

Применение программно-целевых методов бюджетного планирования в Федеральном казначействе: опыт и перспективы



На протяжении семи лет Казначейство России ежегодно составляет Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федерального казначейства на среднесрочную перспективу. О процессе и нюансах формирования данного документа рассказывает **Ольга Геннадьевна ВОРОНОВСКАЯ**, начальник Отдела анализа и контроля программно-целевой деятельности Управления внутреннего контроля (аудита) и оценки эффективности деятельности Федерального казначейства.

период 2011–2013 годов) в седьмой раз. Часть информации из Доклада Федерального казначейства используется в Докладе о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов РФ, который в свою очередь представляется в Правительство РФ и используется для подготовки Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ.

Нормативно-правовая база и содержание Доклада

Подготовка Доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования регламентируется двумя основными документами:

- Положением о Докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, утвержденным постановлением Правитель-

ства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»;

- постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период».

Первый документ определяет цель подготовки Доклада, а также устанавливает основные принципы, правила подготовки и структуру Докладов субъектов бюджетного планирования. Во втором документе конкретизированы сроки представления Доклада субъектами бюджетного планирования в Правительственную комиссию по оценке результативности деятельности федеральных и территориальных органов исполнительной власти, а также в Министерство финансов, Министерство экономиче-

Программно-целевые методы бюджетного планирования начали применяться в органах исполнительной власти Российской Федерации с 2004 года с использованием механизма подготовки Докладов о результатах и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу. Первый Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федерального казначейства (далее — Доклад) был разработан Казначейством России в том же 2004 году и охватывал трехлетний плановый период 2005–2007 годов. В 2010 году Федеральное казначейство представило Доклад (охватывающий плановый

ского развития и Министерство регионального развития РФ.

Федеральное казначейство представляет свой Доклад в Минфин России в сроки согласно запросам министерства. Эти сроки не утверждены нормативно-правовыми актами и зависят от сроков, утвержденных постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 1010 для представления Доклада Минфина России как субъекта бюджетного планирования в Правительство РФ. По опыту предыдущих лет в срок до 20 марта Казначейство России готовит проект Доклада, включающий только цели, задачи и показатели деятельности Федерального казначейства. Проект Доклада, представляемый к 5 июля, и уточненный проект Доклада (к 20 октября) соответствуют полной структуре Доклада:

- **Раздел 1** «Цели, задачи и показатели деятельности»;
- **Раздел 2** «Расходные обязательства и формирование доходов»;
- **Раздел 3** «Краткая характеристика бюджетных целевых программ и непрограммной деятельности Федерального казначейства»;
- **Раздел 4** «Распределение расходов по целям, задачам и программам»;
- **Раздел 5** «Результативность бюджетных расходов».

В первом разделе «Цели, задачи и показатели деятельности» Доклада формируются стратегические цели ведомства, которые должны обладать:

- специфичностью (соответствие области компетенции Федерального казначейства);
- измеримостью (достижение цели можно проверить с помощью количественных индикаторов);
- релевантностью (должна быть четкая связь с основной деятельностью);
- достижимостью (цели должны быть потенциально достижимыми).

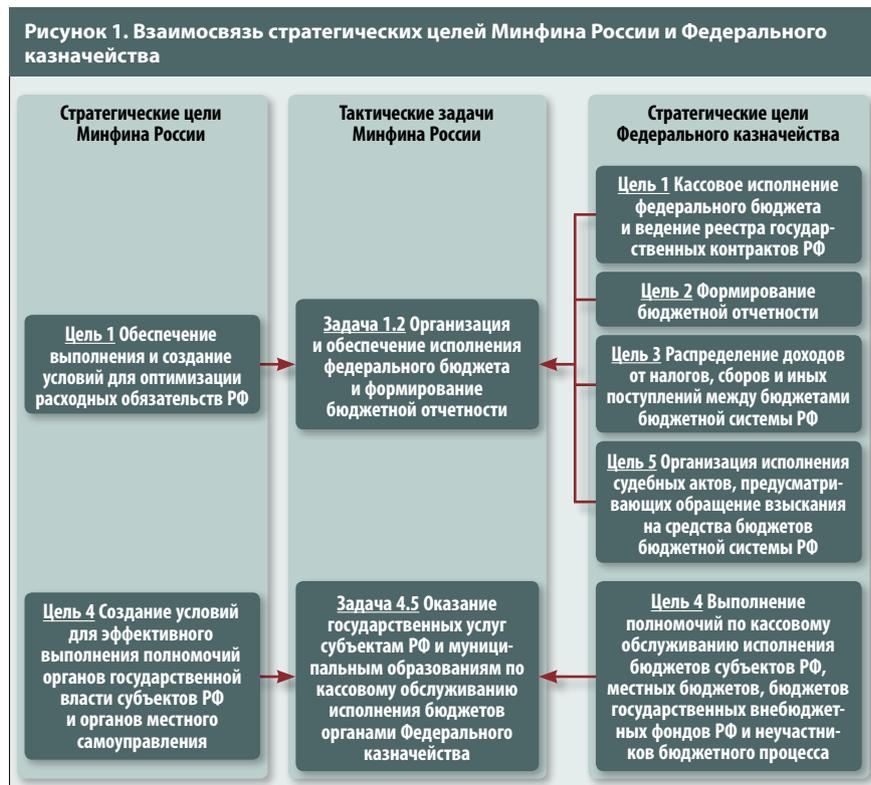
Стратегические цели Федерального казначейства отражают полномочия ведомства, определенные Положением о Федеральном казначействе



(утвержденном постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703), и служат достижению целей и решению задач Минфина России (см. рис. 1).

После определения стратегических целей формулируются тактические задачи Федерального казначейства, призванные обеспечить достижение целей. Задачи конкретизируют отдельные направления достижения

целей, а совокупность тактических задач охватывает все направления деятельности для достижения стратегических целей. Для каждой задачи приводятся значения основных показателей деятельности Федерального казначейства, характеризующих степень решения задачи в пятилетнем отчетном периоде, а также целевые значения показателей на три года планового периода. В Докладе →



о результатах и основных направлениях деятельности Федерального казначейства на 2011–2013 годы приведены значения показателей деятельности ведомства за восемь лет:

- фактические значения показателей деятельности за 2006–2010 годы;
- целевые значения показателей на 2011–2013 годы.

Во втором разделе доклада «Расходные обязательства и формирование доходов» приводятся сведения об общем объеме исполняемых расходных обязательств ведомства и производится анализ изменения их структуры за три года: отчетный, текущий и плановый. Далее приводятся данные о фактических и планируемых объемах администрируемых Федеральным казначейством доходов федерального бюджета. Оценка платежей в федеральный бюджет, администрируемых ведомством, приводится за четыре года отчетного периода, включая текущий год, а также за три года планового периода.

В третьем разделе Доклада раскрывается краткая характеристика бюджетных целевых программ и непрограммной деятельности Федерального казначейства. Для достижения стратегических целей и решения тактических задач, стоящих перед Федеральным казначейством в 2011–2013 годах, реализуется семь бюджетных целевых программ:

- 1 кассовое исполнение федерального бюджета;
- 2 обеспечение выполнения государственной функции по ведению реестра государственных контрактов;
- 3 формирование и представление бюджетной отчетности;
- 4 распределение доходов от налогов, сборов и иных поступлений между бюджетами бюджетной системы РФ;
- 5 кассовое обслуживание и осуществление отдельных функций по организации исполнения бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ;
- 6 создание единой информационной, телекоммуникационной системы органов Федерального казначейства;

7 организация исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ.

Кроме того, в Докладе справочно представлена программа «Развитие системы электронного документооборота органов Федерального казначейства с главными распорядителями, распорядителями, получателями бюджетных средств, администраторами поступлений, финансовыми органами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации», реализация которой закончилась в 2008 году.

Каждая программа представлена в Докладе по следующему плану:

- статус программы (все программы Федерального казначейства имеют статус ведомственных целевых программ, выделяемых в аналитических целях);
- указание цели Федерального казначейства, достижение которой обеспечивает реализация программы;
- срок реализации программы (шесть программ реализуется на постоянной основе, реализация одной закончилась в 2008 году, одна программа реализуется с 2000 по 2012 год);
- цели программы;
- основные мероприятия программы;
- основные расходы на осуществление программы;
- основные показатели результатов программы.

После краткой характеристики программ в четвертом разделе Доклада приводится распределение расходов Федерального казначейства по целям и программам, реализация которых направлена на достижение соответствующих целей. Распределение расходов представляется за отчетный период, включая текущий год (2006–2010 годы), и на плановый период (2011–2013 годы) в абсолютном и относительном выражении расходов в каждом году по целям и программам, обеспечивающим их достижение. Также приводится абсолютное и относительное выражение рас-

ходов Федерального казначейства на непрограммную деятельность за каждый год.

В пятом разделе Доклада «Результативность бюджетных расходов» производится сопоставление показателей затрат и результатов деятельности Федерального казначейства, дается оценка результативности и формулируются предложения к перечню мероприятий, направленных на ее повышение.

Ожидаемые изменения

В настоящее время готовится постановление Правительства РФ «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам совершенствования процесса программно-целевого планирования в федеральных органах исполнительной власти» (далее — Постановление). Проектом Постановления планируется утвердить новую редакцию Положения о Докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, утвержденного постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (далее — Положение о Докладах). Новая редакция Положения о Докладах призвана исключить дублирование информации, отражаемой как в Докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, так и в докладах, ежегодно разрабатываемых к заседаниям итоговой коллегии федерального органа исполнительной власти, обеспечить взаимную интеграцию этих двух документов, а также повысить качество стратегического планирования на ведомственном уровне.

Проект Постановления предусматривает изменение порядка представления Докладов о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти, в частности, уменьшение количества этапов формирования Доклада. С момента вступления

в силу Постановления Доклад Федерального казначейства будет представляться один раз в год к итоговой коллегии Федерального казначейства, проводимой в I квартале каждого года с целью подведения итогов деятельности ведомства за прошедший год и определения целей и задач на текущий год и плановый период. Рассмотренный на итоговой коллегии Доклад Федерального казначейства в десятидневный срок подлежит направлению в Минэкономразвития России и Минфин России для проведения оценки эффективности и результативности деятельности ведомства, а также эффективности расходования бюджетных средств.

Формат Доклада планируется упростить, изменив его структуру:

- **Раздел 1** «Основные результаты деятельности в отчетном году»;
- **Раздел 2** «Основные направления деятельности на среднесрочную перспективу».

В приложениях будет приведена следующая информация уточняющего характера:

- показатели достижения целей и решения задач государственных программ (подпрограмм государственных программ), реализуемых Федеральным казначейством;

- результаты реализации основных мероприятий государственных программ;
- распределение ассигнований федерального бюджета по государственным программам и непрограммной части расходов.

Стратегически цели, тактические задачи и направления деятельности Федерального казначейства будут по-прежнему определяться на среднесрочный период три года. Оценка результатов и основные направления деятельности Казначейства России будут приведены в разрезе целей, задач и основных мероприятий государственных программ. В соответствии с Перечнем государственных программ РФ, утвержденным распоряжением Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р, Федеральное казначейство является соисполнителем трех государственных программ Российской Федерации. При этом основная государственная программа, охватывающая функциональную деятельность Федерального казначейства, — программа «Управление государственными финансами и государственным долгом», ответственным исполнителем по которой является Министерство финансов РФ. В рамках этой государственной программы Министерство финансов РФ — ответственный исполнитель програм-

мы и Федеральное казначейство — соисполнитель программы в 2011 году должны разработать подпрограмму «Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

Следует отметить, что система целевых бюджетных программ Федерального казначейства, выделяемых в аналитических целях, сформированная в процессе подготовки Докладов о результатах и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу начиная с 2004 года, в процессе разработки государственной программы будет усовершенствована и найдет свое отражение в создаваемой системе основных мероприятий подпрограммы государственной программы.

Опыт, полученный Федеральным казначейством при разработке и реализации аналитических бюджетных целевых программ, а также при создании системы управленческого учета, обеспечивающей аналитическое распределение расходов Федерального казначейства по этим программам, послужит основой для разработки подпрограммы «Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» государственной программы «Управление государственными финансами и государственным долгом». ●