

# Обзор региональных программ по повышению эффективности бюджетных расходов

С выходом Программы по повышению эффективности бюджетных расходов, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р, в которой органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления было рекомендовано разработать и реализовать аналогичные региональные и муниципальные программы, начался этап подготовки данных документов на субфедеральном уровне. В помощь регионам Министерство финансов РФ и Министерство экономического развития РФ подготовили Методические рекомендации по разработке и реализации программ по повышению эффективности бюджетных расходов, утвержденные совместным приказом от 29 декабря 2010 г. № 194н/701.

**Яна Мирановна ПАТЫНЯН**, старший аналитик Центра исследования бюджетных отношений

**Д**о выхода Методических рекомендаций образцом для разработки аналогичных программ на региональном уровне выступала Программа Правительства РФ. В Методические рекомендации были внесены определенные пояснения к содержанию разделов и введены некоторые уточнения для разработки программ. В частности, был скорректирован и расширен (с семи до девяти) список основных направлений реализации программ.

**Правительством РФ предусмотрены некоторые меры по стимулированию разработки региональных программ.** Так, в плане мероприятий Программы Правительства РФ обозначен пункт «Определение критериев и порядка отбора субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для получения субсидий на реализацию региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов». Соответственно предусмотрена возможность стимулирования субъектов РФ посредством проведения конкурсов и распределения субсидий на реализацию программ по

аналогии с проводившимися ранее конкурсами по распределению субсидий на реформирование региональных финансов и экспериментов по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированного на результат.

Также в перспективе перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, утвержденный Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», может быть дополнен показателями, характеризующими степень достижения и мониторинг программ, что тоже можно рассматривать как меру стимулирования со стороны федеральных органов исполнительной власти.

## **Первые ласточки**

Безусловно, работа на региональном и муниципальном уровнях уже ведется, однако еще не все субъекты РФ и муниципалитеты разработали и утвердили свои программы. На 1 марта 2011 года



утверждены и находятся в свободном доступе в правовых системах 30 программ повышения эффективности бюджетных расходов. Из которых 23 программы разработаны субъектами РФ, а семь — муниципальными образованиями. Таким образом, из 83 субъектов РФ на данный момент только около 28 % имеют собственную программу. Также часто встречаются ситуации, когда программы разработаны на уровне муниципалитета и пока отсутствуют у самого субъекта (город Череповец Вологодской области, город Иваново Ивановской области, город Южно-Сахалинск Сахалинской области, город Братск Иркутской области).

Основная масса принятых программ пришла на декабрь 2010 года. В январе 2011 года были приняты всего две программы. Первым регионом, утвердившим свою программу по повышению эффективности бюджетных расходов (через два дня после принятия Программы Правительства РФ), стала Владимирская область. Данный документ был включен в «Основные направления бюджетной и налоговой политики Вла-

димирской области и других исходных данных для составления проекта областного бюджета на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» в виде отдельного направления бюджетной политики. В программе выделена лишь одна цель, посвященная повышению эффективности бюджетных расходов, то есть Программа Правительства РФ не взята за образец; также отсутствуют направления реализации программы и не выделен план мероприятий.

Далее была принята долгосрочная целевая программа «Повышение эффективности управления муниципальными финансами в городе Братске на 2011–2013 годы». Эта программа также имеет собственную структуру разделов, две цели, собственноручно разработанный план мероприятий, не совпадающий с Программой Правительства РФ.

Таким образом, первые два публично-правовых образования, утвердившие свои программы после Программы Правительства РФ, использовали индивидуальные подходы к формированию своих документов.

Следом, в октябре 2010 года, программы утвердили: городской округ Саранск (Республика Мордовия), Курская и Кемеровская области, Республика Дагестан. В ноябре: города Санкт-Петербург, Череповец (Вологодская область) и Кемерово, Ульяновская и Ростовская области, Ставропольский край, Республика Мордовия. В декабре: Республики Кабардино-Балкария, Башкортостан, Алтай и Карелия, Магаданская, Свердловская, Белгородская, Челябинская, Калужская, Курганская, Амурская, Рязанская области, Ямало-Ненецкий автономный округ, города Южно-Сахалинск и Иваново. И, наконец, в январе 2011 года Программы были утверждены в Чувашской Республике и городе Челябинске.

### Основные характеристики принятых программ

В большинстве случаев за основу программ субъектов РФ взята Программа Правительства РФ. Ее частично перерабатывают, уменьшая объем направлений и разделов, а также сокращая

план мероприятий. Рассмотрим программы более подробно.

#### Нормативная база

Программы повышения эффективности бюджетных расходов разрабатываются в соответствии со следующими нормативно-правовыми актами:

- Посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 г.;
- Бюджетным посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 29 июня 2010 г. «О бюджетной политике в 2011–2013 годах»;
- Основными положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р;
- Концепцией межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренной распоряжением Правительства РФ от 8 августа 2009 г. № 1123-р;
- Программой Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р;
- Стратегией социально-экономического развития субъекта РФ;
- Основными направлениями бюджетной и налоговой политики субъекта РФ.

#### Содержание

По своему содержанию большинство программ имеют стандартные разделы: «Необходимость разработки и реализации» или «Содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программно-целевым методом»; «Цели, задачи и сроки реализации»; далее следуют содержательные разделы по направлениям реализации программ; может быть отдельно выделен раздел «Система программных мероприятий», однако у части программ по аналогии с Программой Правительства РФ он вынесен в Приложение — «Организация управления». У нескольких

программ присутствует Паспорт, раздел «Ресурсное обеспечение»; «Оценка эффективности реализации» или «Ожидаемые результаты», а также «Оценка рисков реализации».

Довольно силен разброс программ по объему и степени детализации. В части программ подробно описывается проблематика и меры реализации по каждому направлению и / или мероприятию, приводятся табличные данные, графики и диаграммы, вводятся дополнительные разделы с оценкой эффективности, ожидаемыми результатами. Самая объемная программа — Программа Республики Алтай (101 страница). Ее полной противоположностью являются программы некоторых регионов, в которых достаточно кратко описаны: необходимость разработки, цели и перечень задач, основной объем занимают несколько направлений реализации и присутствует краткий план мероприятий (Вологодская, Магаданская области). Или же план мероприятий отсутствует вообще, как, например, в программе Кемеровской области. Можно отметить, что излишняя детальность усложняет восприятие программы в целом, но включение в программы некоторых разделов, содержащих показатели оценки эффективности, а также прогнозные значения ожидаемых результатов или мониторинг реализации программы и мероприятий, весьма полезно.

#### Показатели

Вместе с тем в большинстве программ отсутствуют какие-либо показатели. (Исключения составляют программы Республики Алтай, Республики Карелия, Чувашской Республики, Амурской, Белгородской, Калужской, Рязанской, Свердловской, Челябинской областей, города Братска). Между тем в Методических рекомендациях при описании основных сфер деятельности, требующих повышения эффективности осуществления бюджетных расходов, рекомендуется использовать количественные показатели, характеризующие сложившийся порядок осуществления бюджетных расходов в динамике за последние три года. Именно по значениям показателей в конечном счете и можно оценить саму про- ➔

грамму, поэтому их наличие является очень важным.

### Цели

**Все регионы и муниципалитеты, кроме города Братска, выделили в своих программах по одной цели. В большинстве случаев она полностью дублирует цель Программы Правительства РФ «создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития».** Также часто можно встретить вторую вариативную формулировку: «создание условий для повышения эффективности деятельности по выполнению государственных (муниципальных) функций... (далее — по аналогии с предыдущей формулировкой)». По своей сути такие формулировки цели являются компиляцией двух направлений реализации программы, предложенных в Методических рекомендациях и Программе Правительства РФ, и дополнены компонентом социально-экономического развития.

Некоторые субъекты РФ в качестве цели указывают только одно направление программы, например: «создание условий и стимулов для повышения эффективности бюджетных расходов» (Республика Карелия, Калужская, Ульяновская, Владимирская области) или «создание условий для повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти» (Челябинская область).

В двух программах (города Иваново и Саранск) не обнаружилось выделенных задач, а присутствуют только направления реализации. Следует отметить, что не во всех программах присутствуют направления реализации, предложенные в Методических рекомендациях, либо взятые из Программы Правительства РФ (Владимирская, Кемеровская, Магаданская области, город Кемерово). Однако большая часть программ опирается на направления, указанные в Программе Правительства РФ, а также на ее

разделы, но некоторые дополняют свою программу собственными направлениями. Например, «Внедрение программно-целевых инструментов повышения эффективности бюджетных расходов с последующим переходом к программной структуре расходов областного бюджета Ульяновской области» или «Развитие механизмов заинтересованности муниципальных образований в повышении эффективности местных бюджетов» в Чувашской Республике.

### План мероприятий

Как уже отмечалось, не у всех программ есть **План мероприятий в виде отдельного табличного приложения с указанием сроков и ответственных.** Часть субъектов РФ и муниципалитетов включает описание мероприятий в разделы программ, однако в этом случае зачастую по мероприятиям отсутствует информация о планируемых сроках их реализации и ответственном исполнителе. В принципе практика описания мероприятий в разделах программ неплоха сама по себе, но это не должно исключать приведения таблицы с четко назначенным единым ответственным. Нецелесообразно, когда за одно мероприятие отвечают сразу несколько органов исполнительной власти.

В большинстве случаев в план мероприятий включают основные направления из Плана Программы Правительства РФ и добавляют собственные мероприятия и направления, например, совершенствование межбюджетных отношений (Республика Дагестан, Ульяновская область), определение критериев эффективности и результативности использования бюджетных средств (Республика Карелия). Лишь несколько регионов и муниципальных образований при разработке не стали брать за основу План мероприятий правительственной программы, а разработали свои (Республика Алтай, Вологодская, Рязанская области, города Братск и Иваново). Особый интерес вызвал план Республики Алтай, в который включена таблица с росписью финансирования мероприятий и таблица с целевыми индикаторами результативности выполнения, но вместо ответственного исполнителя указан государственный заказчик. Также объ-

ем финансирования и ожидаемые конечные результаты мероприятий есть в плане города Братска. В плане мероприятий Свердловской области приведены ожидаемые результаты.

### Рекомендации

Учитывая то, что в большей части субъектов РФ еще нет утвержденной программы, основное количество принятых программ повышения эффективности бюджетных расходов следует ожидать к концу 2011 года. Существенно ускорить данный процесс может объявление конкурса по распределению субсидий на финансирование программ, порядок по которому должен был быть разработан еще в III квартале 2010 года, согласно плану мероприятий Программы Правительства РФ (п. 35). Однако нельзя исключать возможные сложности, связанные с дисквалификационными критериями, которые могут содержать требования, не учтенные субъектами РФ при формировании своих программ, и автоматически понижающие балл или исключающие их из конкурса. В связи с этим может потребоваться пересмотр и, при необходимости, оперативное внесение изменений в уже утвержденные программы.

Еще раз хочется обратить внимание на то, что, к сожалению, немногие субъекты РФ и муниципалитеты в своих программах уделяют внимание показателям реализации, оценке эффективности и мониторингу программ. Положительным моментом было бы включение в практику формирования программ формулировки показателей программ, так же как и выделение Плана мероприятий по реализации программы на определенный период в отдельное Приложение в виде таблицы с указанием конкретных сроков и ответственных исполнителей. Особое внимание следует уделить формулировке цели и составу направлений программы в строгом соответствии с реальными потребностями субъекта РФ, а не копировать предложенную правительственную программу, часть направлений и мероприятий которой могут быть избыточными или уже реализованными в конкретном регионе. ●