



ВЦП в регионах

Екатерина ВАКСОВА, заместитель генерального директора
Центра исследования бюджетных отношений, кандидат
экономических наук

Илья МОИСЕЕВ, аналитик юридической службы
Центра исследования бюджетных отношений.

Одним из важнейших инструментов бюджетирования, обуславливающих переход к программно-целевому методу планирования, является целевая программа, отражающая основные цели, задачи, мероприятия и показатели для оценки результативности деятельности органов власти. К настоящему времени в российской практике уже привычными стали некоторые виды целевых программ – федеральные, региональные, муниципальные, направленные на решение сложных межотраслевых задач. В рамках проводимой бюджетной реформы для усиления целевой направленности планирования деятельности внутри самих органов власти было введено понятие ведомственной целевой программы (ВЦП). Принципиальными отличиями нового вида целевых программ стали:

- уровень утверждения (ведомственные приказы);
- узкоотраслевая направленность (реализация в пределах полномочий одного ведомства);
- подходы к отражению расходных обязательств (ведомственная целевая программа не может порождать новые расходные обязательства).

Впервые термин «ВЦП» появился в 2004 г. в Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004–2006 гг., а в дальнейшем был раскрыт в постановлении Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239 «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» (далее – постановление № 239), урегулировавшем вопросы

разработки ВЦП на федеральном уровне. Наиболее важным этапом становления данного вида целевых программ стало закрепление в 2007 г. в Бюджетном кодексе РФ (ст. 179.3) норм о возможности распределения бюджетных ассигнований на реализацию ведомственных целевых программ в бюджетах всех уровней.

В целом имеющееся на сегодняшний день правовое регулирование лишь говорит о возможности применения данного инструмента. Но если на федеральном уровне основные подходы уже закреплены, то субъектам РФ и муниципальным образованиям предоставлено право самостоятельно принимать решение как о целесообразности внедрения ВЦП, так и о подходах к формированию нормативно-правовой основы разработки, утверждения и реализации ВЦП.

Начиная с 2005 г. работа над внедрением ВЦП была активизирована в значительной части субъектов РФ. И стоит отметить, что к середине 2008 г. большинство субъектов РФ и ряд муниципальных образований уже создали необходимую нормативную основу. Более того, в ряде субъектов РФ имеется обширная практика разработки самих программ. Например, подобный опыт существует в Республиках Коми, Удмуртия, Красноярском и Ставропольском краях, Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах, Ульяновской, Тверской, Липецкой, Омской, Смоленской и Тюменской областях.

Вместе с тем говорить о практической применимости ВЦП в бюджетном процессе и в общей системе стратеги-

ческого планирования субъектов РФ и муниципальных образований преждевременно. Анализ имеющейся региональной практики показал, что данный вид целевых программ находится в стадии первоначального освоения и большинству имеющихся сегодня примеров свойственен целый ряд однотипных проблем, вопросов и системных недостатков.

Во-первых, существуют недостатки, связанные с формированием нормативно-правовой базы для внедрения ВЦП. Значительной частью субъектов РФ при подготовке своего порядка по ведомственным целевым программам за основу было взято постановление № 239, что повлекло за собой тиражирование ошибок и недоработок, которые были допущены на федеральном уровне. Поэтому, несмотря на то что регионам и муниципалитетам было предоставлено право самостоятельно определять подходы к разработке ВЦП, содержание и форму программы, инициатива по устранению недостатков федерального акта проявлена не была. Аналогичная проблема наблюдается и в случае, когда регион дублирует акты других субъектов РФ, не проводя должного анализа качества документа.

Единственным решением данной проблемы является предварительная работа на уровне субъекта РФ по изучению существующего опыта и выбору основных подходов к разработке ВЦП, соответствующих потребностям и возможностям конкретного региона.

Во-вторых, серьезная проблема связана с обособленностью процесса разработки и утверждения ВЦП относительно

устоявшейся процедуры планирования и исполнения бюджета.

В большинстве случаев разработка, утверждение и реализация ВЦП никак не отражаются на вопросах распределения финансовых ресурсов между органами власти в рамках бюджетного процесса, в том числе в ходе планирования бюджетных ассигнований на исполнение как действующих, так и принимаемых обязательств, в ходе формирования государственных заданий на предоставление государственных услуг и т.д. Кроме того, ведомственные целевые программы являются элементом стратегического планирования в субъекте РФ и, следовательно, должны вписываться в общую систему целей и задач, изложенную в программах социально-экономического развития и докладах о результатах и основных направлениях деятельности органов государственной власти. Нередко установленные в субъектах РФ сроки представления разработанных ВЦП на экспертизу заведомо не позволяют учитывать стратегические направления развития (например, когда представление ВЦП осуществляется до подготовки доклада о результатах и основных направлениях деятельности). Для решения данной проблемы необходимо сформировать сбалансированный график планирования и исполнения бюджета, включающий в себя новые инструменты и их взаимосвязь.

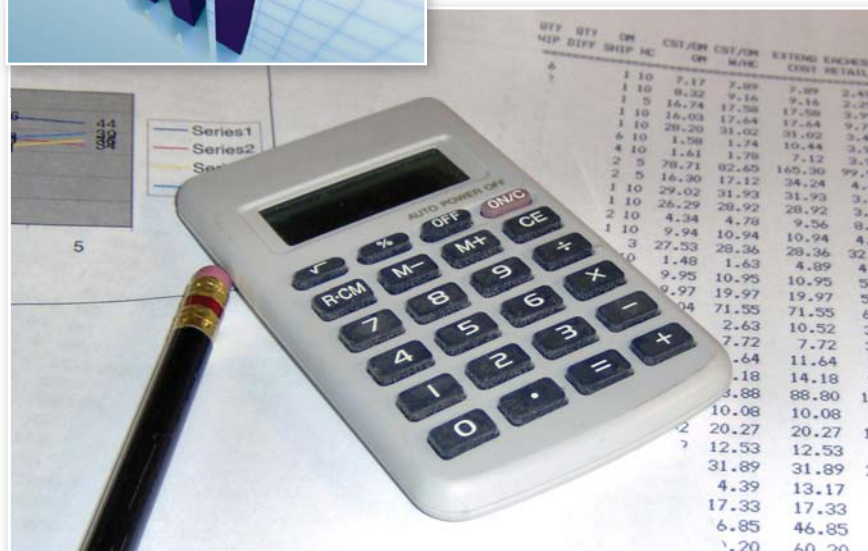
В то же время в субъектах РФ возникают сложности с разграничением ведомственных и региональных целевых программ. Существует устоявшаяся практика формирования и реализации региональных целевых программ, которые рассматриваются органами власти как надежные инструменты получения финансовых ресурсов, что обусловлено уровнем утверждения (как правило, постановлением высшего исполнительного органа государственной власти). В таком контексте разработка и утверждение ведомственных целевых программ приказами органов власти не воспринимается как действенная «гарантия» получения финансирования. Поэтому, когда орган власти хочет претендовать на получе-

ние ассигнований, в абсолютном большинстве случаев для обоснования потребности в ресурсах предпочтение будет отдано разработке региональной целевой программы. Причем в такой ситуации не играет роли даже соответствие решаемой проблемы статусу именно ведомственной целевой программы, а не региональной (по узкой отраслевой направленности решаемой задачи, по кругу исполнителей и т.д.). В целях изменения существующего положения (или исключения возможности возникновения такого восприятия ВЦП) на руководящем уровне региона должна быть высказана четкая политическая позиция о том, что распределение ресурсов зависит от актуальности решаемой проблемы и качества проработки обосновывающих документов, а не от типа целевой программы (ведомственной или региональной).

В-третьих, нельзя не отметить проблемы качества разработки ведомственных целевых программ. В первую оче-

редь такие проблемы связаны со следующими факторами:

- недостаточное понимание специалистами органов власти сути и задач разработки ведомственных целевых программ, их роли в бюджетном процессе, что обусловлено непроработанностью норм регионального законодательства и методической базы в части ВЦП, недостаточной квалификацией сотрудников, отвечающих за ВЦП;
- отсутствие доступной сводной информации об опыте формирования ведомственных целевых программ на федеральном уровне с указанием типичных ошибок, сложностей и проблем. Кроме того, отсутствуют какие-либо методические рекомендации для субъектов РФ по внедрению ВЦП;
- недостаточная заинтересованность специалистов органов государственной власти в разработке ВЦП. Основная сложность заключается в том, что разработка ВЦП является для министерств и ведомств «нагрузкой» к текущей деятельности. Поэтому нередко подход к разработке ВЦП оказывается излишне формальным, поскольку приоритет отдается именно регламентированной по срокам и финансированию текущей деятельности, за осуществление которой орган власти несет ответственность;



- скорость подготовки ВЦП. В большинстве случаев речь идет о том, что региональное руководство устанавливает очень короткие сроки для подготовки ВЦП, что негативно отражается на качестве и достоверности разрабатываемых документов. Справедливости ради надо отметить, что нередко такие сроки зависят от федерального центра (например, при установлении условий для получения субсидий).

Для решения проблемы качества и с целью наиболее полного раскрытия требований к разрабатываемым ВЦП во многих субъектах РФ были утверждены методические рекомендации по разработке, утверждению и реализации ведомственных целевых программ. По сути, данный рациональный шаг направлен на оптимизацию работы с новым инструментом программно-целевого планирования, так как методические рекомендации содержат не только положения рекомендательного характера, но и информацию о возможных ошибках и недочетах, которые не должны быть допущены.

В-четвертых, имеется ряд методологических проблем, связанных с необходимостью определения позиции региона по отдельным вопросам разработки, реализации и мониторинга ВЦП. Так, есть ряд вопросов, однозначные ответы на которые практически невозможно найти в нормативном регулировании и методических рекомендациях, например:

- каким образом отражать вопросы недофинансирования, которые столь характерны для большого числа субъектов РФ? Как правило, недофинансирование рассматривается органами государственной власти в рамках описания рисков реализации ВЦП. С нашей точки зрения, данный подход не совсем верен. Случаи недофинансирования целесообразно рассматривать отдельно. При этом в ВЦП должно быть указано, что при сокращении фактического финансирования на тот или иной процент орган власти обязуется выполнить только часть ВЦП (и это должно найти отражение в показателях результативности). Кроме того, можно указать приоритетность мероприятий, то есть от каких мероприятий можно отказаться в условиях недофинансирования, а от каких

не следует. Такой подход позволяет в дальнейшем органу государственной власти обоснованно отвечать перед руководством региона за невыполнение тех или иных показателей по причине нехватки финансовых ресурсов;

- может ли ВЦП обуславливать возникновение новых расходных обязательств? Исходя из общей практики применения ВЦП и правовых норм относительно оснований для возникновения расходных обязательств можно сказать, что ВЦП не порождает новых расходных обязательств. В случае если ВЦП направлена на обоснование потребности в принимаемых обязательствах, она может содержать ссылки на будущие расходные обязательства, при этом в ВЦП должно быть указано, какой именно нормативно-правовой акт (договор, соглашение) необходимо принять, чтобы такие расходные обязательства возникли;
- на какой срок разрабатывать ВЦП? В большинстве регионов указано, что ВЦП могут разрабатываться на срок от одного года до трех лет. Вместе с тем значительная часть утвержденных ВЦП рассчитана на год, что, с нашей точки зрения, представляется нерациональным. Ведь реализовать в полном объеме поставленные в ВЦП задачи в течение одного года может быть затруднительно (это касается достижения поставленной цели и значений показателей). Более того, исходя из предпосылок по переходу к трехлетнему бюджету (а в значительном количестве регионов такой переход уже практически осуществлен) планирование деятельности органа власти на три года является необходимым и возможным;
- какой должен быть уровень утверждения ВЦП? Идеологически ВЦП являются инструментом оперативного управления в органе государственной власти, что предполагает утверждение на



ведомственном уровне (приказом), что упрощает администрирование программы. Вместе с тем в ряде регионов ВЦП утверждаются постановлениями высшего исполнительного органа государственной власти. Как правило, это рассматривается как дисциплинирующий фактор для более ответственного подхода органов власти к разработке ВЦП;

- какое количество ВЦП может быть у одного органа власти? Существует несколько основных ответов на данный вопрос. Первый вариант предполагает формирование одной ведомственной целевой программы, которая включит в себя все цели и задачи ведомства и будет являться компромиссным документом между докладом о результатах и основных направлениях деятельности и комплексом ведомственных целевых программ. Второй вариант предполагает разработку отдельных ВЦП на каждую задачу ведомства, зафиксированную в докладе о результатах и основных направлениях деятельности. То есть количество ВЦП будет соответствовать количеству задач органа власти. Оба изложенных варианта имеют право на существование, и выбор между ними зависит лишь от развитости структурных подразделений ведомства: возможно или нет закрепление отдельной ВЦП за тем или иным подразделением или эффективнее будет осуществление общего контроля в рамках одной ВЦП;
- каким образом отражать управленческие расходы? Данный вопрос является одним из наиболее сложных для решения, и на него также существует несколько вариантов ответов. Первый вариант предполагает выделение таких расходов в непрограммную деятельность, в рамках которой также могут быть установлены цели, задачи и показатели результативности. Во втором случае управленческие расходы могут

выделяться в отдельную ВЦП, так называемую административную ВЦП. Такой подход во многом схож с первым вариантом, но предполагает усиление целевой направленности управленческих расходов. Наиболее правильный вариант заключается в пропорциональном распределении рассматриваемых затрат по задачам органа власти и соответственно по ВЦП, но до настоящего времени методика такого распределения не разработана.

Все указанные и многие другие вопросы должны быть решены в регионе еще на стадии формирования нормативно-правовой и методологической базы, что позволит в дальнейшем избежать ряда ошибок при разработке и реализации ВЦП.

В-пятых, при подготовке и реализации ВЦП специалисты органов власти сталкиваются с нехваткой необходимой статистической отчетности. Такая ситуация ограничивает органы власти в формировании перечня мероприятий ВЦП и выборе критериев для оценки ее результативности. Проблема статистики может решаться как путем расширения программ статистического наблюдения, что требует значительных финансовых затрат, так и с помо-

щью развития ведомственной статистики, что представляется более рациональным.

Все рассмотренные выше проблемы и вопросы обязательно возникают на том или ином этапе проработки нового инструмента, что свидетельствует о необходимости их разрешения еще на стадии формирования нормативной базы.

В целом же, говоря о внедрении ведомственных целевых программ в бюджетный процесс субъектов РФ, необходимо отметить, что работа эта сложная и трудоемкая, предполагающая итерационный процесс. С нашей точки зрения, одним из наиболее рациональных и взвешенных подходов к таким работам является обеспечение поэтапного внедрения, например в рамках пилотных органов власти. Только после такой «обкатки» и соответствующей корректировки законодательства целесообразно распространить данный инструмент на все органы власти и перейти к реальному применению ВЦП в бюджетном процессе. Кроме того, особое внимание должно быть уделено мотивации специалистов к формированию качественных документов (например, путем использования конкурсных механизмов с распределением дополнительных бюджетных ассигнований). И последним в списке, но далеко не последним по значению, является обеспечение методического сопровождения и повышения квалификации специалистов. Это предполагает как разработку подробных методических рекомендаций, так и обучение специалистов (семинары, рабочие встречи, текущие консультации).

Но даже с учетом всего изложенного нельзя забывать, что разработка ВЦП не должна стать флагом или лозунгом внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, и перехода на программно-целевое бюджетирование. Новая система планирования и реализации деятельности органов власти должна быть в первую очередь направлена на более полное удовлетворение потребностей населения и оптимизацию использования бюджетных ресурсов. 🟡

