

УДК: 336.5

Вопросы качества государственных программ на региональном уровне

Афанасьев Р.С.

Кандидат экономических наук,

Руководитель Центра межбюджетных отношений,

Федеральное государственное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов

Российской Федерации»,

e-mail: afanasev@nifi.ru, г. Москва, Россия

Аннотация: в статье на основании анализа государственных программ регионов Дальнего Востока, охватывающих сферы образования, здравоохранения, жилищного строительства и ЖКХ, транспорта, государственного управления, физической культуры и спорта, а также обеспечения общественного порядка и противодействия преступности, выявляются проблемы, связанные с эффективностью данного инструмента при планировании государственных расходов. Автором выявлены проблемные вопросы качества государственных программ, их взаимосвязи с соответствующими отраслевыми государственными программами Российской Федерации. Предлагается унифицировать формат государственных программ для повышения прозрачности региональных расходов, мониторинга реализации и контроля исполнения.

Ключевые слова: государственные программы, государственная политика, бюджет, эффективность расходов.

Программа повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2018 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р предусматривает окончательное завершение полноценного внедрения программно-целевых методов управления в бюджетный процесс.

Начиная с 2010 года на федеральном уровне, а затем и на региональном были введены и закреплены в соответствующих нормативных правовых документах основные положения по формированию, реализации и оценке эффективности государственных программ.

Поскольку единого формата для подготовки государственных программ на региональном уровне нет, то каждый регион принимает самостоятельные нормативные правовые акты по формированию, реализации и оценке

эффективности государственных программ субъектов Российской Федерации. Это приводит к невозможности сопоставления регионов между собой.

Для формирования единой политики пространственного развития Российской Федерации необходимо, чтобы региональные государственные программы были увязаны с государственными программами федерального уровня.

Одной из ключевых задач Российской Федерации является развитие регионов Дальнего Востока. В соответствии с поручением Президента Российской Федерации В.В. Путина от 27.09.2017 № Пр-1968 (подпункт «к» пункта 1) регионам Дальнего Востока необходимо обеспечить достижение показателей социального развития выше среднероссийского уровня. Государственная политика и приоритеты развития Дальнего Востока и Сибири отражены в государственной программе Российской Федерации по поддержке развития данного региона и повышения его роли в экономике России.¹

Проведенный анализ региональных государственных программ показал, что программы в основном не направлены на решение задач по опережающему развитию регионов Дальнего Востока.

В большинстве рассмотренных программ основная доля финансирования идет на обеспечение текущей деятельности, то есть на содержание учреждений и органов исполнительной власти.

Например, в программе Камчатского края «Безопасная Камчатка» 81,8% (4 382,14 млн руб.) ресурсов направлено на одно мероприятие «обеспечение деятельности и содержание подведомственных учреждений», при этом в программе 2 направления (правопорядок и предотвращение чрезвычайных ситуаций) и 3 цели.

В программе «Обеспечение доступным и комфортным жильем жителей Магаданской области на 2014-2020 годы» содержится 13 основных мероприятий. Из них на основное мероприятие «Поддержка коммунального хозяйства Магаданской области» направлено 88,7% ресурсного обеспечения программы (12,9 млрд рублей). В результате на оставшиеся 12 основных мероприятий, непосредственно связанных с названием программы и ее целями (обеспечение жильем), остается лишь 11,3% финансирования. При этом в регионе имеется отдельная программа «Обеспечение качественными жилищно-коммунальными услугами и комфортными условиями проживания населения Магаданской области на 2014-2020 годы» в рамках которой более логично осуществлять поддержку коммунального хозяйства области.

¹ См. Рыкова И. Н., Кораблев Д. В. Приоритизация государственной политики развития Дальнего Востока // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3. С. 76-88.

Кроме того, показатели региональных программ слабо взаимосвязаны с показателями федеральных программ по соответствующим направлениям. Частично это связано с системным недостатком государственных программ Российской Федерации, заключающемся в их узковедомственном характере, в том числе установлении в них показателей, преимущественно касающихся работы федеральных органов власти и подведомственной им сети, игнорируя при этом вопросы, требующие решения в регионах.

По показателям региональных программ, совпадающих с показателями федеральных госпрограмм, целевые значения в 34% случаев установлены на уровне хуже, чем в среднем по Российской Федерации. В большинстве случаев это объясняется тем, что регионы при установлении целевых значений показателей исходят из своих бюджетных возможностей и базового уровня соответствующих показателей, который зачастую ниже, чем в среднем по стране.

На слабую связь с федеральными государственными программами также влияет несоответствие направленности федеральных и региональных программ. Разработкой и реализацией региональных программ занимаются органы исполнительной власти субъектов РФ, а так как в каждом субъекте своя структура органов власти, то именно она определяет компоновку программ по направлениям государственного управления (отраслям).

По большинству направлений количество реализуемых программ составляет от 1 до 3, в сфере жилищного строительства и ЖКХ в среднем реализуется 2-3 программы, но в Магаданской области принято 7 программ. В некоторых регионах наоборот: одна программа может охватывать два и более направления государственного управления. Например, в Камчатском крае и Амурской области реализуется по одной программе, охватывающей сразу два направления:

- обеспечение общественного порядка и противодействие преступности;
- защиту населения и территорий от ЧС, обеспечение пожарной безопасности и безопасности на водных объектах.

В целях приоритизации региональных программ на решение задачи по опережающему развитию регионов Дальнего Востока необходимо ввести в государственных программах специальные аналитические разделы, содержащие информацию о конкретных мерах по достижению среднероссийских значений показателей и решению наиболее острых проблем регионов. Дополнительно необходимо ввести требование к региональным государственным программам о включении показателей федеральных государственных программ в региональные программы по соответствующим направлениям. При отсутствии у регионов возможностей финансирования,

включенных в спецраздел мер, объемы финансирования указывать с примечанием («при наличии дополнительного финансирования»). Это повысит ответственность регионов за содержание и качество проработки их предложений по объектам и мерам, предлагаемых ими к финансированию за счет средств федерального бюджета.

Другой, не менее важной проблемой, является низкое качество программ как инструментов управления.

Большинство программ не сфокусировано на решении проблем регионов в соответствующих сферах. Зачастую перечень мероприятий и показателей не отражает необходимость решения существующих проблем. В ряде регионов (Камчатский и Приморский край, Чукотский автономный округ) на системной основе в государственных программах отсутствует раздел с описанием текущей ситуации и проблем, на решение которых направлены программы.

Распространена практика включения мероприятий, не оказывающих влияния на проблему, или наличия большого числа мероприятий, не обеспеченных ресурсами. Например, в программе «Обеспечение безопасности, профилактика правонарушений и противодействие незаконному обороту наркотических средств в Магаданской области» из 76 мероприятий обеспечено ресурсами лишь 24. В программе «Управление государственными финансами Хабаровского края» из 35 мероприятий финансирование предусмотрено только по 7 мероприятиям.

У большинства региональных программ отсутствует разделение на фактические и плановые значения показателей (индикаторов), что значительно снижает возможности для оценки их результативности. Такое разделение с 2015 года практикуется в единственном регионе – Хабаровском крае, где по каждому показателю в отдельных графах указываются плановые и фактические значения за каждый год реализации программы по аналогии с тем, как это сделано в государственных программах Российской Федерации.

В проанализированных программах Хабаровского края и Магаданской области нет приложений, увязывающих планируемые мероприятия и показатели результативности деятельности. В данных программах есть два отдельных приложения: с перечнем мероприятий (без показателей) и с показателями программы (без привязки к мероприятиям), следовательно, нельзя однозначно определить связь между осуществляемой деятельностью и ее планируемой результативностью.

В Амурской области практикуется частое внесение изменений в программы в течение года. Например, в программу «Повышение эффективности деятельности органов государственной власти и управления Амурской области на 2014-2020 годы» изменения вносились 59 раз. С учетом периода

реализации программы – это в среднем по 15 изменений в год, что говорит о крайней нестабильности документа (для сравнения: в остальных регионах среднее количество изменений программ в данной сфере колеблется от 2 до 4 в год).

При анализе региональных программ обнаружены множественные технические ошибки, основная часть которых касается ресурсного обеспечения программ. Например, в программе «Развитие сети автомобильных дорог Еврейской автономной области на 2014-2022 годы» допущены множественные ошибки, фигурируют 5 вариантов сумм ресурсного обеспечения что не позволяет определить общий объем финансирования программы. В программе «Развитие транспортного комплекса Приморского края на 2013-2021 годы» предусмотрено финансирование из «иных внебюджетных средств» – 71 056,9 млн руб., что составляет 42,6% ресурсов программы. Однако в приложении с ресурсным обеспечением сумма расходов из данного источника по мероприятиям оказалась меньше на 70 789,9 млн руб., что является существенным расхождением, т.к. недостающий объем средств составляет 42,4% общих расходов по программе.

Во многих программах используются неинформативные показатели, которые не отражают результативность мероприятий и задач программы, не фиксируют достижение целей, а представляют собой лишь количественные параметры деятельности как процесса или не связаны с мероприятиями программы.

Динамика показателей результативности зачастую не соответствует динамике финансирования. По ряду показателей не установлены плановые и целевые значения. Зафиксированы случаи, когда целевое значение показателя установлено хуже базового или не меняется за период реализации программы.

Для повышения качества планирования, необходимо проводить регулярную оценку результативности мероприятий государственных программ. Подобный мониторинг целесообразно осуществлять ответственному исполнителю государственной программы.²

Например, в программе «Управление государственными финансами Камчатского края» из 17 показателей 7 имеют целевые значения, которые не меняются на протяжении всего срока реализации программы, по 3 показателям целевые значения изменяются незначительно, по 4 отсутствует изменение в 2018-2020 гг. Несмотря на то, что в программе говорится о необходимости снижения расходов на обслуживание госдолга, допускается увеличение

² См. Блохин А. А., Стерник С. Г., Тулинова Н. В., Яременко И. А. Методология внутреннего мониторинга реализации государственных программ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 2. С. 5-19.

максимального уровня этих расходов в общих расходах бюджета с 1% в 2014 году до 10% в 2020 году.

В программе «Развитие образования Республики Саха (Якутия) на 2016-2022 годы и на плановый период до 2026 года» по основному мероприятию «Энергосбережение и энергоэффективность государственных образовательных организаций» в показателе «доля объектов государственных образовательных организаций, требующих проведения мероприятий по энергосбережению и энергоэффективности» значение на старте – 30%, а целевое значение – 55%, т.е. предполагается рост показателя на 25 п.п. Проведение мероприятий по обеспечению энергоэффективности, наоборот, должно снижать значение показателя, что противоречит запланированной динамике. При этом на реализацию данного мероприятия предусмотрено финансирование в объеме 62,5 млн руб.

В программе «Развитие образования Амурской области на 2014-2020 годы» предусмотрено 127 показателей, из них по 47 показателям не установлены целевые значения, а по 4 показателям – значения не указаны на протяжении всего периода реализации программы, то есть 40% показателей являются неинформативными.

В целях повышения качества государственных программ регионов Дальнего Востока необходимо установить единые минимальные требования к структуре, содержанию и форме государственных программ регионов Дальнего Востока, предусмотрев унифицированные формы с обязательным включением в них фактических и плановых значений показателей и объемов финансирования, что позволит повысить прозрачность программ для мониторинга и контроля.

Выводы:

Большинство проанализированных программ дальневосточных регионов нуждается в корректировке на системной основе. Относительно лучшим качеством обладают госпрограммы Хабаровского края. Наименее качественными являются госпрограммы Еврейской автономной области.

Проведенный анализ государственных программ субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, показал наличие серьезных проблем с их формой и содержанием, требующих решения для улучшения качества государственного управления в регионах и для их приоритизации на опережающее развитие.

Форма представления информации в программах настолько сильно различается, что это снижает возможность их сопоставления как между собой, так и с государственными программами Российской Федерации.

В связи с этим, предлагается рассмотреть возможность подготовки рекомендаций для субъектов Российской Федерации по формату государственных программ и введении единых минимальных требований к структуре, содержанию и форме региональных программ, что будет способствовать прозрачности и открытости в деятельности региональных органов власти, позволит повысить качество программ и их сопоставимость как между собой, так и с государственными программами Российской Федерации.

В целях приоритизации региональных программ на решение задачи по опережающему развитию регионов Дальнего Востока необходимо ввести в государственных программах специальные аналитические разделы, содержащие информацию о конкретных мерах по достижению среднероссийских значений показателей и решению наиболее острых проблем регионов. Дополнительно необходимо ввести требование к региональным государственным программам о включении показателей федеральных государственных программ в региональные программы по соответствующим направлениям.

Список использованных источников

1. Поручение Президента Российской Федерации В.В. Путина от 27.09.2017 № Пр-1968 по итогам рабочей поездки в Дальневосточный федеральный округ [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента Российской Федерации. — Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/55718>.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» [Электронный ресурс] / СПС «Консультант Плюс». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156759/.
3. Блохин А. А., Стерник С. Г., Тулинова Н. В., Яременко И. А. Методология внутреннего мониторинга реализации государственных программ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 2. С. 5—19.
4. Рыкова И. Н., Кораблев Д. В. Приоритизация государственной политики развития Дальнего Востока // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3. С. 76-88.