

Развитие программного бюджета в России

Впервые в программном формате бюджет на федеральном уровне был сформирован в 2013 году¹.

Основным документом, регламентирующим вопросы формирования, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (далее – госпрограммы) как основного инструмента программного бюджета до 2021 года включительно являлся Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (далее – Порядок № 588). Указанный документ периодически корректировался, в том числе в связи с формированием новых типов структурных элементов в составе госпрограмм.

Так, в 2016 году, с принятием первой редакции Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050) в состав госпрограмм вошли приоритетные проекты (программы); в федеральных государственных органах начали реализовываться ведомственные проекты. Начался постепенный переход на проектные принципы управления. Основная цель преобразований – отдельное внимание мероприятиям, направленным на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений.

В 2017 году Правительством Российской Федерации было принято решение полноценно одобрить на отдельных (пилотных) госпрограммах проектные принципы: были приняты Правила разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1242, далее – Правила № 1242), действие

¹ Федеральный бюджет на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов.

которых было прекращено только с 2022 года. Правила № 1242 предусматривали для pilotных госпрограмм отказ от реализации федеральных целевых программ, отдельное выделение процессной части (в виде ведомственных целевых программ и отдельных мероприятий, направленных на финансовое обеспечение деятельности государственных органов) и проектной части (в виде приоритетных проектов (программ), ведомственных проектов (программ)).

В 2018 году в связи с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) было утверждено новое Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288, далее – Положение № 1288.): существующие приоритетные проекты были, по сути, трансформированы в федеральные проекты, которые могли реализовываться как в составе национальных проектов (программ), так и за их рамками. Основным инструментом проектной деятельности в субъектах Российской Федерации стали региональные проекты.

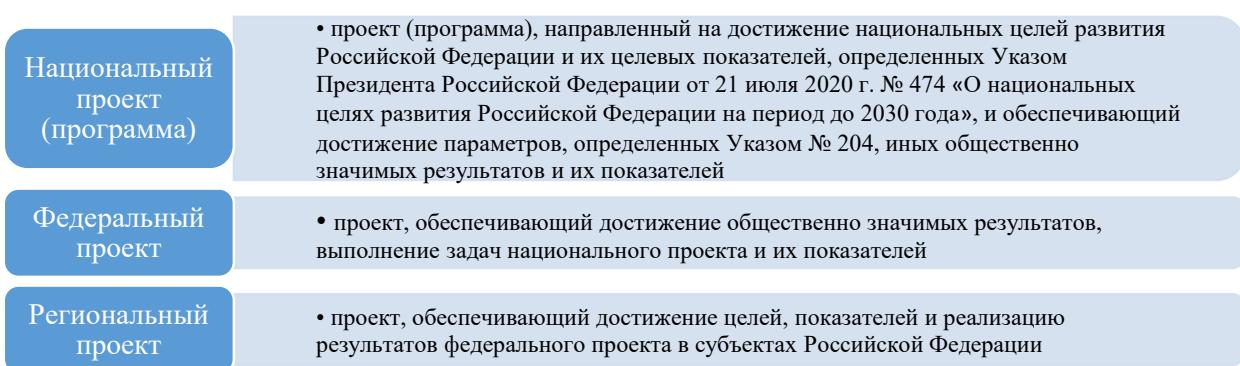


Рисунок 1. Ключевые положения национальных проектов (программ), федеральных и региональных проектов

Следует дополнительно отметить, что с 2013 года федеральные целевые программы, которые должны были быть завершены², неоднократно продлевались, также принимались новые федеральные целевые программы, в т. ч. взамен завершивших свою реализацию.

После 2018 года неоднократно и достаточно существенно изменялась методология формирования и реализации национальных и федеральных проектов³.

Наконец, в 2021 году взамен Порядка № 588 и Правил № 1242 было утверждено Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786), в соответствии с которым с 2022 года:

объединены в единую методологию пилотные (реализуемые в соответствии с Правилами № 1242) и все остальные (реализуемые в соответствии с Порядком № 588) госпрограммы, с разделением проектной части (федеральные проекты, ведомственные проекты) и процессной части (комплекс процессных мероприятий);

выделены два типа госпрограмм – отраслевые и комплексные (межотраслевые/территориальные) программы;

обеспечена необходимость увязки с конкретным результатом (за некоторыми исключениями) каждого мероприятия (как процессного, так и проектного) госпрограммы;

в целях повышения гибкости и оперативности принятия управленческих решений сокращена часть госпрограммы, утверждаемая нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации⁴.

² См., например, статью 25 Федерального закона от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса».

³ Например, в 2020 году и в 2021 году Положение № 1288 излагалось в новой редакции (в 2021 году – два раза).

⁴ Утверждаются только стратегические приоритеты и отдельные документы с учетом требований бюджетного законодательства, без паспорта государственной программы.

С 2022 года также начата реализация 42 стратегических инициатив социально-экономического развития – в формате федеральных проектов как в составе национальных проектов, так и за их рамками.

Схематично проведенные преобразования системы программно-целевого планирования в 2013-2022 годах представлены ниже.

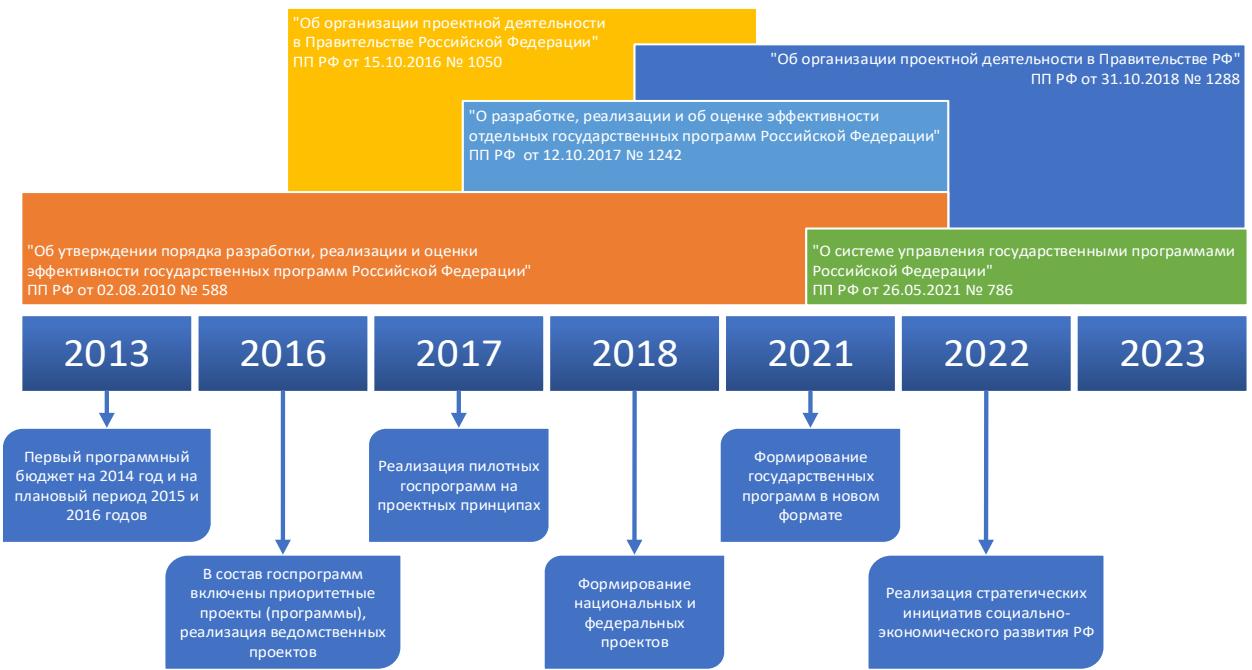


Рисунок 2. Схема преобразований системы программно-целевого планирования в 2013-2022 годах

Итоговая конструкция, отражающая взаимосвязь национальных проектов, различных типов госпрограмм и их структурных элементов (проектной части – федеральных проектов внутри национальных проектов и за их рамками, ведомственных проектов; процессной части – комплексов процессных мероприятий), представлена на рисунке ниже.

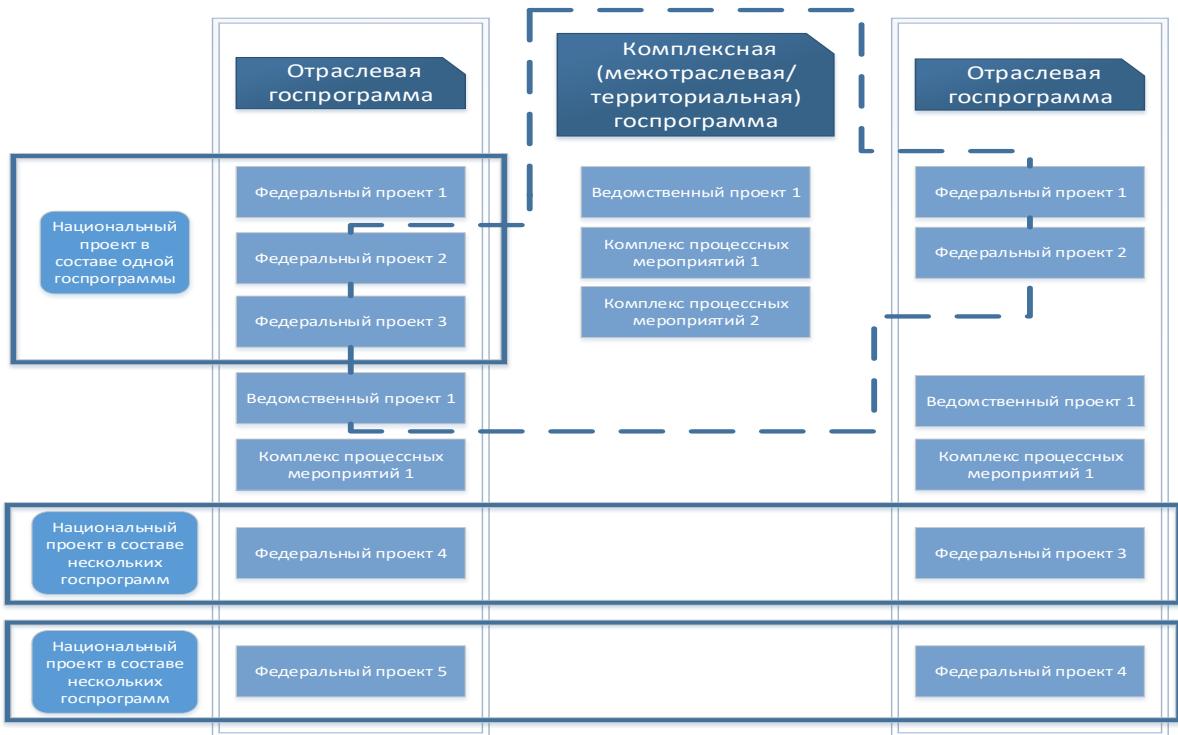


Рисунок 3. Взаимосвязь национальных проектов, госпрограмм и их структурных элементов