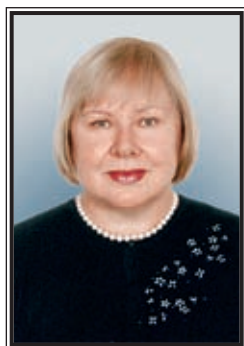


НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ КАК НОВАЯ МОДЕЛЬ ПОСТРОЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВА

НАЧАЛЬНИК ОТДЕЛА
СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РФ,
НАЧАЛЬНИК ИНСПЕКЦИИ
СВОДНОГО
ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО
И ОПЕРАТИВНОГО
КОНТРОЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО
БЮДЖЕТА

Галина Анатольевна
Анисимова



Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании «О бюджетной политике в 2007 году» впервые была поставлена цель, характерная для всех развитых стран, – создание новой модели социального развития государства в увязке с эффективностью бюджетных расходов, ориентированных на конечный результат, при соблюдении жестких бюджетных ограничений и сохранении сбалансированности бюджетов.

Формирование федерального бюджета на 2007 год впервые осуществлено в формате утвержденной Правительством Российской Федерации «скользящей трехлетки» модели среднесрочного бюджетного планирования, позволяющей реализовать перспективные цели и задачи, предусматривая соответствующие финансовые ресурсы.

Особенностью формирования федерального бюджета на 2007 год является необходимость учета ключевых факторов современного экономического развития: сохранения высоких темпов экономического роста в долгосрочной перспективе, ослабления их зависимости от мировой конъюнктуры на сырьевые товары российского экспорта, преодоления инфраструктурных ограничений в развитии экономики и осуществления инвестиций в развитие человеческого капитала с целью адаптации граждан к новым условиям глобальной экономики.

Характерной особенностью проекта федерального бюджета на 2007 год является существенное увели-

чение непроцентных расходов (расходы федерального бюджета без учета расходов, связанных с обслуживанием государственного долга).

В 2007 году предусмотрено увеличение непроцентных расходов федерального бюджета на 1235 млрд. рублей, или на 30,3%, по сравнению с законодательно утвержденными расходами и на 1110,4 млрд. рублей, или на 26,5%, по сравнению с ожидаемым исполнением в 2006 году.

Характерной особенностью расходной части федерального бюджета является увеличение расходов на реализацию *приоритетных национальных проектов на 114,9 млрд. рублей*, или в 2 раза по сравнению с 2006 годом, в том числе: по приоритетным национальным проектам «Образование» – на 26,9 млрд. рублей, или в 2,2 раза, «Здоровье» – на 49,8 млрд. рублей, или на 86,1%, «Развитие АПК» – на 9,2 млрд. рублей, или на 65,1%, «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» – на 28,9 млрд. рублей, или в 2,3 раза.

В 2007 году предусмотрены средства на реализацию положений Послания Президента Российской Федерации, направленных на *улучшение демографической ситуации в Российской Федерации*, в сумме *32,3 млрд. рублей* (без учета материнского капитала), которые распределены по разделам «Социальная политика» – в сумме 3,5 млрд. рублей и «Межбюджетные трансферты» – в сумме 28,8 млрд. рублей.

Основные направления по улучшению демографической ситуации связаны с увеличением размера пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет; с проведением диспансеризации детей, находящихся в домах ребенка, детских домах, школах-интернатах системы здравоохранения, образования, учреждениях системы исполнения наказаний, а также с увеличением стоимости родового сертификата в период беременности и другими мерами.

Первые выплаты сумм базового материнского капитала, предоставленных на детей, родившихся после 1 января 2007 года, предполагается осуществить начиная с 2010 года.

Важным аспектом результативности новой модели финансирования расходов федерального бюджета является их «прозрачность». Вместе с тем анализ показывает, что из общего объема расходов федерального бюджета, предусмотренных на реализацию приоритетных национальных проектов в 2007 году, расходы в сумме 25,1 млрд. рублей, или 10,9%, не были идентифицированы по отдельным кодам бюджетной классификации. В ряде случаев по коду вида расходов федерального бюджета кроме средств, направляемых на финансирование национальных проектов, предусмотрены средства на иные цели. Так, по проекту «Образование» идентифицировано 48,9 млрд. рублей, или 99,9%; по проекту «Развитие АПК» – 19,4 млрд. рублей, или 82,9%; по проекту «Здоровье» – 90,2 млрд. рублей, или 83,7%; а по проекту «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» не идентифицированы по отдельным кодам бюджетной классификации 3,5 млрд. рублей, или 6,9%.

В целях достижения прозрачности формирования и исполнения расходов федерального бюджета, направляемых на финансирование приоритетных национальных проектов, обеспечения надлежащего контроля за их реализацией было бы целесообразно ввести отдельные признаки по кодам видов расходов в случае, когда выделить объемы финансирования национальных проектов из общей суммы расходов федерального бюджета по данным кодам не представляется возможным.

На реализацию приоритетного национального проекта «Образование» (далее – проект «Образование») в 2007 году предусмотрено направить 48,9 млрд. рублей, из которых новые виды расходов на государственную поддержку субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные меры модернизации образования, составляют 3,5 млрд. рублей и 0,3 млрд. рублей составляют расходы на государственную поддержку подготовки рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств.

По проекту «Образование» в 2007 году предусматривается увеличение расходов по сравнению с законодательно утвержденными аналогичными показателями федерального бюджета на 2006 год на 26,9 млрд. рублей, или в 2,2 раза.

Анализ структуры расходов федерального бюджета, направляемых в 2007 году на реализацию проекта «Образование», показывает, что 24% расходов запланировано на выплаты вознаграждений за классное руководство в общеобразовательных учреждениях, 8,2% – на внедрение современных образовательных технологий, 0,6% – на государственную поддержку подготовки рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств, 6,7% – на приобретение учебного оборудования и транспорта для муниципальных школ, 1% – на государственную поддержку талантливой молодежи и методическое обеспечение и информационную поддержку. Предусмотренную структуру расходов, направляемых на реализацию проекта «Образование», можно признать оптимальной. Вместе с тем следует отметить, что для внедрения современных образовательных технологий в учебный процесс требуются дополнительные ассигнования для капитального ремонта значительного числа муниципальных школ, а также

оказание финансовой помощи из федерального бюджета для развития образовательных учреждений в сельской местности. Вызовы наступающей постиндустриальной экономики, изменившиеся потребности общества требуют от государства пристального внимания к качеству базового образования. Многие страны уделяют внимание интенсивному развитию инфраструктуры в школьном образовании. В частности, процессы подключения школ к Интернету приобретают общенациональные масштабы. В России развитие школьного образования идет по аналогичному пути.

На реализацию приоритетного национального проекта «Здоровье» (далее – проект «Здоровье») предусмотрено направить 107,7 млрд. рублей, из которых новые виды расходов на денежные выплаты врачам и медицинским сестрам, оказывающим первичную медико-санитарную помощь в федеральных учреждениях здравоохранения ведомственного подчинения, выполняющих государственное задание по оказанию дополнительной медицинской помощи при условии размещения в этих медицинских учреждениях муниципального заказа, составляют 272,9 млн. рублей.

По проекту «Здоровье» в 2007 году предусматривается увеличение расходов по сравнению с законодательно утвержденными аналогичными показателями федерального бюджета на 2006 год на 49,8 млрд. рублей, или на 86,1%.

Структура расходов федерального бюджета на 2007 год, направляемых на реализацию проекта «Здоровье», показывает, что 30% средств предусматривается на различные денежные выплаты медицинскому персоналу, 34,2% средств направляется на развитие высокотехнологичных видов медицинской помощи и строительство новых федеральных медицинских центров для тиражирования высоких медицинских технологий, 31,3% – на различные мероприятия, связанные с медицинской диагностикой и профилактикой здоровья населения. Следует отметить, что достижение запланированных результатов использования бюджетных средств, направленных на развитие высокотехнологичных видов медицинской помощи, может быть связано с рисками недостатка высококвалифицированных кадров медицинских работников и, соответственно, низкой эффективностью расходования бюджетных средств.

Следует отметить, что реализация проекта «Здоровье» была связана с объективной реальностью, так как в настоящее время современная медицинская помощь с постоянно растущим уровнем технической оснащенности является слишком дорогой для рядовых граждан. Поэтому потребовались особые меры, направленные на устранение финансовых барьеров для снижения факторов риска заболеваемости и смертности населения, а также в корне меняющие представления граждан о здоровье. Постепенно к власти приходит понимание, что эффективная система здравоохранения необходима не только гражданину, но и обществу в целом и она выгодна государству. Поэтому так необходимы новые модели предоставления первичной медицинской помощи гражданам, направ-



ленной на профилактику заболеваний и раннее предупреждение болезней.

На реализацию приоритетного национального проекта «Развитие АПК» (далее – проект «Развитие АПК») в 2007 году предусмотрено направить 23,4 млрд. рублей, из которых новые виды расходов на субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку северного оленеводства и табунного коневодства составляют 250 млн. рублей, субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку племенного животноводства – в сумме 1,3 млрд. рублей, субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным на срок до пяти лет в российских кредитных организациях на приобретение племенного скота, техники и оборудования для животноводческих комплексов, – в сумме 2,5 млрд. рублей, а также средства на мероприятия по воспроизводству водных биологических ресурсов – в сумме 228,4 млн. рублей.

По проекту «Развитие АПК» в 2007 году предусматривается увеличение расходов по сравнению с предусмотренными показателями на 2006 год на 9,2 млрд. рублей, или на 65,1%.

Характерной особенностью расходов федерального бюджета, направляемых в 2007 году на развитие сельского хозяйства в рамках проекта «Развитие АПК» (23,4 млрд. рублей), является то, что 81,2% расходов реализуются на территориях субъектов Российской Федерации в виде субсидий, направляемых нижестоящим бюджетам на поддержку животноводства и малых форм хозяйствования в АПК, а также на обеспечение жильем молодых семей и молодых специалистов, проживающих и работающих на селе, 17,1% – на взнос в уставный капитал ОАО «Росагролизинг», 0,6% – на методическую и информационную поддержку. Необходимо отметить, что структура расходов, направляемых на проект «Развитие АПК», способствует созданию новых рабочих мест и снижению уровня бедности в сельском хозяйстве. Таким образом, данный проект решает важную социальную задачу – развитие социальной сферы на территориях с низкой бюджетной обеспеченностью, а также повышает продовольственную безопасность страны и конкурентоспособность отечественного сельского хозяйства.

Вместе с тем для эффективной реализации проекта «Развитие АПК» следует преодолеть существенные недостатки. В частности, завершить реструктуризацию задолженности сельхозтоваропроизводителей в первую очередь перед налоговыми органами, что позволит расширить привлечение кредитных ресурсов в сельское хозяйство; упростить процедуру отбора проектов строительства, реконструкции и модернизации животноводческих комплексов (ферм) путем делегирования этих полномочий субъектам Российской Федерации на основании соответствующих соглашений; завершить земельную реформу; ускорить формирование инфраструктуры банковских и страховых организаций для проведения финансовых операций в сельском хозяйстве; создать единый государственный реестр фермерских хозяйств и решить вопрос о правовом статусе фермера.

Было бы целесообразно ввести новый вид расходов «Субсидии нижестоящим бюджетам на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на реализацию мероприятий по приоритетному национальному проекту «Развитие АПК» в бюджетную классификацию Российской Федерации. Необходимы действенные меры по созданию фермерских хозяйств и дальнейшему стимулированию фермерства.

В развитых странах Запады механизм поддержки сельхозтоваропроизводителей включает в себя много общих элементов:

- гарантии закупки излишков сельхозпродукции;
- поддержку цен на сельхозпродукцию на уровне, превышающем мировой;
- субсидии мероприятий по интенсификации производства и экспорта сельхозпродукции;
- внедрение новых технологий в сельском хозяйстве;
- поддержку экологически чистой продукции сельского хозяйства;
- поддержку молодых фермеров и другие.

В России, где значительная часть территорий – это зона рискованного земледелия, государственная помощь сельскому хозяйству должна быть более значительной.

На реализацию приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» (далее – проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России») в 2007 году предусмотрено направить без учета предоставления гарантий 50,8 млрд. рублей, что выше уровня 2006 года на 28,9 млрд. рублей, или в 2,3 раза, а также предоставить государственные гарантии Российской Федерации по займам ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» и другие государственные гарантии в сумме 33,5 млрд. рублей.

Структурной особенностью расходов федерального бюджета, направляемых в 2007 году на реализацию проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», является то, что часть расходов (6,9%) направляется на субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой малоэтажной и многоквартирной застройки, 47,4% расходов составляют ассигнования, направляемые на выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством, 11,9% расходов направляются на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры.

Следует отметить, что структура расходов, направляемых на реализацию данного проекта, недостаточно оптимальна, в частности, не выделены средства федерального бюджета на приведение существующего жилищного фонда и действующей коммунальной инфраструктуры в соответствие со стандартами качества жилья. Мониторинг реализации данного национального проекта, проводимый Счетной палатой Российской Федерации, свидетельствует, что во многих субъектах Российской Федерации отсутствует развитая строительная



база домостроения, уровень газификации и электроснабжения недостаточен для подключения новых жилых домов, а субсидии федерального бюджета и средства бюджетов субъектов Российской Федерации, выделяемые для обеспечения нуждающихся граждан жильем, не покрывают потребности. Кроме того, процесс ветшания существующего жилого фонда продолжает опережать ввод новых жилых площадей. Результаты контрольных мероприятий показывают, что для дотационных регионов участие в проекте «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» или разработка собственных региональных программ по обеспечению жильем населения являются практически недоступными из-за низкой бюджетной обеспеченности отдельных субъектов.

Поэтому достижение цели в 2007 году по формированию рынка доступного жилья может быть связано с рисками повышения стоимости жилья из-за образования на строительном рынке дефицита строительных материалов и конструкций, нехватки мощностей электро- и теплоснабжения, усложнения процедуры землеотвода под жилищное строительство в связи с внесением изменений в жилищное законодательство.

Следует отметить, что в каждой развитой стране обеспечение граждан жильем является одной из приоритетных задач. В России этому вопросу в течение почти пятнадцати лет не уделялось должного внимания. Для улучшения жилищного вопроса необходима новая модель управления всем процессом жилищного строительства, которая бы позволила решить вопросы: индустриализации строительства, внедрения в практику эффективной системы финансовых льгот для граждан, снятия ограничений на применение в строительстве современных строительных материалов, конструкций, проектных решений, доступной ипотеки, кредитов и другие.

Необходима федеральная целевая программа, основанная на следующих положениях: конкурсы на конструктивные системы жилых домов, разработка и принятие на муниципальном и федеральном уровнях нормативных правовых актов, предусматривающих финансовые льготы организациям, проектирующим здания на основе отобранных конструктивных систем, а также организациям, изготавливающим строительные конструкции и материалы для жилых домов, льготы ведомствам за предоставление земельных участков для строительства жилья, снижение налогов и тарифов при оплате коммунальных и эксплуатационных расходов. Реализация указанной федеральной целевой программы позволит существенно снизить стоимость строительных материалов, конструкций, проектных решений.

В расходах федерального бюджета на 2007 год предусмотрены средства на реализацию положений, сформулированных в Послании Президента Российской Федерации, по *улучшению демографической ситуации в Российской Федерации* в объеме 32,3 млрд. рублей (без учета материнского капитала), которые распределены по разделам «Социальная политика» в сумме 3,5 млрд. рублей и «Межбюджетные трансферты» в сумме 28,8 млрд. рублей.

Основные направления демографической политики на среднесрочную перспективу связаны с увеличе-

нием размера пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет на первого ребенка до 1,5 тыс. рублей, на второго и последующих – до 3 тыс. рублей; предоставлением базового материнского капитала при рождении второго ребенка в сумме 250 тыс. рублей; проведением диспансеризации детей, находящихся в домах ребенка, детских домах, школах-интернатах системы здравоохранения, образования, а также учреждениях системы исполнения наказаний; увеличением стоимости родового сертификата в период беременности до 3 тыс. рублей, в период родов – до 7 тыс. рублей; стимулированием передачи детей, лишившихся попечения родителей, на воспитание в семью в виде единовременного пособия в сумме 8 тыс. рублей; увеличением размеров выплат на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье до уровня не менее 4 тыс. рублей и заработной платы приемному родителю до 2,5 тыс. рублей ежемесячно.

Осуществление первых выплат сумм базового материнского капитала, предоставленных на детей, родившихся после 1 января 2007 года, предполагается осуществить начиная с 2010 года.

В течение 2006 года Правительством Российской Федерации несвоевременно принимались нормативные правовые акты по реализации приоритетных национальных проектов. По состоянию на 1 августа 2006 года из 37 нормативных правовых актов, предусмотренных к разработке по плану подготовки первоочередных актов по реализации национальных проектов, решения по которым необходимо было принять в 2005 году, а также в январе – июле 2006 года, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2005 года №1926-р (с изменениями от 27 февраля 2006 года), не принято 5 нормативных правовых актов, или 13,5% предусмотренных к разработке. Задержка в принятии нормативных правовых актов и проведении конкурсных процедур приводит к несвоевременному финансированию приоритетных национальных проектов.

Анализ исполнения расходов федерального бюджета за январь – июль 2006 года, направленных на реализацию приоритетных национальных проектов, показывает, что по проекту «Здоровье» исполнено 17,4 млрд. рублей, или 30% годовых бюджетных назначений (57,9 млрд. рублей); по проекту «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» – 8,8 млрд. рублей, или 40,1% годового объема (21,9 млрд. рублей); по проекту «Образование» – 10,1 млрд. рублей, или 45,9% годовых бюджетных назначений (21,98 млрд. рублей); по проекту «Развитие АПК» – 8 млрд. рублей, или 56,3% годовых бюджетных назначений (14,2 млрд. рублей).

Одним из недостатков реализации приоритетных национальных проектов является то, что не полностью определены индикаторы результатов, которые будут достигнуты в ходе реализации национальных проектов в 2007 году. Основные целевые ориентиры сформулированы лишь по проекту «Здоровье».

В ходе реализации приоритетных национальных проектов необходимо помнить, что это требует расширения нормативной правовой базы, необходимой для осуществления мероприятий. Например, для реа-



лизации проекта «Развитие АПК» необходимо разработать порядок и условия предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку племенного животноводства, а также на поддержку северного оленеводства и табунного коневодства. Для реализации проекта «Образование» следует разработать и принять нормативные правовые акты, регулирующие порядок предоставления субсидий на государственную поддержку субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные меры модернизации образования, и по подготовке рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств.

Целесообразно заблаговременно приступить к подготовке нормативных правовых актов, необходимых для реализации приоритетных национальных проектов с целью их принятия до начала финансового года.

Обширные территории со сложными климатическими условиями, наличие в составе Российской Федерации различных по уровню бюджетной обеспеченности регионов, увеличение миграционных потоков в Россию ставят новые стратегические задачи перед органами государственной власти по территориальному размещению приоритетных национальных проектов с учетом развития будущего производственного потенциала страны. Целесообразно дальнейшее развитие приоритетных национальных проектов увязать с решением задачи сокращения количества депрессивных регионов и рационального размещения трудовых ресурсов по территории Российской Федерации.

В 2008–2010 годах продолжится реализация *приоритетных национальных проектов*, расходы федерального бюджета в рамках указанных проектов по сравнению с 2007 годом планируется увеличить: по приоритетному национальному проекту «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» в 1,1 раза в 2008 году и до 1,4 раза к 2010 году, по проекту «Образование» в 2008 году объем ассигнований составит 42,8 млрд. рублей, в 2009 году – 21,1 млрд. рублей, по проекту «Здоровье» – в 2008 году – 85,9 млрд. рублей, в 2009 году – 91,5 млрд. рублей, по проекту «Развитие АПК» на 2008 год ассигнования запланированы в сумме 76,9 млрд. рублей, или на 16,3 млрд. рублей больше, чем в 2007 году.

Кроме того, на реализацию основных мероприятий по улучшению демографической ситуации в Российской Федерации предусматривается направить расходы: в 2008 году – 43,9 млрд. рублей, 47,6 млрд. рублей в 2009 году. Осуществление первых выплат сумм базово-

го материнского капитала, предоставленных на второго ребенка, родившегося после 1 января 2007 года, предполагается осуществить, начиная с 2010 года, поэтому запланированы расходы в сумме более 90 млрд. рублей (с учетом расходов на предоставление материнского (семейного) капитала). По экспертной оценке, одномоментная выплата всех сумм потребует расходов федерального бюджета 2010 года в сумме *131,8 млрд. рублей*.

Характерной особенностью проекта трехлетнего федерального бюджета является то, что с 2008 года приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» служит тактической задачей, направленной на достижение поставленной Правительством Российской Федерации стратегической цели «Достойная жизнь для граждан», а проект «Образование» и демографическая программа являются тактическими задачами, направленными на достижение стратегической цели «Уверенность в будущем для страны».

С 2008 года в проект «Здоровье» предусматривается ввести новое направление по оснащению федеральных специализированных медицинских учреждений ультрасовременным высокотехнологичным медицинским оборудованием, и для реализации данного направления запланированы расходы в 2008 году в сумме 7,0 млрд. рублей, в 2009 году – 6,0 млрд. рублей. В связи с прогнозируемым ростом рождаемости в федеральном бюджете на 2009–2010 годы запланировано увеличение ассигнований по 0,5 млрд. рублей ежегодно на обследование новорожденных детей.

Основные направления по улучшению демографической ситуации связаны с увеличением размера пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет; проведением диспансеризации детей, находящихся в домах ребенка, детских домах, школах-интернатах системы здравоохранения, образования, а также учреждениях системы исполнения наказаний; увеличение стоимости родового сертификата в период беременности и другими мерами.

Таким образом, начиная с 2008 года впервые формирование значительной части расходов федерального бюджета осуществлено с использованием методов программно-целевого бюджетного планирования. Можно сказать, что в России сделан первый шаг по формированию новой модели социальной структуры государства через реализацию приоритетных национальных проектов.