

Практика правового регулирования государственных программ в субъектах РФ



Марина Александровна КЛИШИНА, первый заместитель генерального директора Центра исследования бюджетных отношений, к. ю. н.

Регионы-лидеры

За два прошедших года процедуры работы с государственными программами утверждены по меньшей мере в 35 регионах, а опыт составления и утверждения хотя бы одной государственной программы имеется уже в 20 субъектах РФ³. Особая активность принятия процедурных документов по работе с государственными программами в субъектах РФ отмечалась дважды: во втором квартале

В настоящее время в регионах ведется активная работа над составлением, а где-то уже и над реализацией государственных программ субъектов РФ. Эта работа — подготовительный шаг к переходу регионов на программный бюджет и реализации планируемых к принятию новых норм бюджетного законодательства, регулирующего применение программ в бюджетном процессе¹. В данной работе регионы следуют за федеральным центром: порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ был утвержден 2 августа 2010 года, а методические указания по разработке и реализации данных программ — 22 декабря 2010 года².

2011 года после появления федеральных методических указаний и во втором полугодии 2012 года при создании правовых основ для работы с госпрограммами, которые можно применять при разработке программ, действующих с 2013 года (рис. 1).

Наиболее ранние из порядков приняты в Москве, Сахалинской области и Чувашской Республике. Также в числе первых в апреле — июне 2011 года необходимые процедуры работы с государственными программами утвердили в Брянской, Вологодской, Оренбургской, Челябинской областях, Хабаровском крае, Республике Мордовия, Республике Коми, Удмуртской Республике и Республике Саха (Якутия). Общее количество утвержденных в субъектах РФ к февралю текущего года государственных программ превышает 260, при этом различные регионы проявляют разную степень активности в принятии госпрограмм

и количестве вопросов, включаемых в одну программу, а также выделяют разные темы в качестве первоочередных приоритетов.

Лидером по количеству принятых государственных программ является Республика Саха (Якутия) — в открытых источниках содержится информация о 37 программах (рис. 2). За ней следуют Брянская область (30 программ), Тверская область (26 программ), Кировская область (23 программы) и Хабаровский край (22 программы). Впрочем, следует отметить, что в некоторых из перечисленных регионов встречается сравнительно мелкая «нарезка» госпрограмм. В результате в сфере, где могла бы появиться одна программа, принимают по 2–3.

Насколько удалось регионам-лидерам по числу принятых госпрограмм приблизиться к цели — обеспечить распределение бюджетных расходов

¹ Изменения в Бюджетный кодекс, предусматривающие введение в ст. 179 кодекса вместо долгосрочных целевых программ государственных программ и муниципальных программ, приняты Госдумой 23 ноября 2012 года в первом чтении.

² Приказом Министерства экономического развития РФ от 26 декабря 2012 г. № 817 утверждена новая редакция методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, однако данный приказ в силу пока не вступил.

³ Можно предположить, что на сегодняшний день указанные значения несколько больше, так как публичная информация размещается с опозданием.

между программами? Полностью такое распределение удалось сделать лишь в Тверской области, где прообраз программно бюджета существует уже не первый год (рис. 3). В других регионах доля программных расходов пусть и незначительно, но ниже 100 %, что во многом связано с вынесением за пределы программ некоторых расходов обеспечивающего характера на функционирование законодательного органа, контрольно-счетной палаты, расходов на создание резервных фондов и т. п. В Тверской области данная проблема решена в том числе за счет широкого использования обеспечивающих подпрограмм.

Распределение госпрограмм по сферам

Что касается отраслевой структуры, то, как видно на рис. 4, принятые госпрограммы распределились практически между всеми сферами, относящимися к компетенции субъектов РФ. Наибольшее количество госпрограмм относится к различным аспектам управления жилищно-коммунальным хозяйством (29), а также природопользования и лесного хозяйства (28). Причем именно в этих случаях наиболее часто наблюдается выделение отдельных госпрограмм по сравнительно локальным вопросам (отдельно по жилищному строительству, отдельно по управлению коммунальным хозяйством, отдельно по газификации, отдельно по природопользованию каждым из видов природных ресурсов), что во многом повторяет существовавший состав региональных долгосрочных целевых программ. Наблюдается и обратная ситуация — объединение в одной госпрограмме разных тем: физической культуры и молодежной политики, развития жилищно-коммунального хозяйства и транспортной системы, развития культуры и туризма и т. п.

Кроме того, сравнительно много госпрограмм принято в отраслях социального блока: социальной защите и занятости населения (в совокупности 27 программ), культуры (18), обра-

Рис. 1. Динамика принятия в субъектах РФ нормативных правовых актов, регулирующих процедуры работы с госпрограммами в 2011 и 2012 гг.

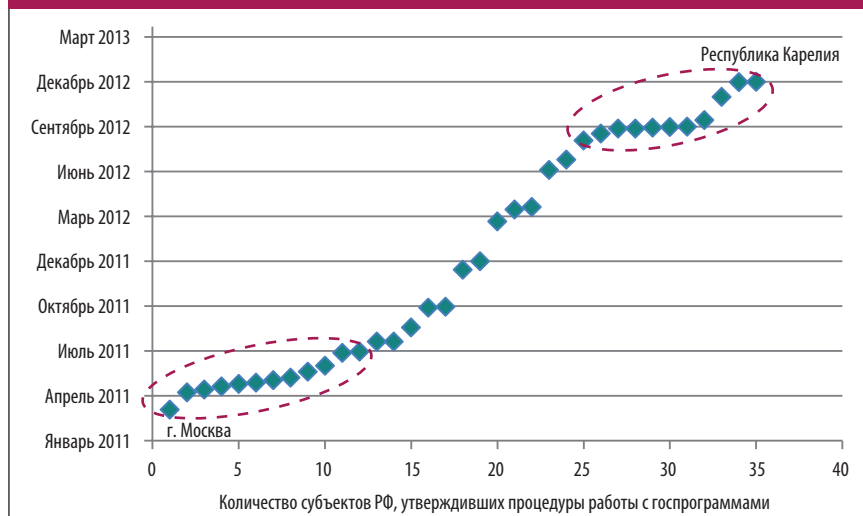
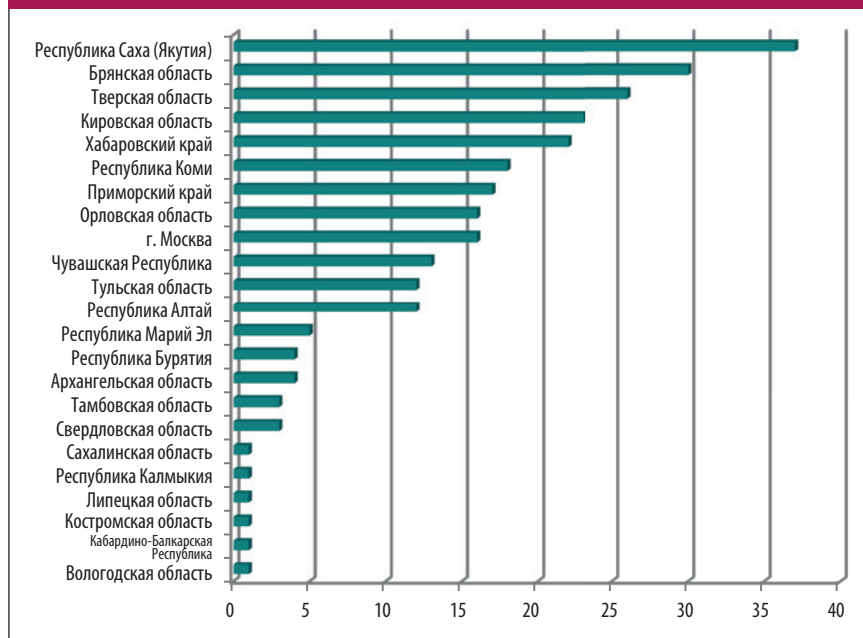


Рис. 2. Количество госпрограмм, принятых в субъектах РФ



зования (13) и здравоохранения (12), а также в сферах управления сельским хозяйством (16), развития экономики (14) и управления государственными финансами (10).

В категорию «другие» на рис. 4 отнесены те сферы, госпрограммы в которых приняли пять либо менее субъектов РФ (например, в сферах поддержки предпринимательства, развития строительства и архитектуры, туризма, молодежной политики, ветеринарии, совершенствования си-

стемы госзакупок, развития архивного дела, юстиции, национальных языков). Более детальная информация о принятии субъектами РФ госпрограмм в различных сферах представлена в табл. 1.

Сроки действия принятых в регионах госпрограмм также различаются. И хотя наиболее частый вариант — принятие госпрограммы на период до 2020 года, однако встречаются случаи принятия программ на более короткие сроки (начиная от 3–4 лет) (табл. 2). ↪

Рис. 3. Доля расходов бюджета субъекта РФ на 2013 г., распределенная между государственными программами (по данным законов о бюджете субъектов РФ)

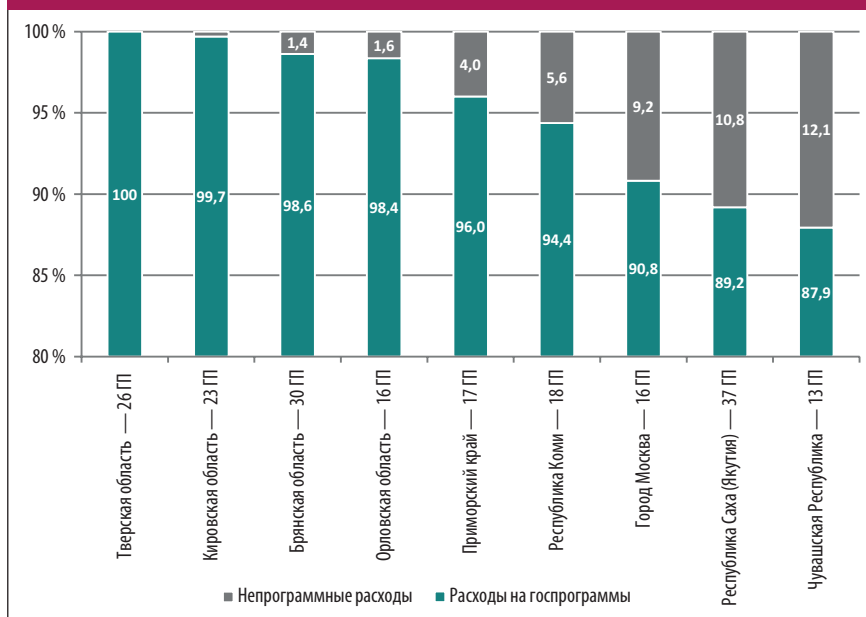
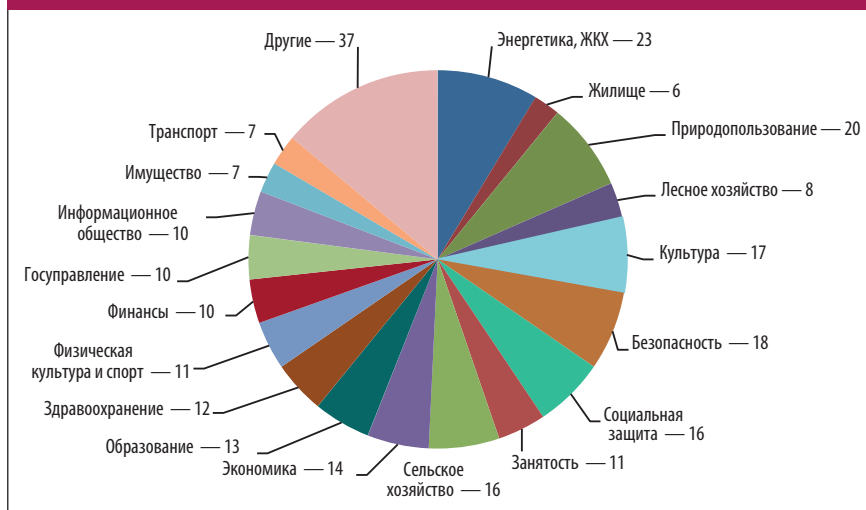


Рис. 4. Количество утвержденных госпрограмм в различных сферах, ед.



Форматы госпрограмм

В рамках настоящей статьи хотелось бы уделить внимание наиболее актуальным на данной стадии работы над государственными программами вопросам, а именно вопросам составления госпрограмм, в первую очередь выбранным форматам документов. Субъекты РФ отнюдь не ограничивались переносом на региональный уровень моделей, разработанных для Российской Федерации. При некоторой схожести текстовых требова-

ний табличные формы (которые в конечном итоге и определяют наполнение программ и возможность гибкой работы с ними) в регионах разнятся.

На наш взгляд, для того чтобы программа не стала формальным шагом и при этом могла использоваться как реальный инструмент реализации региональной политики в той или иной сфере, а не существовать в виде глобального научного труда, важно обеспечить:

- точную привязку деятельности, которую планируется осуществлять

в рамках программы, к объемам финансирования и результирующим показателям (целевым индикаторам) программы;

- адекватные (то есть не очень большие) объемы госпрограммы, приемлемые для ее написания, выверки, внесения оперативных изменений.

Хотелось бы предостеречь от некоторых ошибок, которые встречаются в региональной практике. Деятельность, которую планируется осуществлять в рамках госпрограммы, в соответствии с разработанными в субъектах РФ правовыми актами, как правило, описывают через установление целей, задач госпрограммы, выделение долгосрочных целевых программ, ведомственных целевых программ и подпрограмм. Как раз последние и представляют собой недостающее в регионах звено для перехода к программному бюджету. Долгосрочные и ведомственные целевые программы, а также подпрограммы в свою очередь могут иметь цели и задачи более низкого уровня и детализироваться далее до уровня мероприятий. К сожалению, в некоторых регионах используют варианты регулирования форматов госпрограмм, приводящие к неполной взаимосвязи указанных элементов друг с другом, например:

- у госпрограммы может быть сформулировано несколько целей и несколько задач и при этом отсутствовать форма, где задачи были бы распределены между разными целями;

- подпрограммы, долгосрочные и ведомственные целевые программы хотя, безусловно, способствуют реализации заявленных целей и задач госпрограммы, могут быть однозначно с этими целями и задачами не увязаны. Иногда лишь из общей логики конкретной госпрограммы можно догадаться, какая подпрограмма на решение какой задачи направлена, специальной же формы для приведения этой информации в стройную систему обычно нет;

- конкретные мероприятия формулируются, как правило, для уровня подпрограмм/ведомственных целе-

Таблица 1. Распределение принятых в субъектах РФ госпрограмм по сферам

| Сфера | Республика Алтай | Республика Бурятия | Кабардино-Балкарская Республика | Республика Калмыкия | Республика Коми | Республика Марий Эл | Республика Саха (Якутия) | Чувашская Республика | Приморский край | Хабаровский край | Архангельская область | Брянская область | Вологодская область | Кировская область | Костромская область | Липецкая область | Орловская область | Сахалинская область | Свердловская область | Тамбовская область | Тверская область | Тульская область | г. Москва |
|--------------------------------------------------------|------------------|--------------------|---------------------------------|---------------------|-----------------|---------------------|--------------------------|----------------------|-----------------|------------------|-----------------------|------------------|---------------------|-------------------|---------------------|------------------|-------------------|---------------------|----------------------|--------------------|------------------|------------------|-----------|
| Образование | + | | | | + | | + | + | + | | + | + | | + | | | | | | + | + | + | + |
| Здравоохранение | + | + | | | + | | + | + | + | | + | + | | + | | | | | | | + | + | + |
| Социальная защита | + | + | | | + | | + | + | + | | + | + | | 2 ГП | | | + | | | | + | 2 ГП | + |
| Занятость, труд | | | | | + | + | + | | + | + | | 2 ГП | | + | | | + | | | | + | + | |
| Культура | + | + | | | + | | + | + | + | + | + | 2 ГП | | + | | | + | | | | 2 ГП | + | + |
| Туризм | + | | | | | | + | | + | | | | | | | | 2 ГП | | | | | | + |
| Физическая культура и спорт | + | | | | + | | + | + | + | + | | + | | + | | | | | | | + | + | + |
| Финансы | + | | | | + | | + | + | | + | | + | | + | | | + | | + | | + | | |
| Имущество | | | | | + | | + | | | + | | + | | + | | | | | | | + | | + |
| Предпринимательство | + | | | | | | + | | | + | | | | + | | | + | | | | | | |
| Природопользование и экология | + | | | | + | + | 4 ГП | + | + | 2 ГП | | 2 ГП | + | + | | + | + | | | | + | + | + |
| Лесное хозяйство | | | | | + | | + | | + | + | | + | | + | | | + | | | | + | | |
| Сельское хозяйство, ветеринария | + | | | + | + | | + | + | 2 ГП | 2 ГП | | 2 ГП | | + | + | | + | | 2 ГП | + | 2 ГП | + | |
| Строительство, градостроительная политика, архитектура | | | | | | | | | | | | 2 ГП | | + | | | | | | | + | | + |
| Жилье | | | | | | | 2 ГП | | | + | | + | | | | | | | | | + | | + |
| Энергосбережение, ЖКХ, тарифы | + | | | | + | | 3 ГП | 2 ГП | 2 ГП | 2 ГП | | 2 ГП | | 2 ГП | | + | | | | | 3 ГП | 2 ГП | + |
| Транспорт, дорожное хозяйство | | | | | + | | + | | + | + | | | | + | | | | | | | + | | + |
| Экономика | + | | + | | + | + | 2 ГП | + | + | 2 ГП | | + | | + | | | | | | | + | | + |
| Государственное (муниципальное) управление | | | | | + | | + | + | | + | | + | | + | | | + | | | | 2 ГП | | + |
| Безопасность жизнедеятельности | | | | | + | + | 4 ГП | + | + | 2 ГП | | | | + | | | 2 ГП | + | | | 2 ГП | + | + |
| Промышленность, торговля | | | | | + | | | | | | | 2 ГП | | + | | | + | | | | | | |
| Информационное общество | | | | | + | | 2 ГП | | + | + | | + | | + | | | + | | | | + | | + |
| Другие | | + | | | | + | 3 ГП | | | + | | 5 ГП | | 2 ГП | | | + | | | | + | | |
| Итого госпрограмм | 12 | 4 | 1 | 1 | 18 | 5 | 37 | 13 | 17 | 22 | 4 | 30 | 1 | 23 | 1 | 1 | 16 | 1 | 3 | 3 | 26 | 12 | 16 |

Таблица 2. Периоды действия госпрограмм субъектов РФ (на основе информации о фактически принятых госпрограммах)

| Субъект РФ | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Архангельская, Кировская, Сахалинская области | | | | | | | | | |
| Кабардино-Балкарская Республика, Брянская область | | | | | | | | | |
| Республика Саха (Якутия), г. Москва | | | | | | | | | |
| Тульская область | | | | | | | | | |
| Тверская область | | | | | | | | | |
| Республика Алтай* | | | | | | | | | |
| Республика Бурятия, Республика Калмыкия, Республика Марий Эл, Вологодская, Костромская, Липецкая Сахалинская, Тамбовская области | | | | | | | | | |
| Хабаровский край* | | | | | | | | | |
| Чувашская Республика | | | | | | | | | |
| Орловская область* | | | | | | | | | |

* В регионе приняты программы с разным сроком действия.

вых программ/долгосрочных целевых программ. Именно для мероприятий (основных мероприятий) зачастую приводится и информация по объемам финансирования. Как следствие, оценка объема финансирования подпрограммы как суммы расходов на реализацию мероприятий возможна, а оценка объема финансирования задачи обычно проблематична;

- целевые показатели (индикаторы) приводятся в отдельных формах, включают в смешанном виде конечные и непосредственные результаты и относятся в целом как к госпрограмме, так и к каждой из подпрограмм, а иногда и к отдельным мероприятиям (причем по нескольким показателям конечных и непосредственных результатов сразу, дублируясь на разных уровнях). Случается, что в госпрограммах отсутствует форма, где в разбивке по годам была представлена информация по объемам финансирования и ожидаемым результатам, которые планируется достигнуть за счет указанного финансирования, что в дальнейшем может мешать оценке эффективности;

- встречается дублирование схожей информации сначала в паспорте госпрограммы, затем при описании подпрограммы, а затем в материалах по подпрограмме. Имеют место случаи введения таблиц, в которых отражается схожая по сути информация в разных разрезах, что тоже приводит к чисто техническому увеличению объема документа. Вследствие этого возникает еще один неприятный момент — объемы госпрограмм раздуваются до огромных размеров в несколько сотен страниц. С таким документом проблематично работать и самим исполнителям, и органам, согласующим проекты программ (как правило, это органы управления экономикой и финансовыми органами), и общественности. Впоследствии в подобные программы будет трудно вносить изменения. Схематично изложенная ситуация представлена на **рис. 5**.

Помимо прочего рассмотренная конструкция представляется несколько перегруженной элементами: детализация госпрограммы по задачам дублирует детализацию по подпрограммам

и долгосрочным целевым программам; детализация подпрограммы по задачам дублирует детализацию подпрограммы по основным мероприятиям. При этом показатели установлены без привязки к конкретным задачам, подпрограммам, мероприятиям и частично повторяются на разных уровнях.

В качестве более правильного по структуре и простого для практической реализации можно рекомендовать вариант, представленный на **рис. 6**. Данный вариант предполагает исключение лишних звеньев и четкую связь показателей с финансированием. При этом, по нашему мнению, оптимальной является концентрация всей указанной информации в **табл. 1, 2**, позволяющих одновременно отражать информацию о показателях и объемах финансирования и видеть всю структуру госпрограммы до уровня мероприятий.

Нужен ли детальный перечень мероприятий?

Тщательная разработка мероприятий на весь период реализации госпрограммы, если такой период превышает три года, вероятнее всего, будет являться избыточной мерой, так как очевидно, что уже в среднесрочной перспективе ситуация в сфере действия программы может измениться. В случае утверждения детального перечня мероприятий на весь период реализации госпрограммы следует рассчитывать на то, что уже через год данный перечень будет нуждаться в косметической корректировке, а через 3–4 года — в масштабном пересмотре.

В этой связи более эффективным решением представляется утверждение детального плана мероприятий на среднесрочную перспективу (например, сопоставимую с бюджетным циклом) с ежегодным его продлением на год. В ряде регионов данную функцию должен исполнять предусмотренный в процедурных документах план мер по реализации госпрограммы, однако требования к его составлению нередко предполагают перенос мероприятий,

уже включенных в госпрограмму, что снижает ценность такого документа.

Методики расчета целевых индикаторов

Не во всех проанализированных порядках предусмотрена необходимость описания каждого из вводимых целевых индикаторов (показателей), методики их расчета. Однако, на наш взгляд, только при наличии такой методики можно обеспечить однозначность трактовки смысла показателя и расчета его значений при планировании и исполнении программы. В то же время нельзя в полной мере поддерживать введенные в некоторых регионах требования о том, что целевые показатели (индикаторы) должны определяться только на основании данных государственного статистического наблюдения, поскольку в системе государственной статистики содержатся не все сведения, которые необходимы для характеристики происходящих изменений, а возможности гибкого перестроения состава собираемой информации в рамках системы государственной статистики ограничены. Равно как может быть нереализуемо на практике требование, чтобы показатели имели «количественное значение, измеряемое или рассчитываемое по утвержденным методикам». По нашему мнению, достаточно методики расчета, установленной непосредственно в госпрограмме (долгосрочной целевой программе, ведомственной программе).

Полагаем, что в первые годы работы с госпрограммами целесообразно обеспечить тесное взаимодействие органов, ответственных за разработку форматов госпрограмм и процедур работы с ними, с отраслевыми органами, занятыми непосредственно разработкой программ. Это позволит оперативно выявлять проблемные моменты и их устранение с тем, чтобы получившийся в результате инструмент госпрограмм стал удобным средством достижения поставленных целей регионального развития и был органично встроен в систему финансового планирования. ●

Рис. 5. Условная собирательная схема «неудобных» соотношений элементов госпрограмм

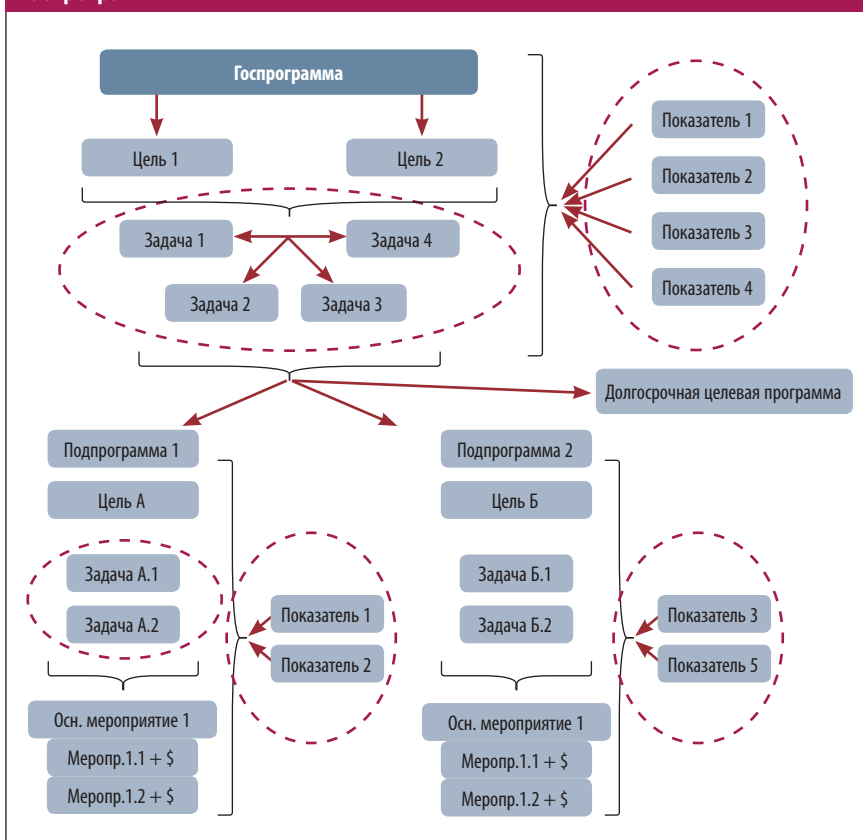


Рис. 6. Предлагаемый упрощенный вариант соотношения элементов госпрограмм

