной) программы. В этом случае возможно сохранение ДЦП как документа, утвержденного отдельным актом, при условии указания на ее принадлежность к государственной (муниципальной) программе в качестве подпрограммы (например, ДЦП "Повышение безопасности дорожного движения" может быть преобразована в подпрограмму "Повышение безопасности дорожного движения" государственной программы "Обеспечение общественного порядка");
- преобразование (переименование) действующих ДЦП в государственные (муниципальные) программы.

121

Письмо завершается следующей фразой:

«Кроме того, информируем, что в настоящее время рассматриваются предложения о закреплении в законодательстве Российской Федерации возможности завершения реализации долгосрочных целевых программ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований до 1 января 2015 года.»

По вопросу определения формата утверждения бюджета.

Пунктом 3 статьи 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации <1> предусмотрена возможность выбора формата утверждения бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) в традиционной (функциональной) структуре либо в программном формате на основе государственных программ субъектов Российской Федерации (муниципальных программ). (сноска)

ПРОДОЛЖЕНИЕ

3-е письмо от **12 сентября 2013 г.**

1. По вопросу отнесения актов об утверждении государственных (муниципальных) программ к актам, обуславливающим расходные обязательства субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что расходными обязательствами являются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Государственные (муниципальные) программы по своему содержанию являются формой планирования и организации деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления), в рамках которой консолидируются мероприятия по достижению целей и решению задач соответствующих направлений социально-экономического развития.

Включение в государственные (муниципальные) программы планируемых мероприятий не порождает обязанности публично-правового образования предоставить средства соответствующего бюджета физическим или юридическим лицам, публично-правовым образованиям, субъектам международного права, а отражает намерение органов исполнительной власти по осуществлению указанных мероприятий и соответствующую финансовую оценку их реализации.

Одновременно с этим п. 3 ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривается необходимость ежегодной оценки эффективности реализации государственных (муниципальных) программ, по результатам которой высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией муниципального образования) может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении начиная с очередного финансового года ранее утвержденной государственной (муниципальной) программы, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение ее реализации.

Поскольку регулирование вопросов формирования и реализации государственных программ Российской Федерации основывается на нормах, аналогичных ранее действовавшим в Бюджетном кодексе Российской Федерации положениям о долгосрочных целевых программах, изложенное в полной мере относится и к долгосрочным целевым программам.

124

ФЦП или ГП?

Медведев Д.А. Заседание Правительства РФ 11.09.14

«…всего у нас в активе 46 федеральных целевых программ, две подпрограммы. В целом за первое полугодие показатели улучшились по сравнению с тем же периодом 2013 года. По четырём программам работа оценивается как высокоэффективная, по 14 – выше среднего уровня эффективности, по 25 – как в целом удовлетворительная, по трём программам работа признана неудовлетворительной. Я их назову, причины разные, тем не менее это требует, как обычно, специального анализа. Это «Юг России», «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса до 2020 года» и «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру 112».

Медведев Д.А. Заседание Правительства РФ 09.09.15

«..на сегодняшний день утверждено … 44 ФЦП и одна подпрограмма, по наиболее важным для нашей страны направлениям, на их реализацию в текущем году планируется выделить около 1 трлн рублей …» «По оценке Минэкономразвития, только по половине ФЦП можно назвать работу эффективной, по 22 ФЦП деятельность оценивается как средняя, удовлетворительная, по двум программам результаты неудовлетворительные»

«…это создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру 112 и социально-экономическое развитие Республики Ингушетия».

ИТОГИ - сноска

Алексей Улюкаев: **Доля заключения государственных контрактов за I полугодие повысилась**

11 сентября 2014 г.

Министр экономического развития Алексей Улюкаев выступил на заседании Правительства России с докладом «О ходе выполнения федеральных целевых программ и реализации Федеральной адресной инвестиционной программы за первое полугодие 2014 года».

В ходе выступления Алексей Улюкаев напомнил, что в настоящее время реализуются 46 ФЦП и 1 подпрограмма, ресурсное обеспечение которых за счет средств федерального бюджета составляет 961,9 млрд. рублей. В Федеральную адресную инвестиционную программу включено 2485 позиций. Финансирование мероприятий ФАИП за счет средств федерального бюджета в текущем году предусмотрено в объеме 847,3 млрд. рублей.

«Основные параметры реализации программ за первое полугодие 2014 года оказались в целом на уровне первого полугодия 2013 года. Доля заключения государственных контрактов повысилась и составила за I полугодие 2014 года **72,5%** (относительно годовых бюджетных назначений) при уровне в **70,7%** за аналогичный период прошлого года», - подчеркнул министр. По сравнению с прошлым годом на 0,9% сократился объем привлеченного софинансирования за счет средств бюджетов субъектов, местных бюджетов и внебюджетных источников: с 28,3% до 27,4%. При этом с 25,8% до 28,2% вырос объем профинансированных средств федерального бюджета.

По словам Алексея Улюкаева, наиболее успешно реализуются ФЦП «Укрепление единства российской нации» и «Совершенствование федеральной системы разведки и контроля воздушного пространства», «Развитие уголовно-исполнительной системы». Тем не менее он напомнил, что по-прежнему есть неэффективные программы, в том числе одна неутвержденная, мероприятия которой до настоящего времени не реализуются.

В непрограммной части ФАИП предусмотрено строительство 452 объектов. Из них 178 должны быть введены в эксплуатацию в этом году. По итогам первого полугодия из федерального бюджета использовано **19,7%** объема годового финансирования. За первые шесть месяцев прошлого года этот показатель составил 19,1%. Но в текущем году ухудшилась динамика, - констатировал Министр. Сдерживающим фактором, по его словам, выступают и излишние административные барьеры, с которыми сталкиваются госзаказчики при корректировках программ.

Реальный отчет за полугодие

Программно-целевые методы

Развитие территории

- Пространственное развитие

«Пространственное развитие» (regional/spatial planning) фиксирует территориальную проекцию социально-экономической политики, выражает географическую ориентацию территории, реализуемых в ней проектов и программ, несет в себе четкую стратегическую нацеленность [Россия. Пространственное развитие. Доклад ЦСИ ПФО. 2004 / Под ред. В.Л.Глазычева и П.Г.Щедровицкого].

В Европейской хартии пространственного развития (от 20 мая 1985 года) под «пространственным развитием» понимается «географическое отражение» экономической, социальной, культурной и экологической политики общества. Оно признается научной дисциплиной, средством управления и политикой, получившей развитие в качестве междисциплинарного и всеобъемлющего подхода, направленного на сбалансированное региональное развитие и физическую организацию пространства в соответствии с определенной стратегией.

Развитие территории

- Пространственное развитие

В отечественной практике управления региональным развитием термин «пространственное развитие» не использовался вплоть до последнего времени, хотя использовались близкие по смыслу методики территориального планирования, выделения опорных каркасов территорий, их функционального зонирования, размещения на территории производительных сил, определения основных «планировочных осей» территории и т.д.

В начале 2000-х годов при Полномочном представителе Президента РФ в Приволжском федеральном округе была создана Комиссия по пространственному развитию. После создания Министерства регионального развития РФ термин «пространственное развитие» получил закрепление применительно к российским регионам в официальных документах.

Территориальное планирование

Развитие градостроительного законодательства в новой России

Закон «Об основах градостроительства в Российской Федерации» 1992 года

Принципы

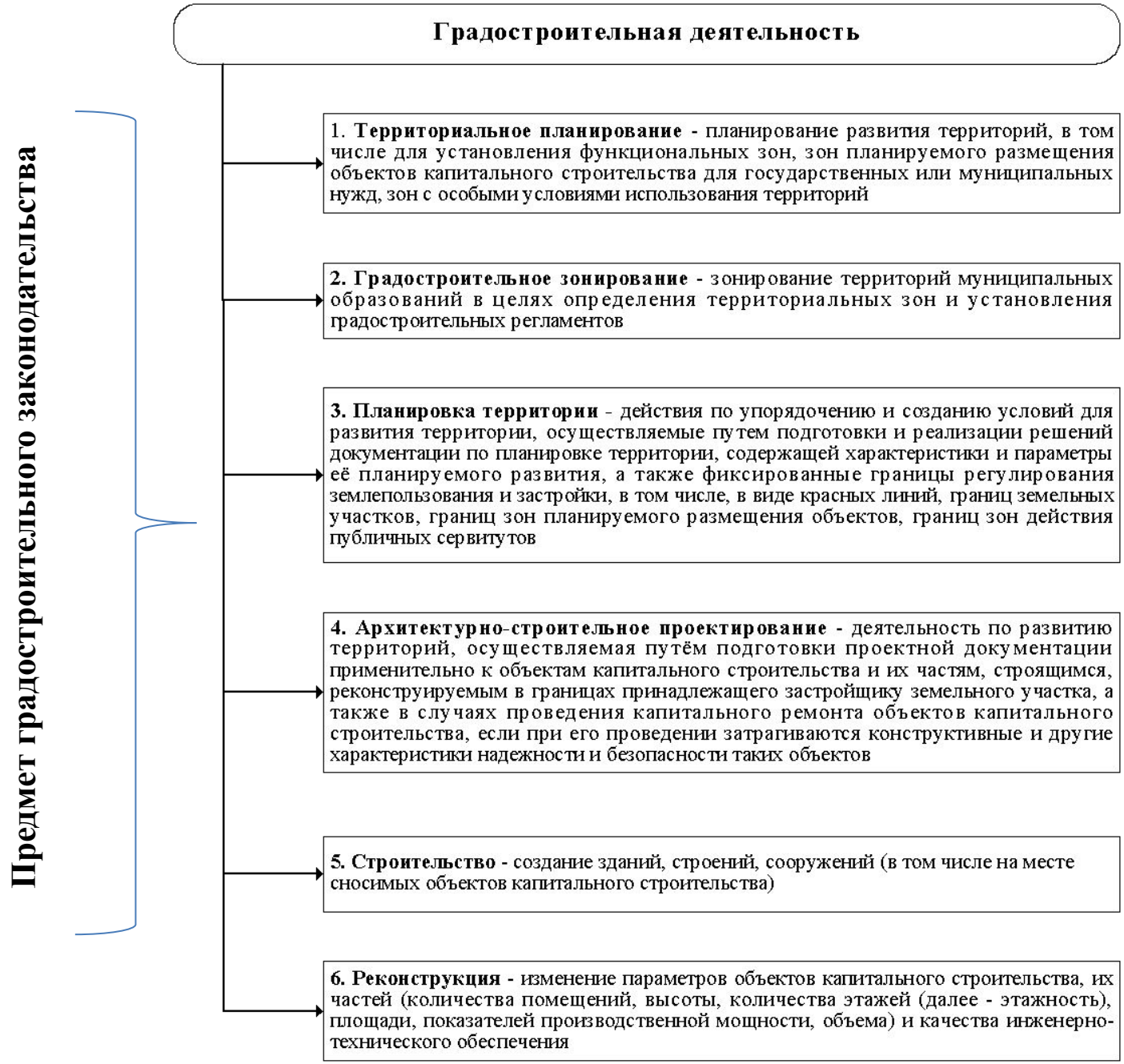
1. **Соблюдение баланса частных и общественных интересов**. Застройщик может отстаивать и осуществлять свои замыслы в той мере, в какой они не ущемляют интересов других жителей. Приоритет общественных интересов выражается в праве властей ограничивать деятельность землепользователей и даже отчуждать недвижимую собственность при убедительном доказательстве общественной необходимости в этом, предоставляя прежним владельцам справедливую компенсацию.
2. **Ответственность и компетенция властных органов** определяются масштабами вероятных последствий, следующих из градостроительных намерений и планов, реализуемых на подведомственной территории.
3. **Открытость и доступность для всех граждан и организаций информации** о градостроительной и экологической ситуации, о действующих и готовящихся нормативно-правовых актах, а также предполагаемых проектных решениях, если последние затрагивают чьи-либо интересы. Все заинтересованные стороны и лица должны иметь возможность реально участвовать в обсуждении принимаемых нормативных и проектных решений

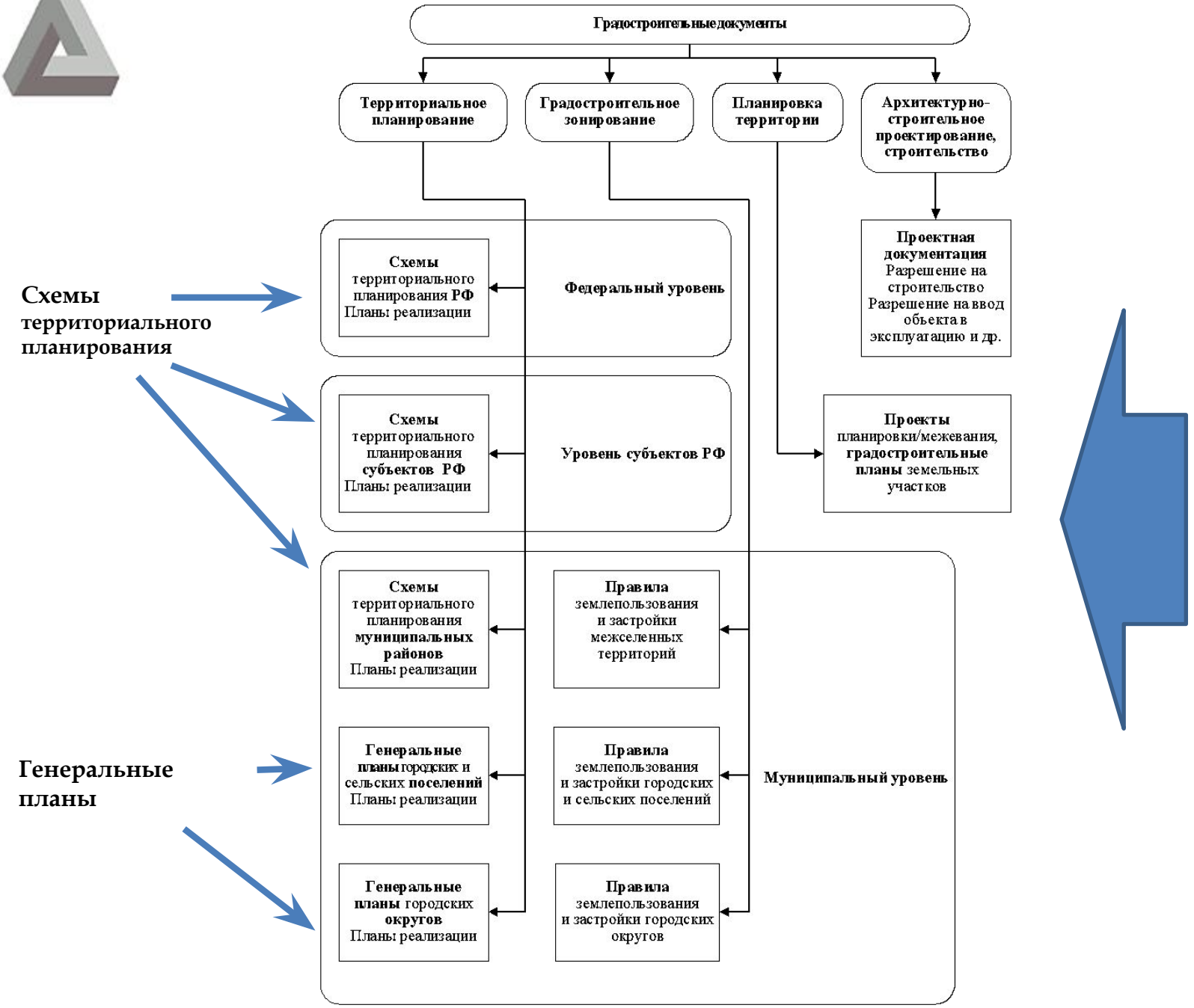
Градостроительный Кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 года № 73-ФЗ

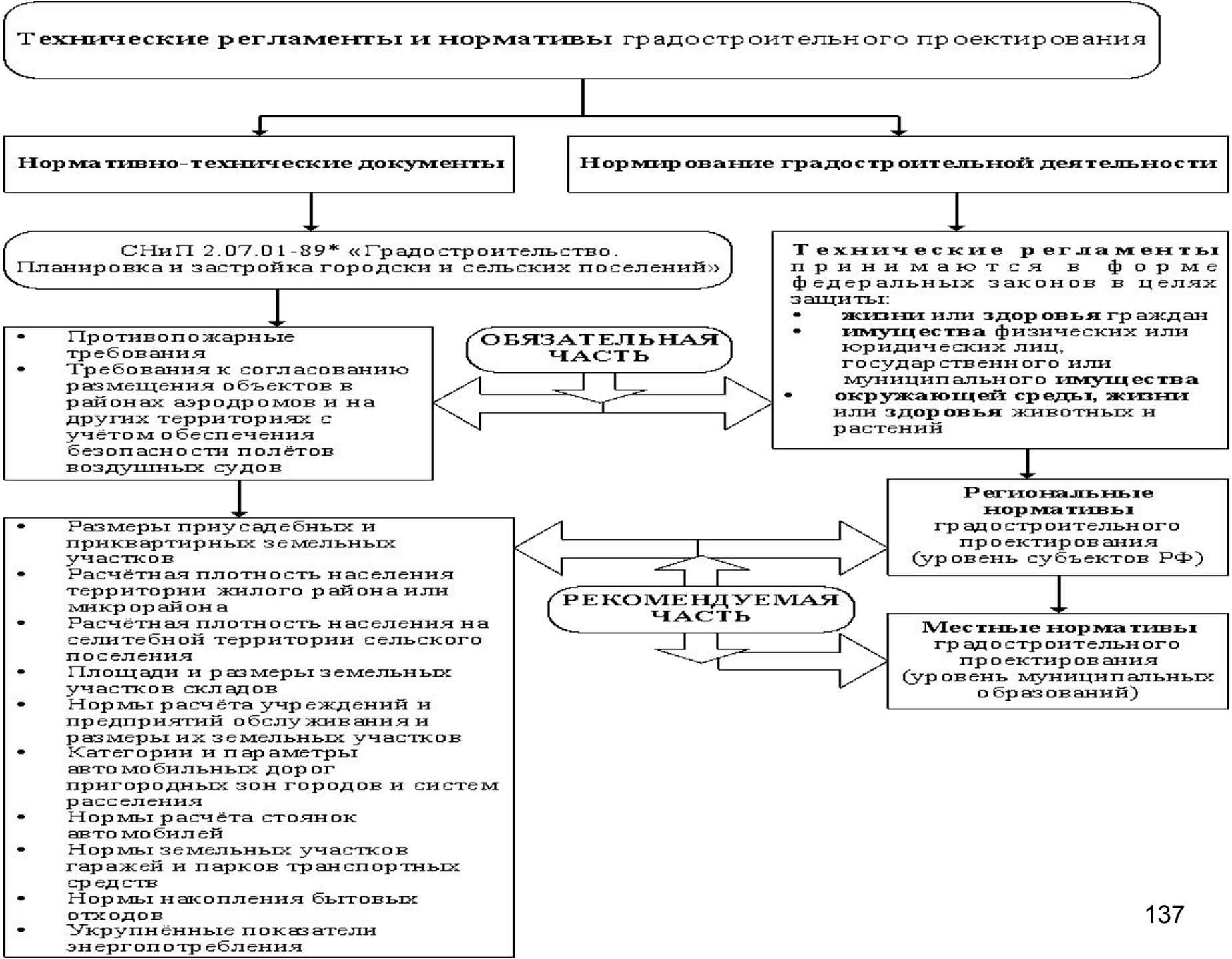
- **Государственные интересы** - это интересы Российской Федерации и субъектов Федерации в обеспечении условий для устойчивого развития поселений и межселенных территорий, функционирования государственных систем инженерной и транспортной инфраструктур, охраны государственных объектов историко-культурного и природного наследия, территорий традиционного проживания малочисленных народов.
- **Общественные интересы** - это интересы населения городских и сельских поселений в обеспечении благоприятных условий проживания, ограничения вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур поселений, сохранения территорий объектов историко-культурного и природного наследия.
- **Частные интересы** - это интересы граждан и юридических лиц в связи с осуществлением градостроительной деятельности на принадлежащих им земельных участках.

Градостроительный кодекс Российской Федерации № 190-ФЗ от 29 декабря 2004

- Ввёл в правовое поле документацию территориального планирования;
- Закрепил за ней статус правовых актов;
- Признал документацию по планировке территории обязательной составляющей процесса оборота земли и недвижимости в городах


Предмет градостроительного законодательства
Градостроительная деятельность
1. Территориальное планирование - планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий
2. Градостроительное зонирование - зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов
3. Планировка территории - действия по упорядочению и созданию условий для развития территории, осуществляемые путем подготовки и реализации решений документации по планировке территории, содержащей характеристики и параметры её планируемого развития, а также фиксированные границы регулирования землепользования и застройки, в том числе, в виде красных линий, границ земельных участков, границ зон планируемого размещения объектов, границ зон действия публичных сервитутов
4. Архитектурно-строительное проектирование - деятельность по развитию территорий, осуществляемая путём подготовки проектной документации применительно к объектам капитального строительства и их частям, строящимся, реконструируемым в границах принадлежащего застройщику земельного участка, а также в случаях проведения капитального ремонта объектов капитального строительства, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов
5. Строительство - создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства)
6. Реконструкция - изменение параметров объектов капитального строительства, их частей (количества помещений, высоты, количества этажей (далее - этажность), площади, показателей производственной мощности, объема) и качества инженерно-технического обеспечения


Градостроительные документы
Территориальное планирование
Градостроительное зонирование
Планировка территории
Архитектурно-строительное проектирование, строительство
Схемы территориального планирования РФ Планы реализации
Федеральный уровень
Проектная документация Разрешение на строительство Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию и др.
Схемы территориального планирования субъектов РФ Планы реализации
Уровень субъектов РФ
Проекты планировки/межевания, градостроительные планы земельных участков
Схемы территориального планирования муниципальных районов Планы реализации
Правила землепользования и застройки межселенных территорий
Генеральные планы городских и сельских поселений Планы реализации
Правила землепользования и застройки городских и сельских поселений
Муниципальный уровень
Генеральные планы городских округов Планы реализации
Правила землепользования и застройки городских округов
Схемы территориального планирования
Генеральные планы
Градостроительные документы


Технические регламенты и нормативы градостроительного проектирования
Нормативно-технические документы
Нормирование градостроительной деятельности
СНиП 2.07.01-89* «Градостроительство. Планировка и застройка городски и сельских поселений»
Технические регламенты принимаются в форме федеральных законов в целях защиты:
• жизни или здоровья граждан
• имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества
• окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений
ОБЯЗАТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ
• Противопожарные требования
• Требования к согласованию размещения объектов в районах аэродромов и на других территориях с учётом обеспечения безопасности полётов воздушных судов
Региональные нормативы градостроительного проектирования (уровень субъектов РФ)
РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЧАСТЬ
Местные нормативы градостроительного проектирования (уровень муниципальных образований)
• Размеры приусадебных и приквартирных земельных участков
• Расчётная плотность населения территории жилого района или микрорайона
• Расчётная плотность населения на селитебной территории сельского поселения
• Площади и размеры земельных участков складов
• Нормы расчёта учреждений и предприятий обслуживания и размеры их земельных участков
• Категории и параметры автомобильных дорог пригородных зон городов и систем расселения
• Нормы расчёта стоянок автомобилей
• Нормы земельных участков гаражей и парков транспортных средств
• Нормы накопления бытовых отходов
• Укрупнённые показатели энергопотребления

Программно-целевые методы

Последняя новация

Публичные планы деятельности федеральных органов исполнительной власти

Программно-целевые методы

Данные сведения основаны на информации, размещенной на портале Правительства России 27 июня 2013 18:00 http://government.ru/news/2670

«По поручению Президента, с учётом указов (Указы Президента России от 7 мая 2012 года №№596–606), все федеральные органы исполнительной власти должны представить планы деятельности на пять лет, чётко сформулировать, как они видят основные направления работы, определить конкретные показатели, по которым можно будет судить о результатах этой работы, и тех, кто несёт ответственность за достижение этих целей. Важно, чтобы люди знали, чем занимаются министерства и ведомства, какие конкретно вопросы решают. Это имеет значение и для диалога власти с обществом, и, с другой стороны, для более чёткого понимания того, в какие конкретно структуры обращаться для достижения той или иной задачи».

Программно-целевые методы

1. План Министерства внутренних дел Российской Федерации
2. План Министерства здравоохранения Российской Федерации
3. План Министерства культуры Российской Федерации
4. План Министерства обороны Российской Федерации
5. План Министерства образования и науки Российской Федерации
6. План Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации
7. План Министерства промышленности и торговли Российской Федерации
8. План Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
9. План Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока
10. План Министерства регионального развития Российской Федерации
11. План Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации
12. План Министерства сельского хозяйства Российской Федерации
13. План Министерства спорта Российской Федерации
14. План Министерства транспорта Российской Федерации
15. План Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации
16. План Министерства финансов Российской Федерации
17. План Министерства экономического развития Российской Федерации
18. План Министерства энергетики Российской Федерации
19. План Федеральной антимонопольной службы
20. План Федеральной службы государственной статистики
21. План Федеральной миграционной службы
22. План Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека
23. План Федеральной службы по оборонному заказу
24. План Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка
25. План Федеральной таможенной службы
26. План Федеральной службы по тарифам
27. План Федеральной службы по финансовым рынкам
28. План Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору
29. План Федерального космического агентства
30. План Федерального агентства по обустройству государственной границы Российской Федерации

Программно-целевые методы

Никаких методических указаний, рекомендаций, порядков или правил их разработки нашел (кто найдет - тот…..)

- План деятельности Минэкономики РФ
  http://economy.gov.ru/minec/main
- План деятельности Минфина РФ
  http://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=23358

Программно-целевые методы

- **Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти**

УТВЕРЖДЕНЫ
протоколом заочного голосования
Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства
от "26" декабря 2013 г. № АМ-П36-89пр

- **О ПОРЯДКЕ РАЗРАБОТКИ, КОРРЕКТИРОВКИ, ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МОНИТОРИНГА И КОНТРОЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПЛАНОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, РУКОВОДСТВО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ КОТОРЫХ ОСУЩЕСТВЛЯЕТ ПРАВИТЕЛЬСТВО РФ**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ от 26 декабря 2015 г. N 1449

План деятельности Министерства _____ РФ на 2013-2018 годы

Цель деятельности Правительства Российской Федерации (в том числе исполнение поручений, содержащихся в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596-606)	**Дата ключевого события**						**Ответственный за достижение цели (заместитель Министра директор департамента)**
Цель 1. …	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Иванов
Направление 1.1……..	__кв.						
Ключевое событие 1.1.1……							
…….							
Цель 2. …							
Направление 2.1…….							

Самое простое домашнее задание:

Каждый находит самостоятельно план деятельности своего министерства, изучает его и записывает на флешку.

На занятии запускает на экран и в течение

5-ти минуты комментирует.

(172-фз)

Программно-целевые методы