

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА ПРИМЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ «УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ»

Н. В. Тулинова

Счетная палата Российской Федерации

Поступила в редакцию 31 января 2014 г.

Аннотация: в результате проведенной Правительством Российской Федерации в 2010–2013 гг. масштабной бюджетной реформы бюджет страны на 2014 г. и плановый период 2015–2016 гг. впервые состоит преимущественно из государственных программ, в ходе реализации которых система государственного управления неизбежно сталкивается с новыми вызовами. В статье рассмотрены основные проблемы, возникающие при переходе от постатейного к программно-целевому методу проектирования и исполнения федерального бюджета на примере государственной программы «Управление федеральным имуществом».

Ключевые слова: программно-целевой метод бюджетирования, федеральный бюджет, государственная программа, государственная собственность, государственное управление, общественные финансы.

Abstract: as a result of sweeping budget reforms carried out in 2010–2013 by federal government, the 2014 federal budget of the Russian Federation consists of 41 state programs. The emerging program budgeting system gives rise to new challenges for public administrators. The paper deals with some common problems which arise during working out and performing state programs. The main object for research is a program for federal property management.

Key words: program budgeting method, federal budget, state program, state property, public management, public finance.

Государственные программы призваны стать основным инструментом планирования и исполнения бюджета Российской Федерации. Проект федерального бюджета на 2014 г. и плановый период 2015–2016 гг. разработан с преимущественным использованием программно-целевого метода, утверждена 41 программа из 43, входящих в официальный перечень [1]. Однако новая система бюджетирования еще далека от совершенства. В Бюджетном послании от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» президентом отмечены существенные недостатки утвержденных программ и дано поручение об их доработке.

Многие проблемы, возникающие в ходе разработки и реализации программ, носят повторяющийся, системный характер. Рассмотрим их на примере государственной программы «Управление федеральным имуществом», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2013 г. № 191-р [2] (далее – Программа).

Правовые рамки Программы в период ее разработки составляли два документа:

- Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [3] (далее – Порядок);

- действовавшие на тот момент Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации¹ [4] (далее – Методические указания).

В состав Программы входят две подпрограммы: «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» (далее – Подпрограмма) и «Управление государственным материальным резервом», которая содержит сведения, отнесенные к государственной тайне, не подлежит опубликованию и не рассматривается в настоящей статье.

В первую очередь отметим, что состав исполнителей и участников Программы недостаточен для ее эффективной реализации. Ответственным исполнителем Программы является Министерство экономического развития России, соисполнителем – Федеральное агентство по управлению государ-

¹ Методические указания утверждены приказом Министерства экономического развития России от 22 декабря 2010 г. № 670, утратили силу в связи с изданием приказа Минэкономического развития России от 26 декабря 2012 г. № 817.

ственным имуществом (Росимущество). Согласно положениям Порядка, ответственный исполнитель разрабатывает и реализует государственную программу совместно с ее соисполнителями и участниками. Соисполнитель несет ответственность за подпрограмму или федеральную целевую программу, входящую в состав государственной программы; участник отвечает за одно или несколько основных мероприятий, предусмотренных программой.

В соответствии с действующим законодательством Управление делами Президента Российской Федерации, Министерство обороны России, Российская академия наук и некоторые государственные корпорации осуществляют полномочия собственника в отношении значительной части федерального имущества. Это означает, что фактическое управление таким имуществом без их активного участия невозможно. Несмотря на данное обстоятельство, в состав соисполнителей или участников Программы они не включены.

Как указано в приложении к Программе, для эффективного осуществления мер правового регулирования в сфере управления государственным имуществом необходимо участие Министерства финансов России, Федеральной антимонопольной службы России, Министерства промышленности и торговли России и других органов государственной власти. При этом ни один из них также не является участником или соисполнителем Программы. Следовательно, формальные основания для привлечения их к реализации Программы отсутствуют.

Существенно нарушены требования Методических указаний, предъявляемые к постановке цели государственной программы. Так, цель должна обладать свойством конкретности, т.е. не допускать нечетких формулировок, произвольного или неоднозначного толкования.

Цель Программы сформулирована следующим образом: «Создание условий для эффективного управления федеральным имуществом, необходимым для выполнения государственных функций органами власти Российской Федерации, и отчуждения федерального имущества, востребованного в коммерческом обороте». Нетрудно заметить, что формулировка цели недостаточно конкретна. Программа не содержит пояснений, какие именно условия необходимы для эффективного управления федеральным имуществом и его отчуждения. В этой связи представляется затруднительным проведение независимой проверки степени достижения цели, что нарушает требования Методических указаний о ее измеримости.

Формирование государственных программ осуществляется на основе долгосрочных целей социально-экономического развития страны и положений основных стратегических документов государственного планирования. Основные стратегические направления развития экономики были учтены при разработке Программы. Тем не менее **наблюдается некоторая несогласованность целей и задач Программы с положениями документов государственного планирования.**

Так, Указом Президента от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» предусмотрен выход государства из капитала компаний «несырьевого сектора», не относящихся к субъектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса, до 2016 г. В целом можно утверждать, что Программа направлена на «разгосударствление» экономики, однако задачи и индикаторы, позволяющие проверить достижение данной стратегической цели в установленный срок, отсутствуют.

Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. предполагает сохранение в государственной собственности инфраструктурных объектов, обеспечивающих целостность экономического пространства страны (ОАО «ФСК ЕЭС», ОАО «Газпром», ОАО «РЖД»), а также объектов военно-промышленного комплекса, обеспечивающих независимость вооруженных сил в поставках боевой техники и вооружения. Вместе с тем в цели и задачи Программы не входит, например, формирование перечня таких инфраструктурных объектов и объектов военно-промышленного комплекса или определение критериев отнесения объектов к данным категориям. Следовательно, рассматриваемая стратегическая цель не нашла своего отражения в Программе.

Проведенный анализ выявил, что **целевые показатели недостаточно качественно характеризуют решение задач Подпрограммы и Программы в целом.** Программа содержит 5 задач и 13 целевых показателей и индикаторов, один из которых состоит из 4 подпунктов. Подпрограмма содержит 25 задач и те же самые 13 показателей. Для обеспечения эффективной реализации Программы и возможности проведения достоверной оценки ее эффективности целевые показатели и индикаторы Программы должны явно и непосредственно характеризовать решение поставленных задач и достижение целей (п. 27, 41 Методических указаний).

Рассмотрим результаты сопоставления задач и показателей Программы (табл. 1). В табл. 1 даны краткие названия показателей, полные названия приведены в тексте Программы.

Задачи и индикаторы Программы

Задачи Программы	Целевые показатели (индикаторы)
Определение целей управления объектами федерального имущества	1. Доля объектов управления федерального имущества, для которых определена целевая функция, в том числе: – ФГУП ² ; – компании с государственным участием; – объекты казны Российской Федерации; – ФГУ ³
Достижение оптимального состава и структуры федерального имущества путем сокращения доли государства в экономике, а также оптимизация состава федеральных организаций, действующих в конкурентных отраслях экономики	2. Процент ежегодного сокращения количества акционерных обществ с государственным участием. 3. Процент ежегодного сокращения количества ФГУП. 4. Продажи крупных объектов через публичное предложение акций
Повышение эффективности модели управления компаниями с государственным участием, действенное управление объектами федерального имущества, закрепленными за федеральными организациями, находящимися в федеральной собственности земельными участками, а также имуществом, составляющим государственную казну Российской Федерации	5. Процент выполнения плана по доходам федерального бюджета от управления и распоряжения федеральным имуществом, за исключением доходов от приватизации. 6. Доля государственных служащих в органах управления и контроля акционерных обществ с государственным участием. 7. Процент сокращения площади земельных участков казны Российской Федерации, не вовлеченных в хозяйственный оборот, по отношению к 2012 г. 8. Процент сокращения количества объектов имущества казны Российской Федерации (без учета земельных участков) по отношению к 2012 г.
Обеспечение контроля за управлением федеральным имуществом, обеспечение снижения вероятности недостижения поставленных целей и задач, а также минимизации возможных потерь, вызванных реализацией неблагоприятных событий и обстоятельств	Индикатор отсутствует
Обеспечение учета и мониторинга федерального имущества путем развертывания единой системы учета и управления федеральным имуществом, обеспечивающей механизмы сбора, консолидации и представления информации для принятия и анализа эффективности управленческих решений в отношении объектов федерального имущества	9. Доля объектов, учтенных в реестре федерального имущества, от общего числа подлежащих к учету объектов. 10. Доля государственных услуг Росимущества, переведенных на оказание в электронном виде. 11. Доля электронного юридически значимого документооборота между Росимуществом и государственными организациями. 12. Доля государственных организаций со 100%-ной долей Российской Федерации, интегрированных в ФГИАС ЕСУГИ ⁴ . 13. Доля государственных организаций с долей Российской Федерации менее 100 %, интегрированных в ФГИАС ЕСУГИ

Из проведенного сопоставления следует, что задача № 4 Программы не имеет соответствующего индикатора, что противоречит положениям Методических указаний.

Кроме того, в разделе 1 текстовой части Программы указано, что одним из ключевых показателей достижения целей государственной политики по управлению федеральным имуществом является отсутствие ФГУП, основанных на праве хозяйственного ведения, к 2018 г. Вместе с тем прогноз-

ные значения показателя № 3 «Процент ежегодного сокращения количества ФГУП», представленные в приложении к Программе, не предусматривают отсутствие ФГУП к 2018 г.

² Федеральные государственные унитарные предприятия.

³ Федеральные государственные учреждения.

⁴ Федеральная государственная информационно-аналитическая система «Единая система управления государственным имуществом».

Показатель № 4 «Продажи крупных объектов через публичное предложение акций» зафиксирован на уровне 4 продажи ежегодно из числа объектов, предусмотренных к продаже решениями президента и/или правительства. Существует риск недостижения целевого значения показателя в силу непринятия президентом и правительством соответствующих решений, т.е. в силу обстоятельств, не зависящих от действий ответственного исполнителя и соисполнителя Программы.

Показатель № 5 «Процент выполнения плана по доходам федерального бюджета от управления и распоряжения федеральным имуществом, за исключением доходов от приватизации» отражает соблюдение бюджетного законодательства и зафиксирован на уровне 100 % на весь период реализации Программы. Однако наименование доходов, упомянутых в показателе, не соответствует действующей бюджетной классификации, что не позволит однозначно определить источник информации для проверки расчета значения показателя. В настоящее время в соответствии со ст. 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации существует вид доходов «доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности».

Значение показателя № 9 «Доля объектов, учтенных в реестре федерального имущества» стабилизируется на 80 % ежегодно, начиная с 2014 г. Заметим, что обоснование невозможности достижения значения показателя в 100 % в Программе не представлено.

Формулировки показателей № 12 и 13 (доли государственных организаций, интегрированных в ФГИАС ЕСУГИ) не позволяют однозначно идентифицировать организации, которые должны учитываться при расчете, поскольку понятие «государственные организации» не расшифровано. В Программе (раздел 1 текстовой части) используются понятия:

- «компании с государственным участием» – хозяйственные общества, акции (доли) в уставном капитале которых находятся в федеральной собственности (вне зависимости от величины);

- «федеральные организации» – федеральные государственные унитарные предприятия, федеральные казенные предприятия, федеральные государственные учреждения, иные организации, которым предоставлены полномочия по управлению федеральным имуществом.

Таким образом, представляется затруднительным определить, какие именно организации под-

лежат включению в расчет двух указанных показателей.

В результате проведенного анализа также **выявлена недостаточная согласованность задач и целевых показателей Подпрограммы**. Результаты сопоставления задач и показателей Подпрограммы приведены в табл. 2, нумерация дана в соответствии с паспортом Подпрограммы.

Проведенный анализ демонстрирует, что 64 % задач, поставленных в Подпрограмме (16 задач из 25), не имеют соответствующих целевых показателей (индикаторов), что противоречит положениям Порядка и Методических указаний и существенно затрудняет оценку эффективности реализации Подпрограммы.

Кроме того, некоторые показатели косвенно характеризуют решение поставленных задач, т.е. не отвечают требованиям Методических указаний. Так, показатель № 6 «Доля государственных служащих в органах управления и контроля акционерных обществ с государственным участием» не в полной мере отражает решение задачи № 9 «Повышение эффективности управления компаниями с государственным участием».

Показатель № 5 «Процент выполнения плана по доходам федерального бюджета от управления и распоряжения федеральным имуществом, за исключением доходов от приватизации» в явном виде не характеризует решение ни одной из поставленных в Подпрограмме задач.

Показатели № 12 и 13 (доли государственных организаций, системы бухгалтерского и налогового учета которых полностью интегрированы в ФГИАС ЕСУГИ) не являются достаточными для характеристики решения задачи № 10 «Повышение качества корпоративного управления хозяйственными обществами, акции (доля) в уставных капиталах которых находятся в федеральной собственности».

Таким образом, в нарушение требований Методических указаний целевые показатели (индикаторы) Подпрограммы не отвечают требованию достоверности (способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки Подпрограммы). Следовательно, они не позволяют достоверно оценить эффективность реализации Подпрограммы и Программы в целом.

Анализ Программы также показал, что **методы расчета 9 из 13 целевых показателей Программы отсутствуют**.

Задачи и индикаторы Подпрограммы

Задачи Подпрограммы	Целевые показатели (индикаторы)
1	2
Сопоставление объектов федерального имущества с задачами и интересами Российской Федерации как публично-правового образования, в том числе полномочиями, которые возложены на органы государственные власти Российской Федерации в рамках установленной компетенции	1. Доля объектов управления федерального имущества, для которых определена целевая функция, в том числе: – ФГУП; – компании с государственным участием; – объекты казны Российской Федерации; – ФГУ
Формирование действенной системы управления федеральным имуществом, предусматривающей достижение определенных целей управления путем реализации соответствующих «дорожных карт»	Индикатор отсутствует
Формирование действенной системы определения структурного состава федерального имущества как бизнес-единицы («бизнес, а не здание») и последовательности разгосударствления объектов федерального имущества	Индикатор отсутствует
Переход от продажи отдельного имущества к продаже «бизнес-единиц»	Индикатор отсутствует
Повышение эффективности продажи акций крупных компаний с государственным участием с целью создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики	4. Продажи крупных объектов через публичное предложение акций
Совершенствование мер вовлечения объектов в коммерческий оборот, инструментов приватизации, а также методов контроля за ее реализацией	2. Процент ежегодного сокращения количества акционерных обществ с государственным участием
Совершенствование нормативно-правового регулирования подготовки и продажи государственного имущества	Индикатор отсутствует
Поэтапное сокращение количества ФГУП, основанных на праве хозяйственного ведения, а также оптимизации состава иных федеральных организаций	3. Процент ежегодного сокращения количества ФГУП
Повышение эффективности управления компаниями с государственным участием	6. Доля государственных служащих в органах управления и контроля акционерных обществ с государственным участием
Повышение качества корпоративного управления хозяйственными обществами, акции (доля) в уставных капиталах которых находятся в федеральной собственности	12. Доля государственных организаций со 100 % долей Российской Федерации, интегрированных в ФГИАС ЕСУГИ 13. Доля государственных организаций с долей Российской Федерации менее 100 %, интегрированных в ФГИАС ЕСУГИ
Повышение эффективности деятельности вертикально-интегрированных структур и холдингов	Индикатор отсутствует
Совершенствование механизмов реализации прав Российской Федерации как акционера	Индикатор отсутствует
Обеспечение эффективного управления, целевого использования и сохранности объектов федерального имущества	Индикатор отсутствует
Обеспечение минимизации количества объектов, составляющих государственную казну Российской Федерации	7. Процент сокращения площади земельных участков казны Российской Федерации, не вовлеченных в хозяйственный оборот, по отношению к 2012 г. 8. Процент сокращения количества объектов казны Российской Федерации (без учета земельных участков) по отношению к 2012 г.

1	2
Обеспечение имущественной основы деятельности федеральных органов государственной власти, а также иных организаций в случаях, установленных нормативными правовыми актами	Индикатор отсутствует
Обеспечение рационального, эффективного использования находящихся в федеральной собственности земельных участков и максимизации доходности	Индикатор отсутствует
Повышение ответственности субъектов управления за нарушение порядка управления объектами федерального имущества, представления отчетности, а также достижение установленных показателей деятельности	Индикатор отсутствует
Формирование и развитие целостной системы мотивации и ответственности всех участников процесса управления федеральным имуществом	Индикатор отсутствует
Внедрение практики оценки эффективности деятельности федеральных органов власти, на которые возложены полномочия по управлению федеральным имуществом	Индикатор отсутствует
Усиление мониторинга и расширение форм контроля за управлением и использованием федерального имущества, достижением установленных показателей деятельности	Индикатор отсутствует
Повышение эффективности учета федерального имущества через определение состава и уровня детализации объектов учета	Индикатор отсутствует
Формирование и развертывание системы учета и управления федеральным имуществом	9. Доля объектов, учтенных в реестре федерального имущества, от общего числа подлежащих к учету объектов 11. Доля электронного юридически значимого документооборота между Росимуществом и государственными организациями
Формирование системы управления и хранения документов (библиотеки управленческих решений) в сфере управления федеральным имуществом	Индикатор отсутствует
Формирование системы статистического наблюдения за сферой управления федеральным имуществом в целях получения информации о структурных изменениях, а также для оценки эффективности управления федеральным имуществом в режиме постоянного мониторинга	Индикатор отсутствует
Формирование новых каналов взаимодействия субъектов управления федеральным имуществом, потенциальных инвесторов и общественности	10. Доля государственных услуг Росимущества, переведенных на оказание в электронном виде

В соответствии с требованиями Порядка в перечень целевых индикаторов и показателей государственной программы подлежат включению показатели, значения которых удовлетворяют одному из следующих условий:

а) рассчитываются по методикам, принятым международными организациями;

б) определяются на основе данных государственного статистического наблюдения;

в) рассчитываются по методикам, включенным в состав государственной программы.

Программа содержит 13 целевых индикаторов и показателей. В приложении к Программе приведены алгоритмы расчета 4 индикаторов, подлежащих включению в Федеральный план статистических работ:

- процент ежегодного сокращения количества акционерных обществ с государственным участием (показатель 2);

- процент ежегодного сокращения количества ФГУП (показатель 3);
- процент сокращения площади земельных участков государственной казны, не вовлеченных в хозяйственный оборот, по отношению к 2012 г. (показатель 7);
- процент сокращения количества объектов имущества казны (без учета земельных участков) по отношению к 2012 г. (показатель 8).

Методики расчета остальных показателей в Программе отсутствуют, ссылок на международные методики расчета также не дано. Таким образом, Программа не содержит никаких сведений о

методах расчета значений 9 из 13 целевых индикаторов, что делает практически невозможным анализ хода реализации Программы.

Программа содержит 98 основных мероприятий, ожидаемые результаты большинства из которых не подлежат измерению в нарушение п. 5 Методических указаний, что создает риск неэффективной реализации Программы. В Подпрограмме 76 основных мероприятий имеют ожидаемые непосредственные результаты, количественная и качественная оценка которых затруднительна. Примеры трудноизмеримых результатов приведены в табл. 3.

Т а б л и ц а 3

Трудноизмеримые результаты мероприятий Подпрограммы

Основное мероприятие	Ожидаемый непосредственный результат
1.8	Повышение инвестиционной привлекательности госкомпаний; Стимулирование спроса; Проведение структурных преобразований; Привлечение инвестиций в модернизацию и стимулирование развития конкуренции
1.11	Развитие форм государственного контроля за планированием приватизации; Усиление общественного контроля за планированием и реализацией приватизации; Сокращение процедурных ограничений
1.16	Повышение инвестиционной привлекательности объектов; Достижение определенных целей; Повышение качества корпоративного управления; Привлечение инвестиций
1.28	Создание условий для эффективного управления федеральным имуществом; Развитие контроля за управлением и использованием имущества
1.35	Повышение эффективности и прозрачности реализации имущества; Расширение форм контроля за проведением приватизационных процедур
1.38	Повышение качества корпоративного управления госкомпаний; Повышение прозрачности и действенности управления; Развитие инвестиционной привлекательности компаний; Привлечение инвестиций в экономику и развитие конкуренции
1.43	Повышение качества корпоративного управления; Формирование профессиональных управленцев; Повышение уровня управленцев, привлекаемых в органы управления госкомпаний
1.51	Эффективное и целевое использование федерального имущества; Формирование условий по недопущению коррупционных проявлений при управлении федеральным имуществом и потере контроля
1.60	Эффективное вовлечение объектов в оборот; Формирование экономической основы деятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; Минимизация имущества казны Российской Федерации
1.64	Обеспечение рационального, эффективного использования находящихся в федеральной собственности земельных участков; Устранение нарушений при использовании участков

Некоторые основные мероприятия имеют одинаковые ожидаемые непосредственные результаты, что делает невозможной оценку эффективности каждого отдельного мероприятия. Примеры таких мероприятий приведены в табл. 4.

Рассмотренные обстоятельства могут существенно затруднить как процесс реализации Программы, так и последующую оценку ее эффективности.

Финансирование Программы носит крайне неравномерный характер. Паспортом Программы предусмотрено финансирование за счет средств федерального бюджета в размере 30 689 900,1 тыс. рублей на весь период ее реализации (2013–2018 гг.). Сверх этой суммы в Подпрограмме предусмотрено выделение дополнительного финансирования на ее реализацию в размере 19 046 346,36 тыс. рублей. При этом обоснование необходимости в дополни-

Повторяющиеся результаты мероприятий Подпрограммы

Основное мероприятие	Ожидаемый непосредственный результат
1.9, 1.10	Обеспечение планирования вовлечения в оборот крупных активов, долгосрочности и планомерности реализации заявленных целей; Повышение качества корпоративного управления; Привлечение инвестиций в развитие экономики, стимулирование конкуренции; Замещение мерами отраслевого регулирования управления через владение
1.21, 1.22	Повышение эффективности приватизации; Переход от продажи объектов к продаже бизнес-единиц; Повышение привлекательности объектов; Расширение доступа претендентов к продаже; Усиление информационного сопровождения продажи; Повышение действенности системы подготовки и продажи объектов
1.31, 1.32	Повышение эффективности поведения процедур управления и разгосударствления; Формирование действенных механизмов управления
1.39, 1.40	Стимулирование развития конкуренции; Повышение эффективности использования средств компаний
1.48, 1.49	Повышение эффективности качества корпоративного управления; Повышение инвестиционной привлекательности компаний; Привлечение профессиональных управленцев
1.63, 1.64, 1.65	Обеспечение рационального, эффективного использования находящихся в федеральной собственности земельных участков
1.74, 1.75	Повышение эффективности управления имуществом, расположенным за пределами Российской Федерации
1.82, 1.83	Создание условий для непрерывного контроля и текущего мониторинга управления федеральным имуществом

тельном финансировании приведено лишь в объеме 13 820 200 тыс. рублей в части:

– расходов на обеспечение проведения мероприятий по реализации «дорожных карт» по разгосударствлению объектов федерального имущества, предусматривающих проведение мероприятий по повышению инвестиционной привлекательности объектов и стимулированию спроса (основное мероприятие 1.14);

– расходов на обеспечение проведения мероприятий по формированию имущественной основы деятельности федеральных органов государственной власти, а также иных организаций в случаях, установленных нормативными правовыми актами, в том числе путем проведения мероприятий по размещению соответствующих организаций в зданиях, отвечающих современным требованиям к эксплуатации и решению возложенных на органы власти полномочий (основное мероприятие 1.61).

Обоснование необходимости дополнительного финансирования в размере оставшихся 5 226 146 тыс. рублей не представлено.

Приложением к Программе утверждено распределение финансирования основных мероприя-

тий за счет средств федерального бюджета. Финансирование 69 из 98 основных мероприятий не предусмотрено – на весь период реализации по ним утверждены нулевые объемы денежных средств. Никаких пояснений по вопросу источников финансирования данных мероприятий в Программе не дано.

При этом на основное мероприятие 1.98 «Обеспечение реализации мероприятий Госпрограммы» в 2014 г. приходится 82,6 % от общего предельного объема бюджетных ассигнований на реализацию Программы. В 2015 и 2016 г. на указанное основное мероприятие приходится по 82,8 % от общего объема ассигнований.

Таким образом, финансирование Программы в значительной степени сведено к финансированию одного из 98 основных мероприятий. Заметим, что ожидаемый непосредственный результат данного мероприятия – своевременная реализация мероприятий госпрограммы в полном объеме – сформулирован неконкретно, объективной проверке и оценке не поддается. Какие-либо показатели, характеризующие степень реализации мероприятия 98, в Программе отсутствуют.

Отсутствует качественная и количественная оценка приведенных в Подпрограмме рисков ее реализации, к числу которых относятся:

- несовершенство законодательства в сфере управления федеральным имуществом;
- несоответствие состава федерального имущества функциям государства;
- недостаточная эффективность управления федеральным имуществом;
- недостаточное привлечение инвестиций в реальный сектор экономики;
- необеспечение поступлений неналоговых доходов федерального бюджета от управления и продажи федерального бюджета;
- недостаточная координация и взаимодействие федеральных органов исполнительной власти по управлению федеральным имуществом.

В нарушение положений Порядка и Методических указаний Подпрограмма не содержит качественную и количественную оценку данных рисков. Ни для одного риска не определена вероятность его наступления. Не определены факторы рисков и источники их возникновения, не описан характер их влияния на ход и результаты реализации Программы. Предложения по мерам управления рисками носят расплывчатый (неконкретный) характер. Варианты реализации Программы в условиях реализации рисков отсутствуют.

Комплексный анализ Программы выявил отсутствие объективной возможности оценки ее реализации. Пунктом 3 ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрена ежегодная оценка эффективности реализации государственных программ. Результаты данной оценки могут служить основанием для принятия Правительством Российской Федерации решения о необходимости прекращения или об изменении ранее утвержденной государственной программы, в том числе об изменении объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение ее реализации.

Методика оценки Программы (раздел 11 текстовой части Программы) включает три блока:

- а) сопоставление фактических и запланированных значений целевых индикаторов;
- б) сопоставление фактических и плановых объемов финансирования основных мероприятий;
- в) сопоставление ожидаемых и фактических непосредственных результатов основных мероприятий на основании ежегодных планов реализации Программы.

Несмотря на то, что методика формально соответствует требованиям Методических указаний, ее

применение представляется затруднительным вследствие приведенных выше замечаний к Программе, а именно:

- программа не содержит алгоритмов расчета 9 из 13 целевых индикаторов, что делает невозможной проверку достижения их запланированных значений;
- 70 % основных мероприятий имеют нулевое ресурсное обеспечение за счет средств федерального бюджета на весь период реализации Программы, что не позволяет корректно сопоставить фактические и плановые объемы финансирования;
- непосредственные результаты 78 % основных мероприятий не поддаются измерению и объективной оценке степени их достижения.

Таким образом, нарушается основной принцип программно-целевого бюджетирования – четкая и проверяемая взаимосвязь между вложенными бюджетными средствами и полученными результатами.

Проведенный анализ государственной программы «Управление федеральным имуществом» показал, что при ее разработке программно-целевой принцип бюджетирования был реализован не в полной мере. В целях повышения прозрачности и эффективности использования государственных средств необходимо существенно доработать Программу по следующим направлениям.

1. Требуется привести Программу в соответствие с действующими Методическими указаниями, утвержденными приказом Министерства экономического развития России от 26 декабря 2012 г. № 817.

2. Необходима разработка дополнительных показателей (индикаторов), обеспечивающих качественную проверку решения всех задач Подпрограммы и Программы.

3. Программа должна содержать методики расчета всех целевых показателей и индикаторов, позволяющих провести независимую проверку достижения запланированных значений.

4. Целесообразно провести пересмотр и корректировку распределения объемов финансирования между основными мероприятиями Программы.

5. Ожидаемые непосредственные результаты реализации основных мероприятий необходимо доработать, устранив повторяющиеся и нечеткие формулировки.

6. Заявленная необходимость выделения дополнительных средств на реализацию Программы должна быть подробно обоснована.

7. Методика оценки эффективности реализации Программы нуждается в совершенствовании. В настоящее время ни один из трех предусмотренных в ней блоков не может быть корректно рассчитан ввиду рассмотренных недостатков Программы.

8. Учитывая нестабильную макроэкономическую ситуацию, необходимо существенно расширить раздел Программы, посвященный качественной и количественной оценке рисков ее реализации.

В результате доработки по всем перечисленным направлениям Программа может стать эффективным инструментом по созданию в России системы управления государственным имуществом и важным шагом на пути к программному бюджету.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об утверждении Перечня государственных программ Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=145863>

Счетная палата Российской Федерации
Тулинова Н. В., инспектор Счетной палаты
Российской Федерации
E-mail: nadezda.tulinova@gmail.com
Тел.: 8-916-310-48-72

2. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» распоряжение : Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=143054>

3. Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=139966>

4. Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации : приказ Министерства экономического развития РФ от 26 декабря 2012 г. № 817 // Официальный сайт Министерства экономического развития России. – Режим доступа: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/doc20130114_05

Accounts Chamber of the Russian Federation
Tulinova N. V., Inspector of the Accounts Chamber
of the Russian Federation
E-mail: nadezda.tulinova@gmail.com
Tel.: 8-916-310-48-72